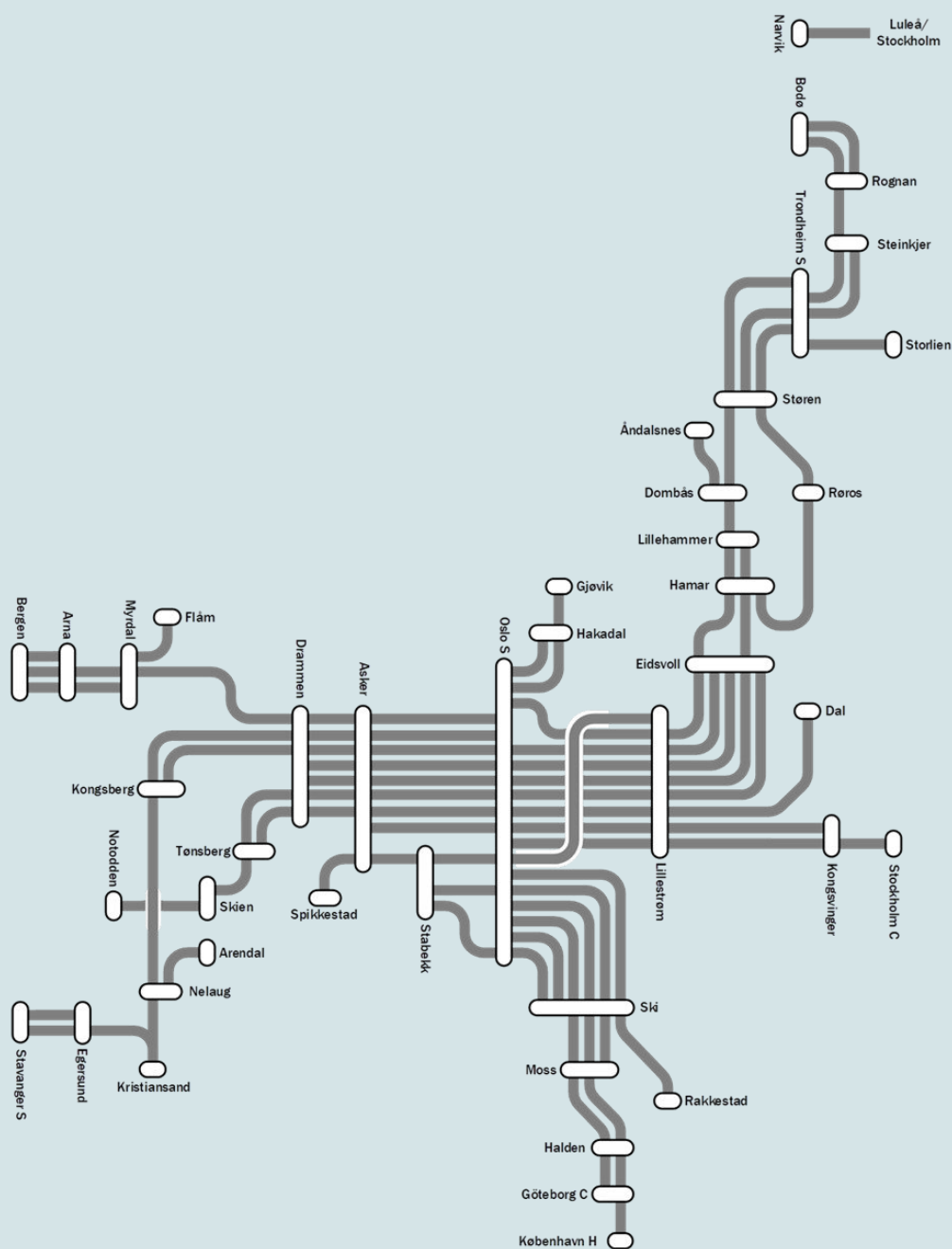




Fremtidige trafikkavtaler: Omfang og innretning

Oppdrag 24-2024

Dokument nr: 2025/525-6

Dato: 09.02.2026

Utarbeidet av Jernbanedirektoratet	Saksnummer 2025/525
Godkjent av Marit Rønning (Fungerende jernbanedirektør)	Journalpostnummer 2025/525-6
Dato 09.02.2026	Versjon 1

Begrepsliste

Begrep	Forklaring
Alternativ/konsept	Ulike modeller eller prinsippløsninger som vurderes i utredningen.
Avgang	En enkelt togforbindelse med fastsatt rutetid. Brukes for å tydeliggjøre at kommersiell interesse ofte gjelder utvalgte avganger, ikke alle avganger på en toglinje eller strekning.
Beredskap	Evnen til å forebygge, håndtere og gjenopprette togtilbudet ved alvorlige hendelser.
Drift uten FOT/Kommersiell drift	Persontogdrift uten FOT-avtale, der tilbudet leveres for operatørens egen risiko og regning. I praksis ofte begrenset til deler av togtilbudet eller utvalgte avganger.
Effektmål	Mål som beskriver ønskede virkninger for reisende, næringsliv, samfunnet og det offentlige.
FOT: Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse	Forpliktelser fastsatt gjennom trafikkavtale mellom staten (ved Jernbanedirektoratet) og togoperatør, der operatøren leverer et definert togtilbud mot økonomisk kompensasjon.
Fragmentering	Oppsplitting av togtilbudet mellom flere aktører eller avtaleformer, som øker behovet for koordinering.
Gjennomgående billettering	Én samlet billett for reiser som omfatter flere transportmidler eller operatører, med tydelige rettigheter ved avvik.
Helhetlig forvaltning	Statens evne til å planlegge, koordinere og prioritere togtilbudet i et samlet perspektiv, på tvers av toglinjer, trafikktyper, operatører og transportmidler. Helhetlig forvaltning innebærer blant annet samordning av rutetilbud, billettering, beredskap og ressursbruk.
Helhetlig forvaltning	Statens evne til å planlegge, koordinere og prioritere togtilbudet i et samlet systemperspektiv.
Innsatsfaktorer	Ressurser som inngår i togdriften, herunder kjøretøy, personell, kapasitet, data og systemer.

Begrep	Forklaring
Kollektivtransportforordningen	Forordningen regulerer konkurransen slik at kontrakter om offentlig tjeneste i kollektivtransport på vei og med bane blir inngått og gjennomført på en gjennomsliktig måte. Forordningen fastsetter hvordan kompetente myndigheter, innenfor rammene av EØS-retten, kan gripe inn i kollektivtransporten for å sikre levering av tjenester av allmenn interesse, som er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere, enn hva som kan oppnås gjennom markedskreftene alene. Forordning (EF) nr. 1370/2007 3 som endret ved forordning (EU 2016/2338) om offentlig persontransport med jernbane og på vei (kollektivtransportforordningen), jf. jernbaneloven § 7d og forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70 som endret ved endringsforskrift 24. september 2021 nr. 2855.
Kommersiell aktør (persontog)	Togoperatør som driver persontogtransport uten FOT-avtale, som dekker kostnadene i hovedsak gjennom billettinntekter og bærer mesteparten av inntekts- og etterspørselsrisikoen.
Kompetent myndighet («vedkommende myndighet»)	«Vedkommende myndighet» er enhver offentlig myndighet eller gruppe av offentlige myndigheter i en eller flere medlemsstater som har myndighet til å gripe inn i offentlig persontransport på et bestemt geografisk område, eller ethvert organ som har fått tildelt slik myndighet, jf. kollektivtransportforordningen artikkel 2 bokstav b. I Norge er Jernbanedirektoratet «vedkommende myndighet» etter kollektivtransportforordningen.
Komplekse avtalestrukturer	Avtalestrukturer med mange aktører og grensesnitt. Ikke et problem i seg selv, men kan gjøre kommersiell drift mer krevende.
Koordinering	Samordning av rutetider, billettering, beredskap og ressursbruk mellom aktører og transportmidler.
Kort sikt (ca. 0–4 år)	Planlegging innenfor eksisterende infrastruktur, vedtatte tiltak og normalt innenfor gjeldende trafikkavtaler. Omfatter innfasing av ny infrastruktur etter hvert som den ferdigstilles, samt fordeling av infrastrukturkapasitet og detaljert ruteplanlegging.
Lang sikt (ca. 15–30 år)	Langsiktig planlegging av jernbaneinfrastruktur og togtilbud, basert på etterspørselsprognoser med akseptabel usikkerhet og lenger frem i tid enn varighet for normale trafikkavtaler. Togtilbudet beskrives på konseptuelt nivå, uavhengig av konkrete rutemodeller, med hovedvekt på overordnet struktur og kapasitet.

Begrep	Forklaring
Likebehandling	Prinsipp om at aktører behandles på ikke-diskriminerende vilkår, med mindre forskjellsbehandling er objektivt begrunnet og proporsjonal.
Markedsinngrep	Tiltak der staten griper inn i markedet, for eksempel gjennom offentlig kjøp, prisregulering eller begrensning av kommersiell drift.
Markedsinteresse	Uttrykt interesse fra togoperatører for å tilby persontransport på kommersielle vilkår, ofte avgrenset i tid, omfang eller til bestemte avganger.
Mellomlang sikt (ca. 4–15 år)	Planhorisonten for prioritering og planlegging av tiltak gjennom Nasjonal transportplan (NTP). Rutemodeller benyttes for å utvikle og vurdere tilbudskonsepter, samt identifisere nødvendige mindre og mellomstore investeringstiltak og krav til større investeringer. Planhorisont for å etablere og sikre planlagte forbedringer av persontogtilbudet i ev. trafikkavtaler.
Nullalternativ	Referansealternativ som beskriver videreføring av dagens situasjon uten nye tiltak.
Offentlig kjøp	Statens kjøp av persontransporttjenester gjennom trafikkavtaler for å sikre tilbud som oppfyller transportpolitiske mål der markedet uten inngrep ikke leverer.
Open access	Markedsmodell der alle togoperatører med sikkerhetssertifikat kan tilby persontogtransport på kommersielle vilkår ved å søke om ruteleier på jernbaneinfrastrukturen, uten trafikkavtale om offentlig tjenesteyting (FOT).
Prioriteringsmekanismer	Regler og prosesser for fordeling av begrensede ressurser, som infrastrukturkapasitet.
Proporsjonalitet	Prinsipp om at offentlige tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet.
Rettferdig prising	Prising som ivaretar fordelingshensyn og transportpolitiske mål, med rimelige og forutsigbare priser på tvers av grupper og geografi.
Risiko	Kombinasjonen av sannsynlighet og konsekvens for uønskede hendelser.
Robusthet	Systemets evne til å fungere tilfredsstillende under krevende og varierende driftsforhold.
ROSCO	Forkortelse for det engelske begrepet «Rolling Stock Company». Private selskap som eier og leier ut jernbanekjøretøy til togselskaper.
Samfunnssikkerhet	Jernbanens bidrag til å sikre grunnleggende mobilitet og samfunnsfunksjoner i krise og normaldrift.
Sannsynlighet/konsekvens	Begreper brukt for å strukturere og sammenligne risiko mellom alternativer.

Begrep	Forklaring
Statlige fellestjenester	Fellesløsninger etablert av staten, som Entur, Norske tog og overordnet planlegging.
Statsstøtte	Økonomiske fordeler gitt av offentlige myndigheter som kan påvirke konkurransen. FOT-kompensasjon kan være tillatt statsstøtte dersom vilkårene er oppfylt.
Sømløs mobilitet	Mulighet for sammenhengende reiser på tvers av transportmidler, med samordnede rutetider og integrerte billetter.
Trafikkavtale	Avtale mellom staten og togoperatør som regulerer levering av persontransporttjenester under FOT, herunder krav til tilbud, kvalitet, pris og beredskap.
Utvalgte avganger	Begrep som presiserer at kommersiell drift ofte gjelder enkeltavganger innenfor et større togtilbud, og ikke hele linjer eller strekninger.
Virkning	Positiv eller negativ konsekvens av et tiltak.
Økonomisk likevekt	Balanse mellom rettigheter og forpliktelser i en trafikkavtale, slik at operatøren ikke over- eller underkompenseres.

Innhold

SAMMENDRAG.....	9
1 INNLEDNING.....	11
1.1 Utredningens formål og mandat.....	11
1.2 Bakgrunn for utredningen.....	12
1.3 Avgrensninger og forutsetninger	12
1.4 Gjennomføring og ekstern medvirkning.....	13
1.5 Rapportens og utredningens oppbygging	13
2 PROBLEMBESKRIVELSE.....	15
2.1 Behov for å sikre persontogtilbudet når trafikkavtalene går ut	15
2.2 Dagens situasjon og erfaringer med gjeldende trafikkavtaler	18
2.3 Særtrekk ved norsk jernbane	23
2.4 Tilgang på kjøretøy som forutsetning for konkurranse mellom operatører	25
2.5 Tilgang på verkstedkapasitet.....	26
2.6 Hva tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak?	27
2.7 Oppsummering av problembeskrivelsen	28
3 BEHOVSANALYSE	29
3.1 Samfunnets behov for persontransport med jernbane (transportpolitiske mål)	29
3.2 De reisendes behov for transporttjenester med jernbane	48
3.3 Persontogoperatørenes behov	49
3.4 Behovene til andre aktører på jernbanen.....	51
3.5 Interessekonflikter og motstridende behov.....	53
3.6 Prosjektutløsende behov	55
3.7 Oppsummering	55
4 MÅL OG JURIDISKE RAMMEBETINGELSER	57
4.1 Samfunns mål	57
4.2 Effektmål.....	57
4.3 Juridisk handlingsrom til å inngå trafikkavtaler	60
4.4 Norske togs adgang til utleie av kjøretøy til kommersiell drift under open access	63
4.5 Nytt regelverk for kapasitetsfordeling.....	64
4.6 Prinsipielle spørsmål.....	66
5 MULIGHETSROMMET	67
5.1 Markedskartlegging og vurdering av markedssvikt	67
5.2 Virkemidler staten har for å påvirke oppnåelse av de politiske målene	73
5.3 Hvordan vi har identifisert utredningens konsepter innenfor det juridiske mulighetsrommet.....	79
6 BESKRIVELSE AV KONSEPTENE.....	82
6.1 Konsept 1: Ingen FOT.....	82
6.2 Konsept 2: Delvis FOT	89
6.3 Konsept 3: Overveiende FOT	95
6.4 Konsept 4: Full FOT	100

7	VURDERING AV VIRKNINGER	105
7.1	Måloppnåelse	105
7.2	Usikkerhet, risiko og tiltak for å redusere disse	123
7.3	Forholdsmessighet	128
7.4	Budsjetteffekter for det offentlige	131
7.5	Oppsummering av virkninger	133
8	ANBEFALING	134
8.1	Oppsummering av vurderingene i rapporten	134
8.2	Anbefaling	137
8.3	Anbefalinger for veien videre	139
8.4	Oppsummering av anbefalingene	140
	REFERANSER	141

Sammendrag

Dagens trafikkavtaler for persontogtransport utløper i årene som kommer. Det har skjedd endringer i regelverket for persontogtransport siden dagens trafikkavtaler ble inngått. Markedet for persontransport med jernbane er regulert gjennom EØS-avtalen. Innføringen av EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett åpnet opp markedet for persontogtransport på jernbane (*open access*).¹ Dette innebærer at staten må foreta en reell vurdering av markedets evne og vilje til å levere et tilbud med den kvalitet og i det omfang som er nødvendig for å nå de transportpolitiske målene.

Utredningen tar utgangspunkt i de transportpolitiske målene fastsatt i Nasjonal transportplan (NTP) 2025–2036 og øvrige styringsdokumenter. Sentrale mål er en enklere reisehverdag og økt konkurranseevne, bidrag til klima- og miljømål, høy sikkerhet, effektiv bruk av ny teknologi og god ressursutnyttelse. Det konkretiseres hvilke egenskaper transporttilbudet og persontogtilbudet må ha med hensyn til blant annet frekvens, kapasitet, pris og pålitelighet for å bidra til oppnåelse av transportpolitiske målene. Videre vektlegges Jernbanedirektoratets rolle i å sikre helhetlig og koordinert utvikling av togtilbudet, samt statens ansvar for finansiering, beredskap og langsiktig forvaltning av sentrale innsatsfaktorer som jernbanekjøretøy, verksteder og digitale fellesløsninger.

Hovedutfordringen er å sikre et helhetlig, forutsigbart og robust togtilbud i et jernbanesystem preget av høy kapasitetsutnyttelse, stor andel enkeltspor, få omkjøringsmuligheter og lav driftsstabilitet. Togtilbudet dekker svært ulike markeder, fra høyfrekvente pendlerlinjer på Østlandet til lange fjerntogstrekninger med betydelig regional- og turisttrafikk. Disse særtrekkene begrenser handlingsrommet og stiller høye krav til koordinering av rutetilbud, kapasitetsbruk, jernbanekjøretøy, verksteder og beredskap. Økt innslag av kommersiell drift innebærer redusert direkte statlig styring og kan dermed utfordre både måloppnåelse og den samlede robustheten i systemet.

Utredningen vurderer ulike konsepter for organisering av persontogtrafikken, fra videreføring av en modell med offentlig kjøp til løsninger med drift uten forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT, trafikkavtale). Analysen bygger blant annet på gjennomført markedsdialog (Request for Information, RFI), som viser betinget kommersiell interesse for deler av togtilbudet, særlig for deler av fjerntogtilbudet Oslo–Trondheim, Oslo–Bergen og Oslo–Kristiansand. Den kommersielle interessen er konsentrert om enkelte transportrelasjoner og avganger. Forutsetningene for kommersiell drift er knyttet til tilgang på statlig eid togmateriell for én togoperatør, noe som på grunnlag av foreliggende informasjon anses å være utenfor Norske togs mulighetsrom. Samtidig vil staten, uavhengig av organisasjonsmodell, i praksis ha et vedvarende ansvar for å sikre et fungerende og sammenhengende togtilbud.

Risikovurderingene viser at økt innslag av kommersiell drift innebærer økt samlet risiko for staten. Dersom kommersielle tilbud ikke realiseres, eller de avvikes eller trekkes tilbake på kort varsel, vil staten måtte tre inn for å sikre transporttilbudet. Dette kan utløse behov for kostbare nødkjøp, begrenset konkurranse og det kan være krevende å stille nok kjøretøy til disposisjon på kort varsel.

Gjennomgangen viser at staten i stor grad kan opprettholde kontroll over takster, rabatter og sømløshet i det samlede transporttilbudet gjennom lov og forskrift, og er ikke avhengig av å kjøpe togtilbudet for å sikre dette. Kjøp av enkeltavganger, ekstra stopp, og lignende, gjør det mulig å

¹ Kilde: [Lov om endringer i jernbaneloven mv. \(fjerde jernbanepakke\) - Lovdata](#)

opprettholde akseptabel frekvens også på linjer der hele togtilbudet ikke er omfattet av en trafikkavtale, men dette er kun relevant der den kommersielle interessen er sterk, og er ikke realistisk der den er svak. Ved innstillinger er alle operatører forpliktet til å sørge for alternativ transport for reisende som har billett, mens operatører med trafikkavtale i tillegg vil være forpliktet til å sørge for alternativ transport for reisende som ikke har kjøpt billett før innstillingen inntreffer. Staten har adgang til å kompensere for alternativ transport for alle operatører, men det må vurderes nærmere om det er ønskelig.

Togtilbudet regnes som en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) og sektoren må opprettholde høy sikkerhet, funksjonalitet og beredskap. Et velfungerende togtilbud i fredstid er en forutsetning for at vi har et fungerende system i krise og krig. Sikkerhet og beredskap i jernbanesektoren reguleres gjennom lov og forskrift, og ikke trafikkavtalene. Gjennomgangen viser imidlertid at bruk av trafikkavtaler og Norske togs kjøretøyflåte sikrer en stor nok kjøretøyflåte og at den økte forutsigbarheten gjør det noe lettere å sikre god koordinering mellom verkstedsutforming og kjøretøytyper.

Basert på vurderingene etter de kriteriene som er lagt til grunn, foreligger det ingen indikasjoner på at togoperatører planlegger å tilby transporttjenestene på rent kommersielle vilkår på de utredede toglinjene. Det er meldt betinget interesse for kommersiell drift på to linjer (F4 Oslo–Bergen og F6 Oslo–Trondheim), men det har ikke vært mulig å konkludere med at noen operatør vil videreutvikle disse skissene til konkrete forretningsplaner under gjeldende vilkår, eller at slike planer i så fall vil bli realisert.

På bakgrunn av fraværet av kjente, konkrete planer og den kun betingede interessen for kommersiell drift, foreligger det en reell risiko for at det ikke vil være tilgjengelig togoperatør når dagens trafikkavtaler utløper. Dette kan i ytterste konsekvens føre til bortfall av tilbud til de reisende og innebærer en uakseptabel risiko for oppnåelsen av de transportpolitiske målene.

Vi anbefaler derfor å ta utgangspunkt i konsept 4 som en nødvendig, risikoreduserende og robust innretning for det videre arbeidet. Konseptet gir staten tilstrekkelige virkemidler til å sikre et helhetlig, forutsigbart og sammenhengende togtilbud, samtidig som det åpner for videre markedsavklaringer og eventuelle tilpasninger dersom kommersiell interesse materialiserer seg over tid.

1 Innledning

1.1 Utredningens formål og mandat

Samferdselsdepartementet ga i [supplerende tildelingsbrev nr. 12 av 16. oktober 2024](#) Jernbanedirektoratet i oppdrag å «foreta en samlet vurdering av behovet for og eventuell innretning av offentlige tjenesteforpliktelser for persontransport med jernbane». Oppdraget skal gjennomføres med utgangspunkt i de transportpolitiske målsettingene og i tråd med relevant regelverk, herunder gjeldende EØS-rettslige rammer.

Mandatet legger til grunn at Jernbanedirektoratet skal «sikre opprettholdelse og videreutvikling av persontogtilbudet i Norge», og at persontogtransport skal bidra til å realisere overordnede transportpolitiske mål innen mobilitet, klima og miljø, transportsikkerhet samt samfunnssikkerhet og beredskap. Togtilbudet skal utvikles slik at det er pålitelig, sømløst og tilgjengelig, og slik at det dekker befolkningens og næringslivets transportbehov der markedet ikke leverer et tilfredsstillende tilbud. Der markedet ikke leverer, skal det offentlige utvikle, finansiere og sikre et togtilbud som ivaretar de transportpolitiske målene.

Utredningen skal belyse hvilket «handlingsrom regelverket gir for organisering og innretning av persontogtilbudet», herunder forholdet mellom kommersiell togdrift og offentlig kjøp av persontransporttjenester med tog. Arbeidet skal innrettes slik at de transportpolitiske målene oppnås, og slik at Jernbanedirektoratets offentlige tjenesteforpliktelser er riktig definert, forholdsmessige og i samsvar med gjeldende regelverk.

Formålet med utredningen er å gi Samferdselsdepartementet et helhetlig og faglig fundert beslutningsgrunnlag for videre arbeid med innretning av fremtidige trafikkavtaler for persontog. Utredningen skal synliggjøre sentrale problemstillinger, behov, målkonflikter, juridiske rammer og virkninger av ulike prinsipielle alternativer for organisering av persontogtilbudet i Norge, og legge til rette for valg av løsninger som støtter opp under de transportpolitiske målsettingene slik disse er formulert blant annet i [Nasjonal transportplan \(NTP\) 2025–2036](#), [Prop.1 S \(2025–2026\)](#) og [Tildelingsbrevet 2026](#).

De sentrale målene for trafikkavtalegjennomgangen er:

- **Mobilitet, enkelhet og konkurranseevne:** sikre et helhetlig, pålitelig og kundeorientert² persontogtilbud i hele landet³, legge til rette for effektiv ressursbruk og hensiktsmessige insentiver for togoperatørene, i tråd med transportpolitiske mål om enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet.
- **Klima og miljø:** bidra til reduserte klimagassutslipp og økt overføring av persontransport fra vei til bane, i tråd med nasjonale klima- og miljømål.
- **Transportsikkerhet:** bidra til økt transportsikkerhet gjennom nye og forsterkede tiltak, i tråd med nullvisjonen for drepte og hardt skadde.
- **Samfunnssikkerhet og beredskap:** ivareta samfunnssikkerhet og beredskap gjennom avtaleformer og organisering som sikrer et pålitelig, sømløst, stabilt og robust persontogtilbud.

² Et mer kundeorientert persontogtilbud er et eksplisitt mål med jernbanereformen og innføringen av trafikkavtaler. Gjennom trafikkavtalene har staten fått virkemidler til å stille krav til kvalitet, informasjon og oppfølging av de reisende, samt til å følge opp operatørene gjennom insentiver og rapportering.

³ Innenfor de geografiske områdene der jernbanen utgjør en del av transportsystemet.

1.2 Bakgrunn for utredningen

Bakgrunnen for utredningen er at flere av dagens trafikkavtaler for persontogtransport utløper i perioden fremover. Gjeldende trafikkavtaler for trafikkpakkene 1–3 samt Flåmsbana utløper i perioden 2027–2029. Dette gjør det nødvendig å ta stilling til hvordan fremtidige trafikkavtaler bør innrettes for å sikre måloppnåelse innenfor gjeldende regelverk.

Samtidig har rammebetingelsene for persontogmarkedet endret seg de senere årene. Innføringen av EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett innebærer at markedet for persontogtransport som utgangspunkt er åpent for kommersiell virksomhet. Offentlig kjøp av persontransport med tog kan benyttes der markedet ikke leverer et tilbud som tilfredsstiller samfunnets transportbehov.

Dette innebærer imidlertid ikke at kommersiell drift nødvendigvis er ensbetydende med fravær av offentlig finansiering eller regulering. Dagens persontogtilbud er i stor grad preget av betydelige offentlige bidrag, blant annet gjennom kjøp av offentlige tjenesteforpliktelser (FOT), statlig finansiering av infrastruktur og kjøretøy samt felles nasjonale løsninger for billettering og reiseinformasjon. Kommersiell drift i denne sammenhengen forstås som persontogtransport uten FOT-avtale der kostnadene i hovedsak dekkes gjennom billettinntekter og der togoperatør bærer mesteparten av inntekts- og etterspørselsrisikoen.

Parallelt stiller transportpolitiske mål, slik de er formulert i Nasjonal transportplan, statsbudsjett og tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet, tydelige krav til togtilbudets omfang, kvalitet, tilgjengelighet og samordning med øvrig kollektivtransport. Togtilbudet skal bidra til enklere reisehverdag, økt konkurranseevne for næringslivet, oppfyllelse av Norges klima- og miljømål og et sømløst transportsystem.

Utredningen må derfor håndtere spenningen mellom

- et regelverk som legger til rette for økt innslag av løsninger for persontogtilbud som utelukkende er utviklet av private aktører, og
- et sett av transportpolitiske mål som forutsetter høy grad av koordinering, forutsigbarhet og offentlig styring, inkludert bruk av økonomiske virkemidler for å etablere og sikre et persontogtilbud i tråd med målene.

1.3 Avgrensninger og forutsetninger

Avgrensningene er gjort for å sikre en målrettet og gjennomførbar utredning innenfor mandatets formål og tidsramme.

Utredningen gir en samlet og overordnet vurdering av behovet for, og eventuell innretning av, offentlige tjenesteforpliktelser for persontransport med jernbane. Utredningen retter seg mot prinsipielle og strukturelle spørsmål knyttet til organisering av persontogtilbudet og statens bruk av virkemidler, og ikke mot beslutninger om konkrete avtaler eller leverandører.

I utredningen vurderes potensialet for kommersiell drift av togtilbudet sammenlignet med potensialet i trafikkavtaler for den fremtidige togtrafikken i Norge. Det vurderes ikke *hvordan* tilbudet som kjøpes gjennom forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT) bør anskaffes, herunder inndeling i trafikkpakker, kontraktsform, og lignende. Dette er naturlige temaer for påfølgende utredninger.

Utredningen omfatter ikke konkrete rutetabeller, stoppmønstre, frekvenser eller detaljerte endringer på konkrete toglinjer, utover det som er nødvendig for å belyse prinsipielle valg,

virksomheter og juridisk handlingsrom. Vurderingene tar sikte på å identifisere mulige modeller og alternativer, ikke å fastsette endelige løsninger.

Supplerende tildelingsbrevet nr. 12 av 2024 består av to deler:

- i. gjennomføring av trafikkavtalegjennomgang, og
- ii. sikring av persontogtilbudet i Trafikkpakke 1 Sør i en mellomperiode frem til nye langsiktige avtaler er etablert.

Denne rapporten omhandler utelukkende første del av tildelingsbrevet, det vil si trafikkavtalegjennomgangen. Spørsmål knyttet til midlertidige tiltak for Trafikkpakke 1 Sør behandles i egne prosesser og inngår ikke i denne utredningen.

Det forutsettes at grunnleggende rammebetingelser i jernbanesektoren, herunder infrastruktur, kjøretøy, verkstedkapasitet og styringsmodeller, videreutvikles innenfor rammene av vedtatte planer og beslutninger.

1.4 Gjennomføring og ekstern medvirkning

Utredningen er gjennomført av Jernbanedirektoratet med utgangspunkt i eksisterende analyser, tidligere rapporter, tilgjengelig statistikk og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Arbeidet har omfattet gjennomgang av regelverk, transportpolitiske mål og erfaringer fra gjeldende trafikkavtaler.

Det er gjennomført en markedsdialog med potensielle togoperatører ved å sende en Request for Information (RFI). Målet er å belyse kommersiell interesse og forutsetninger for drift av persontogtilbud i Norge. Dialogen er brukt som et virkemiddel for å belyse handlingsrom, risiko og praktiske konsekvenser, men uten at dette innebærer forhåndsforpliktelser eller føringer for valg av løsning.

1.5 Rapportens og utredningens oppbygging

Utredningen er bygget opp i tråd med utredningsinstruksen, og de seks hovedspørsmålene fra utredningsprosessen vil finnes igjen i rapporten.

Kapittel 1: redegjør for formål, mandat, bakgrunn, avgrensninger og gjennomføring

Kapittel 2: beskriver problembildet knyttet til fremtidige trafikkavtaler

Kapittel 3: redegjør for behovene som utløser utredningen

Kapittel 4: fastsetter mål, rammebetingelser og redegjør for juridiske forhold

Kapittel 5: beskriver mulighetsrommet og statens virkemidler

Kapittel 6: beskriver de identifiserte alternativene

Kapittel 7: vurderer virkninger, risiko og måloppnåelse

Kapittel 8: gir en samlet anbefaling

Utredningen er dessuten strukturert slik at de relevante problemstillingene innenfor det juridiske rammeverket som defineres av EØS er svart ut.

I det følgende utdypes den metodiske tilnærmingen med nærmere henvisning til hvor i rapporten man kan finne relevante deler av analysen:

Transportbehovet, inkludert en konkretisering av hva nasjonale transportpolitiske målsetninger betyr for togtilbudet, beskrives i kapittel 3 Behovsanalyse. Denne beskrivelsen, samt øvrige problemer og behov (kapittel 2 og 3), danner grunnlaget for utredningens målhierarki.

Målhierarkiet beskrives i kapittel 4.

Kartlegging av markedssvikt og potensial for kommersiell lønnsomhet per toglinje er beskrevet i kapittel 5. Hensikten er å få et bilde av toglinjer der det er et særlig behov for å vurdere kommersiell drift opp mot ulike former for offentlig inngripen i markedet. Merk at denne vurderingen er foreløpig og primært gjennomført for å utarbeide realistiske konsepter som vurderes i det etterfølgende arbeidet.

Utvikling og konkretisering av **konsepter** med økende grad av inngripen i markedet beskrives i kapittel 6.

I kapittel 7 beskrives **vurderingen av måloppnåelse og risiko** for de utviklede konseptene. Til sammen gir dette et grunnlag for å vurdere forholdet mellom måloppnåelse og graden av inngripen i markedet (**proporsjonalitet**).

På bakgrunn av resultatet fra vurderingene er det utarbeidet en **anbefaling** som presenteres i kapittel 8.

2 Problembeskrivelse

Gjennomgangen av trafikkavtalene skal besvare hvordan staten best kan strukturere og forvalte trafikkavtaler for offentlig tjenesteyting på jernbane i fremtiden, gitt endrede regulatoriske rammebetingelser og politiske mål.

Hovedproblemstillingen for arbeidet er derfor:

Hvordan bør Jernbanedirektoratet utforme og organisere fremtidige trafikkavtaler for persontogtrafikken slik at de

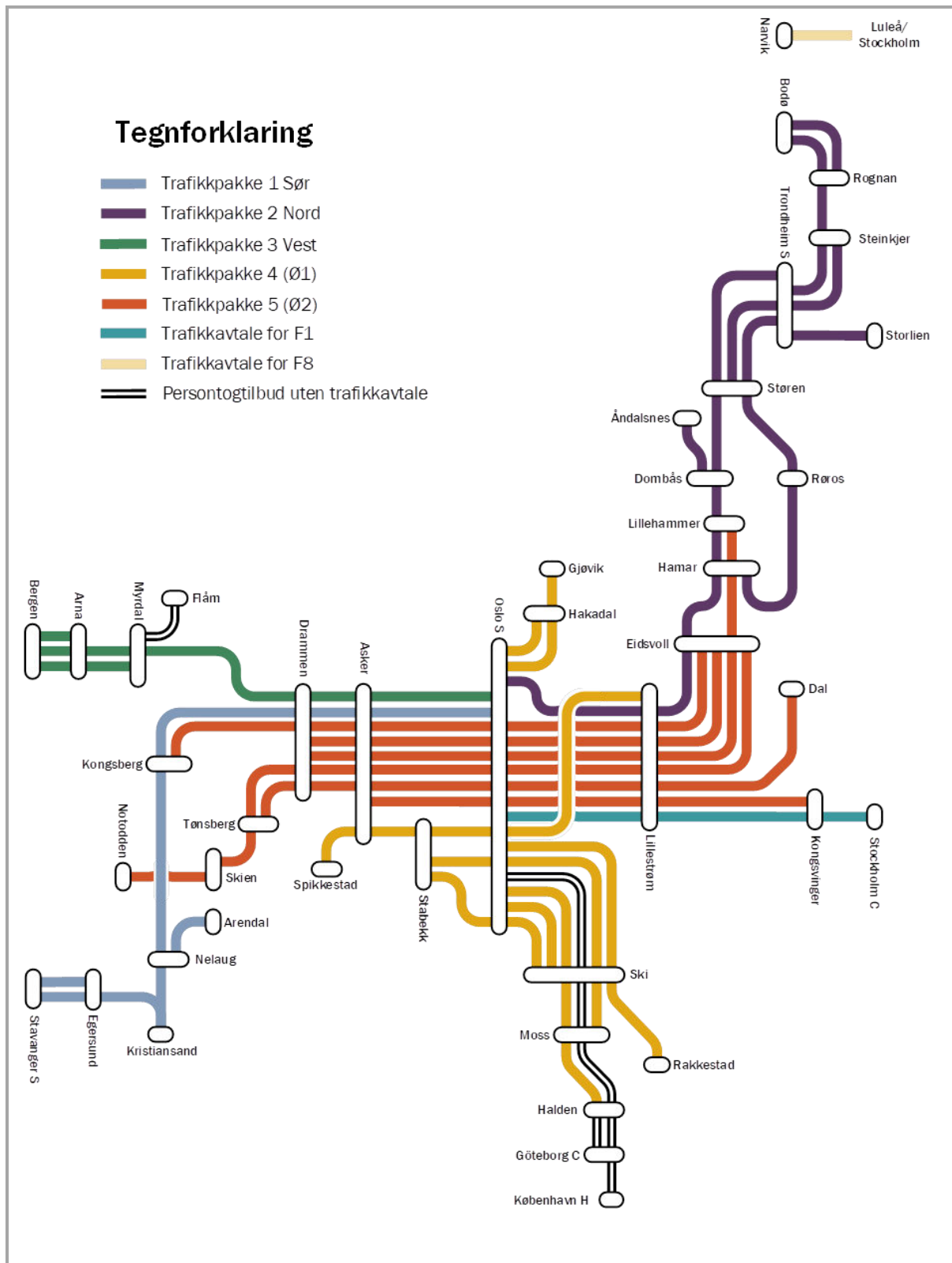
- oppfyller kravene i EØS-regelverket,
- støtter nasjonale transportpolitiske mål, og
- sikrer et effektivt og attraktivt togtilbud for befolkningen og næringslivet.

Gjennomgangen skal identifisere og vurdere behovet for og omfanget av offentlige tjenesteforpliktelser (FOT).

2.1 Behov for å sikre persontogtilbudet når trafikkavtalene går ut

En vesentlig del av persontogtilbudet i Norge leveres i dag gjennom trafikkavtaler mellom staten, ved Jernbanedirektoratet, og persontogoperatører. Trafikkavtalene er et sentralt virkemiddel for å sikre at togtilbudet samlet sett bidrar til å oppfylle de transportpolitiske målene som er fastsatt i Nasjonal transportplan, budsjettproposisjoner og tildelingsbrev, herunder mål knyttet til tilgjengelighet, klima, trafiksikkerhet, samfunnsberedskap og regional utvikling.

Flere av dagens trafikkavtaler utløper i løpet av de nærmeste årene. Avtalene har ulik varighet og har i varierende grad opsjoner for forlengelse. En samlet oversikt over avtalene vises i figur 1.



Figur 1 Oversikt over persontoglinjer og tilhørighet til trafikpakke/ trafikkavtale

Av tabellene 1–3 under kommer frem avtalenes utløp og ev. opsjoner på forlengelse.

Tabell 1 Trafikkavtaler som omfatter flere toglinjer (trafikkpakker)

TRAFIKKAVTALE	OMFANG	VARIGHET	OPSJON
Trafikkpakke 1 Sør (Go-Ahead)	F5 Oslo–Stavanger L5 Stavanger–Skeiane/Nærbø/Egersund R50 Nelaug–Arendal	2019–2027	(1+1 år)
Trafikkpakke 2 Nord (SJ Norge)	F6 Trondheim–Oslo F7 Trondheim–Bodø R60 Trondheim–Røros–Hamar R65 Dombås–Åndalsnes R70 Steinkjer–Melhus/Lundamo/Støren R71 Trondheim–Storlien R75 Bodø–Rognan	2020–2028	(1+1 år)
Trafikkpakke 3 Vest (Vy tog)	F4 Oslo–Bergen L4 Bergen–Arna R40 Bergen–Voss–Myrdal	2020–2029	(1+1 år)
Østlandet 1 (Vy-gruppen)	L1 Spikkestad/Asker–Lillestrøm L2 Ski–Stabekk R21 Moss–Stabekk R22 Rakkestad/Mysen–Oslo S R23 Ski–Oslo S RE20 Halden–Oslo S R31 Oslo S–Hakadal/Jaren RE30 Oslo S–Gjøvik	2023–2031	(1+1 år)
Østlandet 2 (Vy-gruppen)	R12 Kongsberg–Eidsvoll R13 Dal–Drammen R14 Asker–Kongsvinger RE10 Lillehammer–Drammen RE11 Skien–Eidsvoll R55 Notodden–Porsgrunn Nytt regiontogtilbud Drammen/Oslo S–Oslo lufthavn (fra 2028)	2023–2031	(1+1 år)

Tabell 2 Trafikkavtaler som kun omfatter én toglinje

TRAFIKKAVTALE	OMFANG	VARIGHET	OPSJON
Narvik–Stockholm	F8 Narvik–Kiruna	2024–2025	(1 år)
Oslo–Riksgrensen (Stockholm)	F1 Oslo–Karlstad/Stockholm	2022–2027	(1+1 år)

Tabell 3 Trafikkavtaler som skal fases ut

TRAFIKKAVTALE	OMFANG	VARIGHET	OPSJON
Flåmsbana	R45 Myrdal–Flåm	2018–2027	
Tilbringertjeneste til Oslo lufthavn⁴	FLY1 Asker–Oslo lufthavn FLY2 Oslo S–Oslo lufthavn	2020–2028	

Utløpet av disse avtalene innebærer at staten må ta stilling til om, og hvordan, persontogtilbudet skal sikres i den etterfølgende tiden. Dette gjelder både selve togdriften og statens mulighet til å sikre helhetlig styring og koordinering av øvrige innsatsfaktorer i jernbanesektoren, herunder

⁴ Flytoget har både FLY1 Asker–Oslo lufthavn og FLY2 Oslo S–Oslo lufthavn. Forlengelser til Drammen og Stabekk er ikke omfattet av trafikkavtalen.

kjøretøy, verksteder og serviceanlegg, takst- og billettløsninger samt prioritering i kapasitetsfordelingen.

Det har skjedd vesentlige endringer i regelverket for persontogtransport siden dagens trafikkavtaler ble inngått. Markedet for persontransport med jernbane er regulert gjennom EØS-avtalen. Innføringen av EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett åpnet opp markedet for persontogtransport på jernbane (*open access*).⁵ Dette innebærer at staten må foreta en reell vurdering av markedets evne og vilje til å levere det aktuelle tilbudet, med den kvalitet og i det omfang som er nødvendig for å nå de transportpolitiske målene, før ev. inngåelse av nye trafikkavtaler.

2.2 Dagens situasjon og erfaringer med gjeldende trafikkavtaler

2.2.1 Statens rolle i organisering av persontogtilbudet

Jernbanedirektoratet har ansvar for å samordne et helhetlig persontogtilbud og forvalte statens virkemidler på en måte som bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene. Ansvarer innebærer ikke bare å sikre at det kjøres tog, men også å legge til rette for et sammenhengende, robust og forutsigbart tilbud over tid. Dette inkluderer blant annet å sikre et persontogtilbud som ivaretar hensyn til tilgjengelighet, klima, trafiksikkerhet, beredskap og regional utvikling.

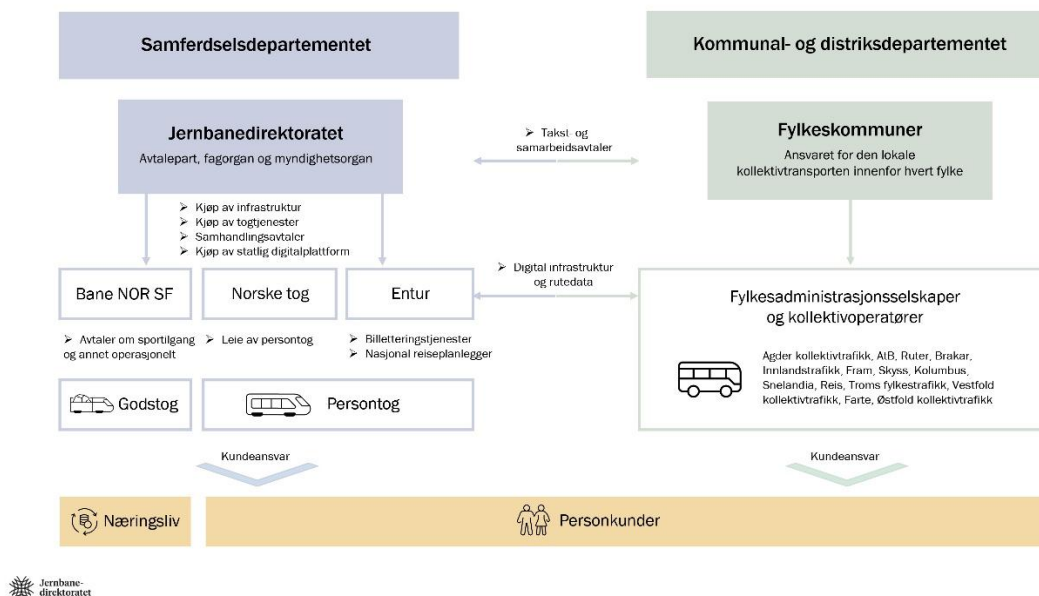
Trafikkavtalene er et sentralt virkemiddel i denne sammenhengen og fungerer både som finansieringsinstrument og styringsverktøy. Gjennom avtalene kan staten stille krav til tilbudets omfang, frekvens, stoppmønster, kvalitet og prisnivå samt krav til håndtering av avvik og hendelser.

Trafikkavtalene inngår samtidig i et bredere styrings- og virkemiddelapparat til Jernbanedirektoratet. Statlig eierskap omfatter også statlig eierskap til infrastruktur og kjøretøy samt billetteringstjenester og reiseinformasjon. Dette innebærer at statens rolle i praksis er mer omfattende enn bestilling av transporttjenester.

Gjennom forpliktelser til å yte offentlig tjeneste (FOT) sikrer staten utførelse av persontransport som i stor grad ville vært bedriftsøkonomisk ulønnsom uten slike forpliktelser. Ansvarer for å inngå slike avtaler ble overført fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet i forbindelse med jernbanereformen i 2017.

Erfaringene med dagens organisering viser at trafikkavtalene i praksis har blitt et nav i styringen av persontogtilbudet. Avtalene benyttes ikke bare til å sikre et minimumstilbud, men også til å understøtte helhetlige løsninger for billettering, koordinert ruteplanlegging, håndtering av drifts-avvik og rammer for investeringer i kjøretøy og kompetanse.

⁵ [Lov om endringer i jernbaneloven mv. \(fjerde jernbanepakke\) - Lovdata](#)



Figur 2 Aktører i jernbane- og kollektivtransportsektoren og deres samhandling

2.2.2 Utvikling av trafikkavtaler og dagens inndeling

Trafikkavtaler har vært et styrings- og finansieringsverktøy i norsk jernbane siden begynnelsen av 1990-tallet. Den første trafikkavtalen ble inngått i 1991 mellom Samferdselsdepartementet og daværende NSB og omfattet intercity-, region- og lokaltog. Avtalene har siden utviklet seg i takt med økte transportpolitiske ambisjoner, endrede markedsforhold og utviklingen av styringsmodeller.

Med jernbanereformen i 2017 og innføringen av konkurranseutsetting ble persontogtrafikken i hovedsak strukturert i geografisk avgrensede områder der alle tilhørende toglinjer inngår i en trafikkavtale (trafikkpakke). I tillegg finnes det noen trafikkavtaler for separate toglinjer, blant annet grensekryssende tilbud og avtaler av eldre årgang. Denne strukturen utgjør i dag det grunnleggende rammeverket for det avtaleregulerte persontogtilbudet i Norge.

Samtidig har utviklingen ført til et mer komplekst avtale- og aktørbilde, med økt behov for koordinering mellom togoperatører, infrastrukturforvalter, kjøretøyselskap, tilbydere av verksteds- og hensettelsesfasiliteter samt statlige fellestjenester⁶.

Dagens organisering av persontogtilbudet innebærer utfordringer knyttet til helhetlig styring og koordinering. Flere aktører, ulike avtaleformer og komplekse ansvarsforhold kan gjøre det krevende å sikre et sammenhengende og forutsigbart togtilbud.

Et økt innslag av kommersiell persontogtrafikk kan skape uklarhet knyttet til roller, ansvar og forventninger mellom staten, infrastrukturforvalter og togoperatører. Dette gjelder særlig ansvar for koordinering, beredskap og håndtering av avvik, samt ivaretagelse av transportpolitiske mål som ikke nødvendigvis er kommersielt lønnsomme.

⁶ Statlig eide og styrte systemfunksjoner og innsatsfaktorer som stilles til disposisjon for flere togoperatører, og som er nødvendige for å sikre et helhetlig, robust og koordinert persontogtilbud i tråd med transportpolitiske mål. Eksempler er Norske tog AS (tilgang på persontogmateriell) eller Entur AS (reiseinformasjon og billettering).

2.2.3 Jernbanesektorens viktigste innsatsfaktorer

Leveransen av et velfungerende persontogtilbud forutsetter at flere innsatsfaktorer fungerer godt sammen. De viktigste innsatsfaktorene er infrastruktur, kjøretøy, togoperatører og takst- og billettsystem:

- Infrastrukturen setter rammene for hvor mange tog som kan kjøres, hvilke ruter som er mulige og hvor robust driften er ved avvik.
- Kjøretøyene må være teknisk tilpasset til norsk infrastruktur og klimatiske forhold, og tilgjengeligheten på verksted- og hensettingskapasitet er avgjørende for stabil drift.
- Persontogoperatørene står for den daglige leveransen av togtilbudet, men er samtidig avhengige av rammebetingelser de i begrenset grad kontrollerer selv.
- Takst- og billettsystemet påvirker etterspørselen, inntektsgrunnlaget og brukervennligheten for de reisende, og legger viktige føringer for samspill med øvrig kollektivtransport.

Erfaringene viser at endringer i én innsatsfaktor ofte kan få konsekvenser for de øvrige. Dette gjør persontogtilbudet til et system der helhetlig styring er særlig viktig.

Persontogoperatørene leverer i hovedsak togtilbudet innenfor rammene av trafikkavtaler. Dette reflekterer at store deler av persontogtrafikken i Norge er preget av svak eller manglende bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Unntak finnes, særlig innenfor turisttrafikk, men disse utgjør en begrenset del av det samlede tilbudet.

Dette innebærer at markedet i begrenset grad leverer et sammenhengende persontogtilbud på kommersielle vilkår alene, og at trafikkavtalene fungerer som en forutsetning for tilbudets omfang og stabilitet.

2.2.4 Dagens avtalestruktur og avtaleprinsipper

Trafikkavtalene er i hovedsak utformet som nettoavtaler. Dette innebærer at persontogoperatøren i utgangspunktet har ansvar for både inntekts- og kostnadsutviklingen innenfor rammene av avtalen. Operatøren mottar et offentlig vederlag for å oppfylle forpliktelser til å yte offentlig tjeneste, men beholder billettinntektene og bærer risiko knyttet til etterspørsel, kostnadsutvikling og operativ effektivitet.

Over tid har nettoavtalene blitt mer standardiserte og langsiktige, med tydeligere krav til leveranse og rapportering. Samtidig har behovet for justeringer og tilleggsavtaler økt, blant annet som følge av økt samordning på tvers av sektoren og ekstraordinære hendelser.

Trafikkavtalene med persontogoperatørene inngår i en bredere avtalestruktur med grensesnitt som samlet sett er etablert for å sikre helhet og sammenheng i persontogtilbudet. I denne strukturen inngår blant annet følgende aktører:

- **Norske tog AS** – eier og stiller kjøretøy til disposisjon for operatørene gjennom egne leieavtaler. Dette bidrar til å redusere kapitalbindingen for operatørene og legge til rette for konkurranse, men innebærer samtidig at kjøretøytilgjengelighet og tekniske spesifikasjoner i stor grad fastsettes utenfor trafikkavtalene.
- **Entur AS** – leverer felles løsninger for billettering, inntektsfordeling og reiseinformasjon. Bruken av felles systemer bidrar til sømløshet for de reisende, men reduserer samtidig operatørenes handlingsrom til å differensiere egne kommersielle løsninger.
- **Bane NOR** – forvalter infrastrukturen og tildeler kapasitet gjennom ruteleier, samt har ansvar for trafikkstyring og håndtering av avvik.

Samlet sett bidrar dette avtalenettverket til at persontogtilbudet kan fungere som et sammenhengende system. Samtidig innebærer strukturen et høyt nivå av gjensidig avhengighet mellom

aktørene, og at endringer i én del av avtalenettverket kan få konsekvenser for øvrige deler av systemet.

Det er samtidig relevant å se dagens avtalestruktur i et historisk perspektiv. Frem til 2019 ble dagtogene Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim drevet av NSB uten trafikkavtale. Denne trafikken var imidlertid ikke å anse som kommersiell drift under et open access-regime, ettersom regelverket på dette tidspunktet i praksis begrenset generell markedsadgang til persontogtransport. Bakgrunnen for at disse togtilbudene senere ble innlemmet i trafikkavtalene, var blant annet et ønske om å sikre like konkurransevilkår i anbudene, legge til rette for subsidiering på tvers av toglinjer innenfor avtalene og styrke statens mulighet til å styre helheten i persontogtilbudet. I tillegg ga NSB uttrykk for at det var krevende å drive dem lønnsomt, og at de trolig måtte redusere tilbudet dersom det ikke ble innlemmet i trafikkavtalene.⁷

I dag finnes det enkelte innslag av kommersiell persontogdrift innenfor den eksisterende avtalestrukturen. Dette gjelder blant annet Vy Togs kommersielle sommertog mellom Oslo og Myrdal, samt ulike kommersielle forlengelser av avganger på Østlandet. Disse tilbudene viser at kommersiell drift kan eksistere side om side med trafikkavtaler, men også at slike løsninger forutsetter tydelige avklaringer av grensesnitt mot øvrige avtaler, særlig når det gjelder ruteleier, billettsystemer og samordning med offentlig kjøpt trafikk. Det forutsetter også tydelig avklaring av problemstillinger rundt leie av togmateriell.

2.2.5 Erfaringer med trafikkavtalene så langt

Erfaringene med dagens avtalestruktur viser at den gir staten betydelig styringsmulighet og kontroll på utforming av togtilbudet, men også at kompleksiteten er høy. Dette stiller store krav til koordinering, kontraktsoppfølging og rolleavklaring, og utgjør et viktig bakteppe for vurderingen av alternative måter å organisere og sikre persontogtilbudet på fremover.

Samlet sett viser erfaringene⁸ at dagens trafikkavtaler har bidratt til økt profesjonalitet i anskaffelser og kontraktsforvaltning samt et mer kundeorientert persontogtilbud. Samtidig fremstår avtalesystemet som komplekst, med betydelige administrative og koordineringsmessige krav.

Erfaringene peker særlig på utfordringer knyttet til:

- skjev fordeling av risiko mellom stat, operatører og øvrige aktører
- høy kontrakts- og avtalekompleksitet, som kan påvirke inngangsterskler og effektivitet
- begrenset tilgang til verksteder og hensettingskapasitet
- usikkerhet knyttet til i hvilken grad konkurranseutsettingen samlet sett har gitt mer persontogtilbud per krone over tid

Disse erfaringene gir ikke i seg selv svar på hvordan fremtidige trafikkavtaler bør utformes, men utgjør et viktig faktagrunnlag og premiss for de videre vurderingene i utredningen, herunder vurderingen av nullalternativet og alternative måter å sikre persontogtilbudet på innenfor gjeldende rammebetingelser.

2.2.6 Forventet utvikling

Forhold som forventes å være stabile over tid

Beskrivelsen av forventet utvikling tar utgangspunkt i erfaringene med gjeldende trafikkavtaler (jf. kapittel 2.2.5), gjeldende rammer for offentlig kjøp av persontogtrafikk (jf. kapittel 4.3) samt føringer i *Styringsrammeverk for nye tilbudsforbedringer på jernbanen*. Vi ønsker å synliggjøre

⁷ Kommunikasjon fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet, 6.2.2026.

⁸ Trafikkavtalegjennomgang- Rapport fra Oslo Economics, oktober 2025

hvilke forhold som med stor sannsynlighet vil være førende også i et fremtidig system for organisering og forvaltning av persontogtilbudet, uavhengig av valg av konkret avtalestruktur.

Erfaringene fra dagens avtaler og de transportpolitiske føringene tilsier at staten også fremover vil ha et overordnet ansvar for å sikre et landsdekkende persontogtilbud som bidrar til måloppnåelse innen tilgjengelighet, klima, trafikksikkerhet, beredskap og regional utvikling. Dette innebærer at behovet for forpliktelser til å yte offentlig tjeneste (FOT) i persontogtrafikken må forventes å bestå, selv om omfanget og innretningen av slike forpliktelser kan endres over tid.

Videre viser både erfaringene med gjeldende trafikkavtaler og styringsrammeverket for tilbudsutvikling at persontogtilbudet også i et fremtidig system vil måtte forholde seg til de samme grunnleggende innsatsfaktorene og strukturelle rammebetingelsene som i dag. Dette gjelder særlig:

- tilgjengelig og planlagt infrastruktur og sporkapasitet
- tilgang til egnet kjøretøy-, verksteds- og hensettingskapasitet
- behov for koordinering mellom togoperatører, infrastrukturforvalter og øvrige virkemiddelaktører
- krav til sømløse kunde-, billett- og informasjonsløsninger

Disse forholdene endres i hovedsak gradvis over tid og kan i begrenset grad påvirkes gjennom valg av avtaleform alene (f.eks. valg mellom brutto- og nettokontrakter, risikofordeling, avtalens omfang og varighet). Et nytt avtalesystem vil derfor måtte håndtere mange av de samme operative og organisatoriske utfordringene som dagens modell.

Regulatoriske rammer og rettslig utvikling

4.3EØS-rettslige rammer for offentlig kjøp av persontogtrafikk vil fortsatt være styrende for statens handlingsrom. Kollektivtransportforordningen, statsstøttereguleringen og regelverket for jernbanemarkedet legger føringer for når og hvordan trafikkavtaler kan inngås, herunder krav til konkurranseutsetting, kompensasjon og avgrensning mot kommersiell trafikk. Dette er beskrevet mer detaljert i kapittel 4.3.

Erfaringer fra Norge og andre europeiske land (jf. kapittel 2.2.5 og kapittel 4.3.2) viser samtidig at regelverket og praktiseringen av regelverket utvikler seg over tid. Utviklingen skjer blant annet gjennom rettspraksis, ESA-praksis og endringer i EU-regelverket. Fremtidige trafikkavtaler bør derfor utformes med tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere regulatoriske endringer, samtidig som de gir nødvendig forutsigbarhet for operatører og andre aktører.

Markedsutvikling og aktørbilde

Basert på erfaringene fra konkurranseutsettingen av trafikkpakkene og den løpende kontraktsoppfølgingen vurderes markedet for persontogtrafikk i Norge å være mer modent enn ved innføringen av jernbanereformen. Aktørene har opparbeidet erfaring med konkurranse, kontraktsforvaltning og samspill i sektoren, noe som gir et bedre utgangspunkt for videreutvikling av avtaler og samarbeidsformer.

Samtidig tilsier erfaringene at kompleksiteten i avtale- og aktørbildet vil bestå. Trafikkavtalene vil også i fremtiden måtte fungere i tett samspill med avtaler og ordninger knyttet til Norske tog, Entur, Bane NOR og Bane NOR Eiendom samt med regionale myndigheter og kollektivselskaper. Behovet for koordinering, tydelig ansvarsdeling og klare grenseflater forventes derfor å være like relevant i et fremtidig system som i dagens.

Usikkerhet og eksterne drivere

Erfaringene de siste årene, eksempelvis håndteringen av pandemien og større infrastrukturbrudd, viser at forutsetningene for persontogtrafikken kan endres raskt og vesentlig. Det er usikkerhet

knyttet til utviklingen i etterspørsel etter togreiser, blant annet som følge av endrede reisevaner, teknologisk utvikling, konkurranse fra andre transportformer og klimaendringer.

Disse forholdene kan påvirke både kostnadsbildet og behovet for offentlig kjøpt trafikk, og tilsier at fremtidige trafikkavtaler bør utformes med en viss grad av fleksibilitet for håndtering av endringer og avvik innenfor avtalens rammer. Samtidig er det begrensninger for hva som kan forhåndsreguleres i avtaler. Ekstraordinære hendelser kan gjøre reforhandlinger, midlertidig løsninger eller andre avtalemessige tilpasninger nødvendige.

Samlet sett viser forventet utvikling at fremtidige trafikkavtaler må vurderes innenfor et sett av relativt stabile strukturelle og regulatoriske rammer, samtidig som det må tas høyde for økt usikkerhet og kompleksitet. Dette underbygger behovet for å vurdere alternative måter å organisere og forvalte trafikkavtalene på, herunder hvordan risiko kan håndteres og ansvar og insentiver kan utformes innenfor gjeldende handlingsrom. Disse vurderingene danner utgangspunktet for analysene i kapittel 4.5.

2.3 Særtrekk ved norsk jernbane

Sammenliknet med andre land i Europa der EØS-regelverket gjelder, kan særtrekk i Norge påvirke kapitalgivere positivt eller negativt i deres vurderinger av å etablere kommersielle transporttilbud på jernbanen uten trafikkavtale med inntektssikring. I dette kapitlet omtales de mest relevante særtrekk for jernbanen i Norge.

2.3.1 Høy andel overbelastet strekningsinfrastruktur

Bane NOR leverer bruksretter på det nasjonale jernbanenettet for fremføring av tog. Tilgang til jernbaneinfrastruktur er en essensiell innsatsfaktor for togoperatører for å kunne levere transporttjenester til de reisende om bord i deres tog. Jo mer tilgangen til denne innsatsfaktoren er begrenset, desto større blir risikoen for at togoperatører ikke klarer å generere inntekter av den kapitalen de har bundet opp i lokomotiver, vogner og togsett.

Når minst én togoperatør ikke har fått tilfredsstillende ruteleier for sin virksomhet som resultat av infrastrukturforvalters kapasitetsfordelingsprosess, skal infrastrukturforvalter erklære den gjeldende infrastrukturen som overbelastet. På denne måten kan omfanget av overbelastning på det norske jernbanenett brukes som overordnet indikator for å vise risikoen på infrastrukturtilgang.

For rutetermin 2026 måtte Bane NOR erklære omtrent 60 prosent av det nasjonale jernbanenettet som overbelastet i henhold til kriteriene i jernbaneforskriften. Til sammenlikning er mindre enn 10 prosent av jernbanestrekkningsnettet i EU erklært overbelastet.⁹

Konsekvensen av dette er at frihetsgradene for operatørene til å opprette og tilpasse togtilbudet til kundegrunnlaget og egne operative behov er begrenset mange steder i nettet. Det er «trangt om plassen», og dersom en operatør ønsker å opprette et nytt tilbud eller justere innretting på eksisterende ruteleier, vil det ofte medføre endringer i andre ruteleier. Dette påvirkes også av den høye andelen enkeltsporstrekninger, som beskrevet i kapittel 2.3.3.

2.3.2 Hendelser som fører til uforutsigbar trafikkproduksjon

Bane NOR har i den senere tid måttet stenge infrastrukturen som følge av en rekke uønskede hendelser. Dette skyldes både værrelaterte hendelser med ødelagt infrastruktur og lang gjen-

⁹ Kilder: Bane NOR. Network Statement 2026, [kap. 4.6.2](#) Overbelastede strekninger (i Norge), Jernbanedirektoratet. [Infrastrukturmodell](#), Ninth monitoring [report](#) on the development of the rail market under Article 15(4) of Directive 2012/34/EU, datert 30.7.2025

oppbyggingstid, men også tekniske feil som har ført til omfattende stans av togtrafikken, både regionalt og nasjonalt. Blant de større hendelsene de seneste årene er:

- Kollaps av underbygningen ved Nesvatnet i august 2025 som har ført til stengning av jernbanestrekningen nord for Trondheim/Hell i minst ni måneder.
- Skader av Otta bru som førte til stengning av Dovrebanen mellom januar og april 2025.
- Landsdekkende togstans den 25.12.2024 pga. feil i kommunikasjonssystemet.
- Togulykke mellom Bjerka og Finneidfjord som følge av ras den 24. oktober 2024 med påfølgende stengning av Nordlandsbanen til slutten av november 2024 og innstilling av fjerntogtilbudet.
- Kollaps av Randkleiv bru som førte til stengning av Dovrebanen i ni måneder mellom august 2023 og juni 2024.
- Flere og langvarige driftsbrudd i persontrafikken på Ofotbanen i perioden desember 2023 og mai 2024 etter avsporinger av to godstog.
- Gjentakende stenginger av Raumabanen pga. ras i årene siden 2014.

Både værrelaterte hendelser og tekniske feil som fører til driftsbrudd har som konsekvens at togoperatørens bundne kapital i lok, vogner og togsett ikke kan brukes til å generere inntekter som forutsatt.

2.3.3 Høy andel enkeltsporstrekninger

Kjennetegnet på enkeltsporede jernbanestrekninger er at tog kun kan møtes innenfor stasjonsområder. Konsekvensen er lav strekningskapasitet og at trafikkavviklingen for et tog alltid er avhengig av trafikken i motsatt kjøreretning. Forsinkelser spres derfor i stor grad til tog i motsatt kjøreretning. Ved større forsinkelser kan et følgeforsinket tog ved senere togkryssing spre forsinkelsen videre til tog i samme kjøreretning som det opprinnelig forsinkede toget. Når en enkeltsporet strekning i tillegg er høyt utnyttet, kan det ta ekstra lang tid til å komme tilbake til uforstyrret drift. Dette betyr at mange tog blir berørt av en enkelt hendelse.

En høy andel enkeltsporstrekninger vil dermed innebære stor risiko for lav tilbudskvalitet og svært begrensede utviklingsmuligheter for tilbudsforbedringer. Dette forventes å begrense viljen til å binde privat kapital for å etablere et kommersielt togtilbud.

I Norge er andelen flersporstrekninger (to eller flere spor) ca. 9 prosent. I de 44 europeiske landene med jernbaneinfrastruktur har kun 8 land et strekningsnett der andelen dobbelt- eller flersporstrekninger er lavere enn 20 prosent som i Norge. De andre landene er Portugal, Bosnia og Herzegovina, Hellas, Kroatia, Moldova, Serbia og Tyrkia.¹⁰

2.3.4 Få omkjøringsmuligheter for å opprettholde trafikkproduksjon

I motsetning til de fleste andre land er jernbanenettet i Norge utformet som en stjerne rundt navet i Oslo slik at det finnes få omkjøringsmuligheter dersom infrastrukturen blir stengt. Dersom det finnes alternative linjeveier på strekninger som ikke er berørt av et planlagt eller ikke-planlagt driftsbrudd, vil trafikkproduksjonen på jernbanen til en viss grad kunne opprettholdes. Det innebærer at det kan tilbys «tog-for-tog»-løsninger, istedenfor «buss-for-tog» eller «fly-for-tog» dersom en gitt banestrekning ikke kan brukes.

I de få transportkorridorene der det finnes alternative jernbanestrekninger i Norge, kan disse normalt ikke brukes på grunn av trafikkrestriksjoner eller manglende kapasitet. Dette skyldes at infrastrukturen på den potensielle omkjøringsmuligheten er stengt for den aktuelle togkategorien, at den alternative strekningen ikke er elektrifisert eller at det kreves et annet togsikringssystem enn på togets ordinære linjevei. Manglende kapasitet på avgreningsstasjoner eller manglende

¹⁰ Kilder: <https://ec.europa.eu/eurostat>, Wikipedia/Mehrgleisigkeit

tilsvinger til en omkjøringsstrekning kan også være en hindring for bruken av alternative banestrekninger.

Konsekvensen er at togene i Norge i veldig liten grad kan omrutes rundt stengt infrastruktur. Driftsbrudd der infrastrukturen må stenges og der det ikke finnes alternative fremføringsmuligheter ved hjelp av tog-for-tog, fører til ekstra høye kostnader fordi togoperatør må organisere alternativ transport for de reisende som allerede har kjøpt billett.

2.3.5 Langstrakt jernbane med lav befolkningstetthet

Geografien har preget utformingen av jernbanenettet, og fjorder og fjell har satt begrensninger på muligheten for å knytte befolkningssentra sammen på en effektiv måte. Med unntak av det sentrale Østlandet er avstandene mellom befolkningssentrene som betjenes av jernbanen lange. Reisetiden blir også negativt påvirket av svingete infrastruktur, som er utviklet i områder med fjorder, daler og bratt terreng.

En konsekvens av dette er at mange strekninger har tynt passasjergrunnlag sett i forhold til avstandene som må tilbakelegges for å binde byer og tettsteder sammen. Dette bidrar til at andelen jernbanerelasjoner som har potensial for kommersiell lønnsomhet er relativt lav.

2.3.6 Oppsummering av særtrekk ved norsk jernbane

Gjennomgangen viser at norsk jernbane har noen særtrekk som gjør det krevende å etablere og drive et kommersielt togtilbud.

- Frihetsgradene for togoperatørene til å utforme tilbudet slik de ønsker det begrenses av et enkeltsporet nett med høy kapasitetsutnyttelse, og få omkjøringsmuligheter.
- Risikoen for at togoperatørene ikke får levert det togtilbudet de ønsker (med hensyn til driftsstabilitet) øker som følge av høy andel enkeltspor og høy kapasitetsutnyttelse (slik at forsinkelser sprer seg). Mange hendelser kan føre til omfattende innstillinger.
- Den høye kapasitetsutnyttelsen gir risiko for at togoperatørene ikke får tilgang på markedsmessig attraktive ruteleier.
- Lav befolkningstetthet relativt til avstandene som må tilbakelegges bidrar til høye transportkostnader og begrenser potensialet for kommersielt lønnsom drift av togtilbudet.

2.4 Tilgang på kjøretøy som forutsetning for konkurranse mellom operatører

Tilgang på egnede kjøretøy er en grunnleggende forutsetning for persontogmarkedet i Norge. I arbeidet med jernbanereformen ble det lagt til grunn at fungerende konkurranse om trafikkavtaler forutsetter at sentrale innsatsfaktorer er tilgjengelige for flere aktører på like vilkår.

Tilgang på kjøretøy ble i denne sammenheng identifisert som en særlig kritisk faktor (Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor*, s. 35; Prop.1 S Samferdselsdepartementet 2016–2017, omtale av jernbanereformen, fra s. 139).

Persontogmateriell er kapitalkrevende, har lang økonomisk levetid og kjøretøyene som brukes i Norge er i stor grad spesialtilpasset norske driftsforhold. Trafikkavtalene er samtidig tidsavgrensede, og staten har behov for å kunne endre trafikktilbudets omfang, struktur og geografiske inndeling over tid, i tråd med utviklingen i markedet og av infrastrukturen. Uten at staten stiller kjøretøy til disposisjon, ville togoperatører som tapte en konkurranse risikere å bli sittende igjen med jernbanekjøretøy uten sikker videre anvendelse i det norske markedet. Denne risikoen ble i reformarbeidet vurdert å ville øke risikoen for aktørene og dermed svekke grunnlaget for reell konkurranse.

Norske tog AS ble etablert for å redusere inngangsbarrierene i persontogmarkedet og legge til rette for konkurranse om drift av persontogtjenester, fremfor konkurranse om kapitaltilgang og evne til å bære langsiktig investeringsrisiko. Statlig eierskap til kjøretøy ble samtidig begrunnet med behovet for langsiktig og helhetlig planlegging av kjøretøyflåten (Prop. 1 Samferdselsdepartementet 2017–2018, s. 141).

Det norske jernbanesystemet har særtrekk som i praksis begrenser hvilke kjøretøy som kan benyttes. Krav knyttet til topografi, klima, vinterdrift, strømforsyning, profil, tekniske standarder, signal- og sikkerhetssystemer samt beredskap, innebærer at kun et svært begrenset utvalg av kjøretøy er egnet for bruk i Norge. I praksis er det kun den norske og svenske kjøretøyflåten som kan benyttes uten omfattende tekniske tilpasninger og betydelig risiko.

Erfaringer viser at forsøk på å anskaffe brukt togmateriell til bruk i Norge i stor grad har vært mislykkede. Slike anskaffelser har vært forbundet med betydelige utfordringer knyttet til teknisk kompatibilitet, godkjenning, tilpasning til norske forhold, høye kostnader og redusert driftssikkerhet. Brukt togmateriell har derfor ikke vist seg å være et reelt eller robust alternativ for å sikre kjøretøytilgang i persontogmarkedet, og gjennomførte markedsundersøkelser har blitt avsluttet uten anskaffelse av brukt materiell.

Tilgang på kjøretøy vil være en viktig forutsetning for både omfanget og lønnsomheten i drift av persontog uten FOT i Norge, på samme måte for persontogtilbudet som kjøpes av staten.

Betydningen av statlig eierskap til kjøretøy varierer imidlertid mellom ulike markedssegmenter. For lokal- og regiontogtrafikken i Norge er operatørenes mulighet til å benytte statlig eide kjøretøy en klar forutsetning for å oppnå reell konkurranse, gitt trafikkenes karakter, begrensede alternative anvendelser av kjøretøyene og behovet for tett integrasjon i det samlede kollektivsystemet.

I fjerntogsegmentet har tilgjengeligheten til jernbanekjøretøy i Norden i større grad modnet de siste ti årene. De dominerende statlige operatørene, med unntak av Vy, har i dag i hovedsak anskaffet og eier sitt fjerntogmateriell selv, jf. blant annet SJ og DSB. I tillegg har ikke-statlige aktører i Europa opparbeidet erfaring med ulike private finansieringsløsninger, herunder bruk av private leasingstrukturer (ROSCO-er¹¹) og direkte samarbeid med kjøretøyprodusenter.

2.5 Tilgang på verkstedkapasitet

En annen sentral utfordring i det norske jernbanesystemet er manglende og lite tilpasset verkstedkapasitet. Som dokumentert i *Plan for nasjonale verkstedbehov*¹² er situasjonen særlig utfordrende for persontog, men også utfordrende for godstog og skinnegående arbeidsmaskiner. Verkstedene er i stor grad dimensjonert for eldre togtyper og kortere togsett, og er ikke tilstrekkelig tilpasset nyere og lengre motorvognsett med økt behov for taktilgang og løfteutstyr.

Mangelen på egnede verkstedspor fører til redusert vedlikeholdskapasitet, økt ståtid for tog og lavere driftsstabilitet. Dette får direkte konsekvenser for togtilbudet, blant annet ved at tog må kjøres med redusert kapasitet eller tas ut av trafikk.

Samlet sett utgjør verkstedkapasiteten en strukturell flaskehals i jernbanesystemet. Uten tiltak for bedre utnyttelse, oppgradering og eventuell nyetablering av verksteder, vil dette begrense

¹¹ Forkortelse for det engelske begrepet «Rolling Stock Company». Private selskap som eier og leier ut jernbanekjøretøy til togselskaper

¹² [Plan for nasjonale verkstedbehov - Jernbanedirektoratet, 2025](#)

mulighetene for ytterligere toganskaffelser, forbedre driftsstabiliteten og videreutvikle jernbanetilbudet i tråd med transportpolitiske mål.

I dag finansieres og fordeles verksted- og hensettingskapasitet etter selvkostprinsippet og på ikke-diskriminerende grunnlag. Innføring av kommersiell drift kan kreve at verkstedene må håndtere mer kompleks logistikk, koordinering mellom flere operatører og potensielt flere kjøretøytyper enn i dag.

Dersom en ny aktør kommer inn med egne kjøretøy i eksisterende verksteder, vil det kunne medføre større lagerbehov, flere reservedelstyper, flere vedlikeholdsprogrammer og et økt press på spor og fasiliteter. I kartleggingen av verksteder trekkes Bergen frem som særlig utsatt, mens Lodalen og Marienborg har større evne til å håndtere slike endringer – selv om også disse har klare kapasitetsbegrensninger.¹³

Private aktører kan i teorien etablere egne verksteder i Norge, men korte avtaleperioder og høy investeringsrisiko gjør dette lite attraktivt. I Sverige har kommersiell togdrift imidlertid gitt grobunn for både lokale og private verkstedinvesteringer, ofte initiert av regioner eller kommersielle aktører. Erfaringene viser at et åpent marked kan stimulere til mer mangfold i verkstedstrukturen, men det avhenger av omfanget og forutsigbarheten (fra vedlikeholdsleverandørenes perspektiv) av tilbudet uten FOT.

2.6 Hva tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak?

Persontogtilbudet er et sentralt virkemiddel for å nå de overordnede transportpolitiske målene fastsatt av Stortinget. Erfaringer fra både Norge og sammenliknbare europeiske land viser at markedet alene i begrenset grad evner å levere et persontogtilbud som i tilstrekkelig grad ivaretar viktige samfunnshensyn, spesielt når det gjelder tilbudets ønskede omfang, frekvens, geografiske dekning og langsiktige pålitelighet. Persontogtilbudet er en viktig del av det samlede kollektivtransporttilbudet, og tilbudets egenskaper må bidra til at kollektivtransporten samlet sett ivaretar viktige samfunnshensyn og -mål, herunder framkommelighet i byområdene. Se kapittel 3.1 for nærmere beskrivelse av de transportpolitiske målene.

Store deler av persontogtrafikken i Norge kjennetegnes av svak eller manglende bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette gjelder særlig lokal- og regiontrafikk samt fjerntrafikk med lavt passasjergrunnlag. Uten offentlig inngripen vil slike tilbud i betydelig grad bli redusert eller falle bort. Det vil ha negative konsekvenser for tilgjengelighet, regional utvikling og et helhetlig transportsystem.

Videre er persontogtilbudet avhengig av et tett samspill mellom flere innsatsfaktorer som i hovedsak forvaltes eller påvirkes av staten. Staten har dermed allerede en aktiv og koordinerende rolle i utviklingen og driften av persontogtilbudet. Valg av avtalestruktur og virkemiddelbruk har derfor direkte betydning for både tilbudets kvalitet, effektivitet og måloppnåelse.

Erfaringene med gjeldende trafikkavtaler viser at offentlig kjøp av persontogtjenester har vært et sentralt virkemiddel for å sikre et sammenhengende, forutsigbart og landsdekkende togtilbud.

Statens rolle kan dermed ikke begrenses til en passiv tilrettelegging for markedet. For å sikre at persontogtilbudet også fremover bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene, og for å ivareta kravene i gjeldende regelverk, er det nødvendig at staten vurderer behovet for, omfanget av og innretningen på offentlige tiltak. Dette omfatter blant annet vurderinger av når det er grunnlag for forpliktelser til å yte offentlig tjeneste, hvordan slike forpliktelser bør utformes, og hvordan risiko, ansvar og insentiver bør fordeles mellom staten og operatørene.

¹³ Se Jernbanedirektoratets [Faktaark-verksteder.pdf](#) 2025.

Behovet for offentlig inngripen følger dermed både av markedets begrensede evne til å levere et tilbud som dekker samfunnets behov, av persontogtilbudets betydning som del av kritisk transportinfrastruktur, og av statens ansvar for å sikre et helhetlig og robust persontogtilbud over tid.

2.7 Oppsummering av problembeskrivelsen

- Persontogtilbudet i Norge leveres i stor grad gjennom trafikkavtaler mellom staten, ved Jernbanedirektoratet, og persontogoperatører.
- Trafikkavtalene er statens viktigste virkemiddel for å sikre et helhetlig og landsdekkende togtilbud og for å nå transportpolitiske mål.
- Togtilbudet er tett integrert i et bredt virkemiddel- og aktørbilde og er avhengig av koordinert samspill mellom infrastruktur, kjøretøy, verksteder, hensetting samt felles billett- og informasjonsløsninger.
- Flere sentrale trafikkavtaler utløper i løpet av de nærmeste årene, noe som utløser behov for å ta stilling til hvordan persontogtilbudet skal sikres videre.
- Erfaringene med gjeldende trafikkavtaler viser både positive effekter og utfordringer: økt profesjonalitet og kvalitet, men også høy kompleksitet og ressurskrevende forvaltning.
- Det er identifisert strukturelle utfordringer knyttet til risikofordeling, administrativ belastning og operativ avhengighet av forhold utenfor operatørenes kontroll.
- Særtrekk ved norsk jernbane forsterker disse utfordringene og begrenser fleksibiliteten og robustheten i togtilbudet.
- Hovedutfordringen er å sikre at fremtidige trafikkavtaler bidrar til oppnåelse av transportpolitiske mål, innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Problemstillingene drøftet her er et grunnlag for den videre behovsanalysen i kapittel 3, samt for vurderingen av alternative måter for organisering og sikring av persontogtilbudet i de påfølgende kapitlene.

3 Behovsanalyse

Dette kapittelet beskriver behovene som ligger til grunn for vurderingen av hvordan fremtidige trafikkavtaler for persontog bør innrettes. Behovene belyses i tre hovedkategorier:

- Samfunnets normative behov: Behov som følger av transportpolitiske mål og føringer
- De reisendes behov: Reisendes behov for egenskaper ved togtilbudet samt transportkapasitet.
- Aktørbehov: Behov hos persontogoperatører og øvrige aktører for å kunne levere et togtilbud som dekker samfunnets og brukerens behov.

For å avgrense omfanget av gjennomgangen, er det lagt vekt på å beskrive behovene som er relevante for vurderingen av forskjeller mellom kommersiell drift og kjøp av transporttjenester (FOT).

Som følge av behovet for grundig dokumentasjon av vurderingene som ligger til grunn, er gjennomgangen av behovene som presenteres i det følgende, relativt omfattende.

3.1 Samfunnets behov for persontransport med jernbane (transportpolitiske mål)

Samfunnets behov for persontransporttjenester med jernbane defineres med utgangspunkt i de transportpolitiske målsettingene i Nasjonal transportplan (NTP) 2025–2036, slik disse er presisert gjennom Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2026. Behovene som beskrives i dette kapittelet er normative, i den forstand at de uttrykker hvilke funksjoner og egenskaper transportsystemet samlet sett skal ha for å realisere politisk fastsatte mål, uavhengig av om markedet alene vil levere dette. Ikke alle målsettingene påvirkes i like stor grad av om, og i så fall hvordan, togtilbudet anskaffes. Det beskrives dermed nærmere hvordan målene er relevante for denne utredningen, og hvilke samfunnsbehov som må ivaretas gjennom organisering og sikring av togtilbudet. Dette er grunnlaget for utredningens målstruktur, som beskrevet i kapittel 4.1 og 4.2.

En konkretisering av de transportpolitiske målene er særlig relevant for denne utredningen, fordi behovet for å sikre et transportsystem som gir adekvat oppnåelse av transportpolitiske mål, er ett av kriteriene for unntak fra kommersiell drift i kollektivtransportforordningen. Disse er dermed tillagt stor vekt i utformingen av utredningens målhierarki, slik at det vil være mulig å vurdere måloppnåelsen for løsninger med kommersiell drift opp mot løsninger med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT)

3.1.1 Oversikt over transportpolitiske mål for Norge

De politiske målene som beskriver hva som skal oppnås gjennom transportsystemet er i hovedsak definert i Nasjonal transportplan (NTP). Beskrivelsen av de transportpolitiske målsettingene som følger tar utgangspunkt i Nasjonal transportplan 2025–2036 (Meld. St. 14 2023-2024) i tillegg til utdypninger og presiseringer i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2026.

De transportpolitiske målene er imidlertid ikke nye, og selv om det har kommet noen justeringer og nye ordlyder i NTP 2023–2036 og i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2026, har mye av innholdet i de transportpolitiske målene ligget fast over tid. Operasjonaliseringen av de transportpolitiske målene, som gjengis i det følgende, hviler dermed delvis på et tidligere arbeid som ble gjennomført for å tydeliggjøre hva som skal til for at togtilbudet bidrar til å dekke de reisendes og samfunnets behov for transporttjenester. Se *Kunnskapsgrunnlag for standard for tilbudskonsepter persontog* (Jernbanedirektoratet 2022) for en nærmere beskrivelse av dette arbeidet.

De fem transportpolitiske målsettingene fra NTP 2025–2036, er vist i figuren under.



Figur 3: Oversikt over de transportpolitiske målsettingene (Kilde NTP 2025–2036)

I tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2026 er det også angitt fire virksomhetsmål som en presisering av målområde 1 (Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet) og målområde 5 (Mer for pengene), hvorav tre er relevante for innretningen av fremtidige trafikkpakker:

1. Helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud
2. God kundeopplevelse gjennom høy driftsstabilitet og god avvikshåndtering
4. Folk kan reise sømløst med tog og annen kollektivtransport

Ytterligere veiledning og presiseringer i tildelingsbrevet er også benyttet i denne behovsbeskrivelsen.

3.1.2 Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050

Det overordnede transportpolitiske målet peker på tre hovedtrekk ved transportsystemet, som henviser til flere av de underordnede hovedmålene: effektivt (mål 4 og 5), miljøvennlig (mål 2) og trygt (mål 3). Det presiseres i tillegg at dette skal gjelde for hele landet, der jernbane finnes. Disse uttrykker et grunnleggende samfunnsbehov for mobilitet, tilgjengelighet og sikkerhet, uavhengig av geografisk beliggenhet. I Nasjonal transportplan 2025–2036 presiseres det at transportsystemet skal bidra til å binde landet sammen og sikre befolkningen og næringslivet tilgang til nødvendige transporttjenester, samtidig som skadevirkninger begrenses.

For jernbanen innebærer dette behov for et togtilbud som både fungerer godt i de mest trafikkerte korridorene og bidrar til å binde landet sammen gjennom stabile og forutsigbare forbindelser mellom regioner og landsdeler. NTP legger til grunn at de ulike transportformene skal utvikles der de har sine fortrinn, og at jernbanen særlig har en rolle i å håndtere store transportvolumer over lengre avstander på en energieffektiv og arealeffektiv måte.

Formuleringen «i hele landet» innebærer at togtilbudet ikke kan vurderes utelukkende ut fra kommersiell etterspørsel i enkeltmarkeder, men innenfor de geografiske områdene der jernbanen utgjør en del av transportsystemet. Samfunnet har også behov for å opprettholde grunnleggende transportfunksjoner i områder med spredt bosetting, krevende topografi og begrensede alternative transportmuligheter. Dette adresseres i konkretiseringen av målet om Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet i kapittel 3.1.3.

3.1.3 Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet

I NTP 2025–2036 skriver regjeringen at «*Fremkommelighet og god mobilitet er fundamentalt for et velfungerende samfunn med attraktive byer og lokalsamfunn, for å utvikle lokalt næringsliv og for å bidra til internasjonal konkurranseevne*» (NTP 2025–2036, s. 40).

For persontogtilbudet innebærer dette et samfunnsbehov for transporttjenester som gir høy mobilitet for både mennesker og næringsliv, og som reduserer tids- og kostnadsbarrierer for daglige reiser, tjenestereiser og lengre reiser. Togtilbudets bidrag til måloppnåelse må derfor vurderes ut fra hvordan tilbudets egenskaper samlet sett påvirker de reisendes mulighet til å komme seg dit de skal på en effektiv, forutsigbar og enkel måte.

Et togtilbud som bidrar til enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet forutsetter blant annet

- tilstrekkelig frekvens og kapasitet til å dekke etterspørselen i relevante markeder,
- forutsigbare og pålitelige reisetider,
- god samordning mellom ulike togtilbud og øvrig kollektivtransport,
- enhetlige og forståelige løsninger for billettering, informasjon og reisevilkår, og
- et prisnivå og en prisstruktur som gjør tog konkurransedyktig sammenliknet med alternative transportformer.

I det følgende presenteres en oversikt over hvilke egenskaper ved transportsystemet, inkludert togtilbudet, som er nødvendig for at det skal bidra til fremkommelighet og god mobilitet for reisende og gods, og for at næringslivets konkurranseevne øker. Av hensyn til denne utredningens omfang, er gjennomgangen overordnet, og det legges størst vekt på egenskaper¹⁴ som er relevante for å forstå togets rolle og hva som kreves av togtilbudet for at målet skal nås.

Egenskap 1: Transportsystemet betjener relevante transportrelasjoner i hele landet

En grunnleggende forutsetning for at transportsystemet skal gi en enkel reisehverdag og bidra til konkurransekraften i næringslivet er at det er mulig for de reisende å komme seg dit de skal, og for vareeiere å få fraktet godset dit det skal videreføres eller selges. «*Vei, jernbane, lokal og regional kollektivtransport, sjøtransport og luftfart binder landet sammen og har ulike funksjoner ut fra geografiske forutsetninger, bosetningsmønster og næringsstruktur*» (NTP 2015–2036, s. 34).

Med andre ord må transportsystemet betjene de transportrelasjonene som brukerne og samfunnet har behov for. Dette innebærer blant annet å:

- Betjene relevante relasjoner innad i bo- og arbeidsmarkedsregionene, slik at folk kommer seg på jobb og skole, i butikken og til relevante offentlige tjenester.
- Binde landet sammen, gjennom velfungerende transportkorridorer mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner, slik at de som gjennomfører tjenestereiser, besøksreiser og andre reiser over lengre avstander har et relevant transporttilbud.
- Betjene sentrale godsrelasjoner mellom produksjonsområder, videreforedlingsanlegg, terminaler, havner og markeder, nasjonalt og internasjonalt.
- Sikre fremkommelighet i hele landet, slik at også de som bor utenfor storbyområdene og andre tettbefolkede områder har transportmuligheter som gjør det mulig å ivareta både daglige reisebehov og gjennomføre reiser over lengre avstander når de har behov for det.

For jernbane og vei legger behovet for å betjene relevante relasjoner føringer for hvor infrastrukturen går, og for alle transportformene preger dette behovet hvor stasjoner, havner og

¹⁴ I denne utredningen er indikatorene i NTP omformet til kvalitative egenskaper og benyttes som analytisk ramme for vurdering av alternativer.

terminaler plasseres. For alle transportformer er samspillet mellom infrastruktur, tilbudsutforming og knutepunkter avgjørende for om transportbehovene faktisk kan dekkes.

For å realisere et enkelt og konkurransedyktig transportsystem, innebærer det at rutegående transportmidlers linjestruktur og stoppmønstre må utformes slik at den tilgjengelige infrastrukturen utnyttes best mulig til å dekke de reisendes og vareeierne behov. I tillegg må det være gode overgangsmuligheter mellom kollektivtransportmidlene, både med hensyn til effektive bytter av transportmiddel og kjøp av billett for reisen.

Et transportsystem som betjener relevante relasjoner for reisende og varer i hele landet, har følgende kvaliteter:

- Muliggjør transport mellom steder av betydning for befolkningens daglige liv og næringslivets verdikjeder
- Må betjene relasjoner av relevans for de reisende og vareeierne, og prioritere de viktigste blant disse der kapasitet eller ressurser er begrenset
- Må ha gode overgangsmuligheter til andre transportmidler
- Utnytter transportmidlenes ulike fortrinn i samspill, basert på geografi, volum, avstand og transportbehov

Egenskap 2: Transportmidlene brukes der de er best egnet og fungerer godt sammen

For å sikre et mest mulig velfungerende transportsystem for brukerne og for samfunnet er det en grunnleggende forutsetning at de ulike transportmidlene brukes der de er best egnet, og at systemet er utformet slik at transportmidlene virker sammen på en god måte. I beskrivelsen av målstrukturen presiserer regjeringen i NTP 2025–2036 at de ulike transportmidlene skal *«videreutvikles der de har sine fortrinn og bidrar best til næringslivets behov og de daglige personreisene til arbeid, skole og ulike fritidsformål»* (s. 34). God rolledeling er også viktig for å begrense hvor stor andel av brukernes og samfunnets ressurser som brukes på transport og bidrar til måloppnåelse knyttet til effektiv ressursbruk og *«mer for pengene»*.

Jernbanen er et transportmiddel med svært høy kapasitet og stor betydning for å håndtere store og stabile transportstrømmer, men er samtidig kapitalintensivt og lite fleksibelt sammenlignet med andre transportformer. Der sykkel, buss og vei kan tilpasses endrede relasjoner og etterspørsel, er jernbanens tilbud i hovedsak bundet til eksisterende infrastruktur. Togtilbudet går der skinnene går, men tilpasningsmuligheter ligger i stoppmønstre, frekvens og pendelstruktur.

Den begrensede fleksibiliteten innebærer at persontogtilbudet i særlig grad bør rettes mot relasjoner med høye og stabile reisestrømmer, der jernbanens kapasitetsfortrinn, regularitet og energieffektivitet kan utnyttes best mulig. Samtidig gir den faste infrastrukturen og lange planleggingshorisonten for jernbanen høy forutsigbarhet for både befolkning og næringsliv. Aktører som lokaliserer seg i nærheten av jernbanen kan legge til grunn at tilbudet vil bestå over lang tid, noe som gir grunnlag for varige tilpasninger i bosetting, arealbruk og næringsstruktur.

Togtilbudet utgjør dermed en sentral del av stamnettet for kollektivtransporten og bør inngå i et helhetlig transportsystem der jernbane, buss, øvrig kollektivtransport, gange og sykkel utfyller hverandre. God samordning mellom transportformene er avgjørende for å sikre effektive reisekjeder, særlig i overganger mellom tog og lokal og regional kollektivtransport, og for å gjøre toget tilgjengelig også for reisende som ikke har direkte tilgang til jernbanen.

I det følgende omtales mer spesifikke mål og prinsipper som tydeliggjør hvilken rolle toget bør ha i ulike transportmarkeder.

Nullvekstmålet for byområdene

En av de viktigste føringene for hva god rolledeling betyr i praksis for byområdene er formulert i nullvekstmålet, som legger som en føring at i byområdene skal *«klimagassutslipp, kø, luft-*

forurensning og støy [...] reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange» (s. 46). Dette skyldes at «veitrafikk bidrar til kø, dårlig luftkvalitet og støy, og er særlig et problem i de største byområdene. Samtidig tar veiinfrastruktur store arealer i byene, der dette allerede er en knapp ressurs» (s. 45). Dermed er det ønskelig at de kollektive transportmidlene, sammen med sykkel og gange, tar veksten i personreiser som følger av bl.a. befolkningsvekst.

Nullvekstmålet er det overordnede målet for byvekstavgiftene, som i dag gjelder for Oslo-området, Bergens-området, Trondheims-området, Nord-Jæren, Tromsø, Nedre Glomma og Kristiansands-regionen.¹⁵ I tråd med NTP 2025–2036 vil det på sikt også være aktuelt å invitere Buskerudbyen (Drammens-området) og Grenland til forhandlinger. Nullvekstmålet gjelder også for ytterligere fem byområder som ikke er omfattet av byvekstavgiftene, men som er omfattet av en statlig tilskuddsordning. Denne ordningen er øremerket byområdene Bodø, Ålesund, Haugesund, Arendal/Grimstad og Vestfoldbyen (Tønsberg, Sandefjord og Larvik). Bodø og Ålesund har så langt oppfylt kriteriene for å få tilskudd og har blitt tildelt midler fra ordningen.

Oppnåelse av nullvekstmålet i disse byområdene innebærer at jernbanen bidrar til at kollektivtransporten tar veksten i de lengre reisene innad i, og inn til, byområdene, mens det for de kortere reisene er mest aktuelt med gange, sykkel og buss/trikk. Toget er svært kapasitetssterkt, og i de korridorene der jernbanen går inn til aktuelle byområder, er det dermed naturlig og ønskelig at lokaltog- og regiontogtilbudet er utformet slik at det både er attraktivt og kapasitetssterkt nok til å ta mye av veksten i reiser fra sitt opptaksområde. Hvor mye av veksten som må tas avhenger av om opptaksområdet også betjenes av f.eks. kapasitetssterke busslinjer.

Samferdselsdepartementet tydeliggjør i sitt tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet at

«For å nå nullvekstmålet må det samlede kollektivtilbudet i, rundt og gjennom de store byene oppleves sømløst av de reisende. Dette innebærer at det er behov for gode overgangsordninger i knutepunktene, samordnede rutetabeller og felles takst- og billettsamarbeid. Rundt de største byene må togtilbudet være høyfrekvent med jevn frekvens og høy punktlighet, og enhetlig stoppstruktur som sikrer forutsigbarhet og god korrespondanse i knutepunktene mellom tog og annen kollektivtrafikk.»
(Samferdselsdepartementet 2025, s. 9)

Dersom tilgjengelig transportkapasitet ikke er tilstrekkelig til at togtilbudet fullt ut kan bidra til måloppnåelse, kan det være nødvendig å foreta prioriteringer mellom ulike kundegrupper og reisehensikter. Slike prioriteringer må ta i utgangspunkt i etablerte transportpolitiske mål, herunder nullvekstmålet og hensynet til å sikre høy kollektivandel for arbeids- og hverdagsreiser i og rundt de største byområdene.

Et eksempel på behovet for prioriteringer er beslutningen om å benytte infrastrukturkapasiteten som i dag brukes av tilbringertjenester til Oslo lufthavn til å forbedre det ordinære togtilbudet samtidig som det gode togtilbudet til Oslo lufthavn opprettholdes. Dette innebærer at jernbanens samlede kapasitet i Oslo-korridoren i større grad disponeres til fordel for pendlere og øvrige reisende med daglige reisebehov, og understøtter målet om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Dette er i tråd med føringer fra Samferdselsdepartementet om at «togtilbudet skal innrettes slik at det tiltrekker seg pendlere inn mot, gjennom og ut av de største byene» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 8). Et samlet togtilbud mellom Drammen og Oslo lufthavn innebærer samtidig at transportkapasiteten og frekvensen med toget til Oslo lufthavn opprettholdes. Dette er viktig, i lys av at det også er et transportpolitisk mål «å sikre høy kollektivandel til Oslo lufthavn, Gardermoen» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9). Tiltaket er vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, men

¹⁵ [Byvekstavgifter og tilskudd til byområder - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport/nytt-byvekst-og-tilskudd-til-byomraader/id2847444/)

hovedbegrunnelsen er forankret i de overordnede politiske målsetningene for transportsektoren (Jernbanedirektoratet 2019).

Reiser mellom landsdelene

Det er ikke etablert egne mål i NTP for utviklingen av transportmiddelfordelingen for lange reiser mellom landsdelene, men målene legger likevel føringer for jernbanens rolle også i dette markedet.

Fjerntogtilbudet har en særskilt funksjon i å binde landet sammen og sikre sammenhengende transportkorridorer mellom landsdelene. Toget er særlig godt egnet der det finnes betydelige reisestrømmer over lengre avstander, og der det kan tilby et konkurransedyktig alternativ til bil og fly målt i tilgjengelighet, regularitet og komfort. Fjerntogene betjener endepunktsmarkedene mellom de største byene, og har dermed en sentral rolle for tilgjengelighet og regional sammenkobling.

Fjerntogtilbudet har også en viktig funksjon for underveismarkedene, dvs. mindre byer og regioner der toget stopper mellom regionhovedstedene. Det er en tydelig politisk målsetting at toget skal ha en rolle i dette markedet, som beskrevet under.

Tilfredsstillende og bærekraftig tilbud i distriktene

Det er ikke etablert egne mål i NTP for utviklingen av transportmiddelfordelingen utenom byområdene, men målene legger likevel tydelige føringer for jernbanens rolle. Hva de innebærer for togtilbudet i distriktene tydeliggjøres bl.a. i Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet:

«Mellom de store byene skal togtilbudet bidra til å binde Norge sammen slik at befolkningen og næringslivet i distriktene har et tilfredsstillende persontransporttilbud lokalt, regionalt og nasjonalt. Lokalsamfunn i disse områdene er avhengig av stabile og forutsigbare transportforbindelser gjennom hele året, og det er viktig at slike togtilbud i best mulig grad korresponderer med øvrig trafikk slik at det fortsatt er rimelig og enkelt å reise i, til og fra distriktene.» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

Det er med andre ord et tydelig mål at toget skal binde regionene sammen med resten av landet, og inngå som en del av det lokale transportsystemet.

Transportmiddelfordelingen i godstransporten

Som følge av at overføringsmulighetene mellom transportformene er mindre enn tidligere antatt, har regjeringen ikke videreført det tidligere NTP-målet om overføring av gods til sjø og bane i NTP 2025–2036. NTP 2025–2036 er likevel tydelig på at *«Regjeringen vil føre en politikk som legger til rette for at transportformene utvikler sine fortrinn i relevante godsmarkeder, samtidig som skadevirkninger reduseres»* (NTP 2025–2036, s. 50).

Jernbanen er svært energi- og arealeffektiv og infrastruktur og kjøretøy tåler høye aksellaster. For godstransporten er jernbanens fortrinn at den er spesielt godt egnet til frakt av store volum over lengre avstander, og til transport av spesielt tunge råvarer over både korte og lange avstander.

Et velfungerende system for transport av gods er en forutsetning for at målet om økt konkurranseevne i næringslivet kan oppnås. De siste årene har vi sett en økt etterspørsel etter godstransport på jernbanen. For at jernbanen skal bidra til verdiskaping for eiere av kombigodsvarer og industri som utvinner eller bruker råvarer som fraktes eller ønskes fraktet på jernbanen, må ruteleiene som er tilgjengelig for godstransporten være attraktive med hensyn til avgangstider, fremføringstider, tog lengder, m.m. I et samfunnsperspektiv må det være nok transportkapasitet til det relevante godset på jernbanen.

Oppsummering av egenskaper

I et transportsystem der transportmidlene brukes der de er best egnet og fungerer godt sammen har persontogtilbudet følgende kvaliteter:

- Tilbudet har tilstrekkelig kapasitet og attraktivitet til å bidra til å ta veksten i persontransport i og inn til byområdene, sammen med annen kollektivtransport, sykkel og gange. Tilbudet har høy og jevn frekvens, med enhetlig stoppestedsstruktur og god korrespondanse i knutepunktene.
- Tilbudet gir stabile og forutsigbare forbindelser gjennom hele året i distriktene, som i best mulig grad korresponderer med øvrig trafikk.
- Tilbudet tilrettelegger for gode overganger, bl.a. gjennom samordnede rutetabeller og stoppesteder, samt felles takst- og billettsamarbeid der det er relevant.
- Fjerntogtilbudet bidrar til å binde landsdelene sammen gjennom jevne og forutsigbare rutetider gjennom hele året, tilstrekkelig frekvens og kapasitet til å gi reelle reisemuligheter gjennom hele dagen, og god samordning mot øvrig tog- og kollektivtilbud i knutepunktene.

For godstransporten på jernbanen innebærer det at tilbudet må ha følgende kvaliteter:

- De tilgjengelige ruteleiene og kapasiteten som settes til side for godstransporten må muliggjøre togavganger som skjer på tidspunkt og med fremføringstider som er markedsmessig relevante for transportnæringen og vareeierne.
- Ruteleiene må muliggjøre tog lengder som gir effektive transporter og transportkostnader.
- Den samlede transportkapasiteten må imøtekomme samfunnets behov for godstransport på jernbanen.

Egenskap 3: Transporttilbudet er lettforståelig og velstrukturert

En enkel reisehverdag betinger at det er lett å forstå for de reisende hvordan de skal bruke transporttilbudet til å komme seg dit de skal. For rutegående transporttilbud innebærer det blant annet at linjestrukturen må være enkel å forstå for de reisende, og det må oppleves som forutsigbart hvor den enkelte avgang stopper, hvor man kan bytte mellom transportmidlene, og hvilke avganger som dekkes av en gitt billett.

Innenfor kollektivtransporten er systemet bygget opp av ulike linjer, som kan deles inn i noen hovedkategorier, hvorav følgende er relevante for jernbanen (Ruter 2021, s. 13):

- Hovedlinjer, eller **stamlinjer**, betjener de største reisestrømmene, ofte inn og ut av sentrum.
- **Matelinjer** frakter reisende til og fra stoppesteder som gir overgang til stamlinjene, og utvider dermed deres opptaks- og distribusjonsområde.
- **Lokale linjer** har en flatedekkende rolle.

For stoppesteder ser vi et tilsvarende hierarki, der **knutepunkter** utgjør de viktigste stoppestedene der de reisende kan bytte mellom transportmidler og ulike linjer, **byttepunkter** med overgangsmulighet mellom noen få linjer, og **stoppesteder** som bidrar til kollektivtilbudets flatedekning (se Ruter 2021, s. 13 for nærmere omtale).

Som følge av sin store transportkapasitet, og at tilbudet ligger fast over tid, er de fleste jernbanelinjer stamlinjer i kollektivtransporten. Unntaket er enkelte linjer med lav og uregelmessig frekvens. Det er imidlertid også en tydelig rolledeling innad i persontogtilbudet, som bidrar til å gjøre togtilbudet lettforståelig for de reisende, bl.a. ved å signalisere hvilke avganger som er fullstoppende og hvilke som stopper kun i knutepunktene. Togtilbudet er delt inn i hovedkategoriene lokaltog, regiontog (med underkategorier) og fjerntog.

Et enkelt og velstrukturert togtilbud har følgende kvaliteter:

- Et lettfattelig og effektivt linjekonsept, som bruker togkategoriene til å muliggjøre effektive og forståelige reisekjeder. Tilbudet har så få linjevarianter som mulig, slik at tilbudet fremstår som forutsigbart og er mulig for brukerne å huske.
- Det naturlige hierarkiet mellom transportmidlene og togkategoriene brukes til å utforme en stoppestedsstruktur som er forutsigbar, og som sammen med gode overgangsmuligheter gir et kollektivtilbud med både god flatedekning og effektive fremføringstider.

Egenskap 4: Transporttilbudet gir god mobilitet for mennesker og næringsliv

NTP 2025–2036 påpeker at «*formålet med transportsystemet er mobilitet*» (NTP 2025–2036, s. 7). Mobilitet betyr evne til bevegelse, og økt mobilitet innebærer at det blir lettere å forflytte seg. For rutegående transportmidler avhenger mobiliteten av hvor lett det er å komme seg fra A til B. Jo færre hinder det er for å reise mellom A og B, desto høyere mobilitet er det. En reisende får økt mobilitet, dvs. flere muligheter for å forflytte seg, når avgangene går oftere, eller til flere destinasjoner. For reisende med nedsatt funksjonsevne vil tiltak som øker transportsystemets tilgjengelighet (universelt utformede reisekjeder) øke deres mobilitet.

Mobilitet er et bredt begrep, og nær sagt alle egenskaper ved transporttilbudet bidrar til å forme mobiliteten. For rutegående transportmidler, herunder togtilbudet, er det spesielt relevant at avgangene går til relevante destinasjoner, på relevante tidspunkt (dvs. frekvens og døgnfordeling), og at avgangene på ulike linjer korresponderer.

Mobilitet i persontogtilbudet

I utformingen av persontogtilbudet er det viktig at frekvensen er tilpasset den type reisehensikt som er dominerende på den aktuelle linjen. For lokaltog og regiontog, som i stor grad betjener daglige reiser til arbeid, skole og andre daglige gjøremål, innebærer det behov for høy og jevn frekvens i grunnrute og et langt driftsdøgn. Samferdselsdepartementet presiserer at det overordnede målet innebærer følgende:

«*Togtilbudet skal bidra til at ulike samfunnsfunksjoner, både i og utenom rushtid, er tilgjengelig for befolkningen og bidrar til å binde regioner og landet sammen*» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

For reiser mellom landsdeler og distriktene, som i større grad er lange tjeneste-, besøks- og feriereiser, innebærer det behov for en jevn frekvens som gjør det mulig å samordne tilbudet med annen kollektivtransport. Der dette tilbudet også har en funksjon for daglige reiser, må driftsdøgnet være langt nok til at det også i distriktene er mulig å komme seg til og fra relevante samfunnsfunksjoner, selv om frekvensen er såpass lav at reisetidspunktene i større grad må planlegges på forhånd. Som påpekt i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet, må dette tilbudet også ha «*stabile og forutsigbare transportforbindelser gjennom hele året*» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

Samferdselsdepartementet presiserer at «*de reisende skal oppleve det samlede transporttilbudet som sømløst, både mellom ulike togreiser og mellom tog og fylkeskommunal kollektivtransport*» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 8). For at god frekvens på transportmidlene skal bidra til god mobilitet i hele reisekjeder, er det derfor viktig at

- høyfrekvente kollektivlinjer møtes i knutepunktene,
- linjer med bedre flatedekning mater til raskere linjer, og
- kollektivlinjer med lav frekvens taktes mot hverandre slik at disse også har gode overgangsmuligheter.
- I tillegg må takst- og billettsystemene gjøre det mulig å løse billett for hele reisekjeder.

I persontransporten er det i tillegg relevant at tilbudet er fysisk tilgjengelig for flest mulig reisende (tilrettelegging og universell utforming), mens det for godstransporten er viktig at lastbærerne er

kompatible med transportmidlene og laste- og losseutstyr som benyttes til den aktuelle transporten (og vice-versa). Tilgjengelighet for alle i transportsystemet bidrar videre til grunnleggende verdier i det norske samfunnet: «*Universell utforming er viktig for å oppnå likestilling og deltagelse i samfunnet, uavhengig av funksjonsevne*» (NTP 2025–2036, s. 56).

Mobilitet i godstogtilbudet

For næringslivet handler mobilitet om muligheten til å flytte varer effektivt, forutsigbart og kostnadseffektivt mellom produksjonssteder, terminaler og markeder. God mobilitet i gods-transporten er særlig knyttet til pålitelighet, fremføringstid, kapasitet og samspill mellom transportformer.

For jernbanens del innebærer dette at godstransporten må ha tilgang til ruteleier som er markedsmessig relevante med hensyn til avgangstider og fremføringstider, slik at transporten kan inngå som en integrert del av næringslivets logistikk- og verdikjeder. Stabil drift og høy forutsigbarhet er avgjørende, ettersom avvik i godstransporten raskt kan få store konsekvenser for produksjon, lagerhold og leveranser.

Videre forutsetter god mobilitet i godstransporten at det er lagt til rette for effektive overganger mellom transportformer, særlig i terminalene. Dette omfatter både fysisk tilrettelegging, tilstrekkelig kapasitet og kompatibilitet mellom lastbærere, kjøretøy og laste- og losseutstyr. Et transportsystem som gir god mobilitet for næringslivet, må dermed støtte intermodale løsninger og bidra til at transportmidlenes fortrinn utnyttes i samspill.

Oppsummering av egenskap 4 mobilitet

Et togtilbud som gir god mobilitet for mennesker og næringsliv har følgende kvaliteter:

- Linjene har faste avgangsintervaller og attraktiv frekvens i grunnrute.
- Tilbudet har hensiktsmessig døgnfordeling, gitt reisehensiktene som betjenes.
- Tilbudet bidrar til effektive reisekjeder gjennom god korrespondanse i knutepunktene, og effektiv mating og takting.
- Utformingen av tilbudet, inkludert infrastruktur og kjøretøy, er tilgjengelig og bidrar til god mobilitet for alle.
- Ruteleier og fremføringstider er tilpasset næringslivets behov og muliggjør forutsigbare og effektive logistikkjeder.
- Tilbudet har tilstrekkelig kapasitet og stabilitet til å håndtere godsstrømmer over tid.
- Intermodale godstransportkjeder har effektive og godt tilrettelagte terminalløsninger.

Egenskap 5: Reise- og transporttidene bidrar til velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner

I NTP 2025–2036 er en av indikatorene for målet om enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet endring i reisetid (se NTP 2025–2036, s. 38). Forskning viser at hvor mye tid nordmenn i snitt bruker på transport hver dag har ligget relativt stabilt over tid.¹⁶ Hvor langt vi kommer med en gitt tidsbruk har imidlertid utvidet seg kraftig, som følge av forbedringer i transportsystemet. Det innebærer at arbeidstagere får tilgang til et større utvalg arbeidsplasser, og at næringslivet kan finne de mest egnede ressursene fra et større arbeidsmarked. Formingen av hva som i praksis utgjør en bo- og arbeidsmarkedsregion er en av de viktigste måtene forbedringer i persontransporttilbudet bidrar til økt konkurranseevne for næringslivet på.

¹⁶ Kilde: [Nasjonal reisevaneundersøkelse 2024](#)

Reisevaneundersøkelsen¹⁷ for de åtte største byregionene i 2024 viser samtidig at reise-mønstrene i byområdene i dag er preget av større variasjon enn tidligere, blant annet som følge av økt bruk av hjemmekontor. Undersøkelsen dokumenterer at en betydelig andel av arbeidstakere arbeider hjemme de dagene de ikke gjennomfører arbeidsreiser, noe som bidrar til færre arbeidsreiser, men ikke nødvendigvis til tilsvarende reduksjon i øvrige reiser. Videre viser undersøkelsen at det fortsatt gjennomføres et betydelig antall daglige reiser per person, og at reise-lengde i tid varierer mellom reisemål og mellom byregioner. Disse funnene illustrerer at det fortsatt eksisterer klare tidsrammer for hvor lange reiser folk faktisk gjennomfører i hverdagen, og at tilgjengelighet innenfor disse tidsrammene er avgjørende for hvordan bo- og arbeidsmarkeder fungerer i praksis.

Rutegående transportmidler kan redusere tiden de reisende bruker på å komme fra A til B ved å redusere fremføringstiden til transportmidlet, men også ved å øke frekvensen, slik at ventetiden mellom avganger blir mindre. I tillegg er det relevant at stoppestedene er godt plassert med hensyn til startpunkt og endelig destinasjon. For å oppnå effektive reisetider i kollektivtransport-systemet, er god rolledeling mellom transportmidlene og avganger med ulikt stoppmønster¹⁸ svært viktig, slik at hensyn til både effektive fremføringstider og god flatedekning kan ivaretas. Tidseffektive overganger mellom transportmidler som inngår i en reisekjede oppnås ved høy frekvens eller planlagt takting mellom transportmidlene.

For at togtilbudet skal få så korte fremføringstider som infrastrukturen og stoppmønsteret tillater, må kjøretøyene være hensiktsmessig utformet. Dette gjelder særlig toppfart og vekt, som påvirker kjøretøyets akselerasjon og bremseavstand. I tillegg må ombordutforming og dører legge til rette for rask og effektiv passasjerutveksling på holdeplassene.

Et togtilbud med reise- og transporttider som gir velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner har følgende kvaliteter:

- Fremføringstider som bidrar til attraktiv reisetid på hele reisekjeden, blant annet gjennom gjennomtenkt differensiering av togkategorier og stoppmønster.
- Utforming av kjøretøyene som bidrar til lave fremførings- og oppholdstider.
- Stoppestedsstruktur og -plassering som balanserer tilgjengelighet og reisetid, og som understøtter både regionale pendlerstrømmer og lokale reisemål.

I tillegg er kvaliteter knyttet til frekvens, regularitet og sømløse overganger viktig, som beskrevet under egenskap 4 *god mobilitet*.

Egenskap 6: Transportsystemet tilbyr adekvat transportkapasitet og et attraktivt komfort- og servicenivå

«God fremkommelighet for person- og godstransport krever tilstrekkelig kapasitet i transport-systemet» (Nasjonal transportplan 2025–2036, s. 40). I et effektivt og velfungerende transport-system, er det nødvendig at kapasiteten i infrastrukturen (trafikkapasiteten) er tilpasset trafikk-volumene som følger av de ulike transportstrømmene. Det er imidlertid ikke tilfellet over alt, og blant annet i de store byene er både veisystemet og jernbanestrekningene høyt utnyttet. Samferdselsdepartementet legger derfor som en føring for Jernbanedirektoratet at *«den begrensede kapasiteten i jernbanenettet må forvaltes og utnyttes på en effektiv måte, bl.a. ved å legge opp til minst mulig tomkjøring og transport ved bruk av serviceanlegg som verksteder og anlegg for togparkering»* (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

Det er også viktig at kapasiteten i transportmidlene (ombordkapasiteten) er tilpasset hvor mange som reiser på en gitt relasjon, og hvor lang reisen er. I kollektivtransporten er dette ekstra viktig,

¹⁷ [Nasjonal reisevaneundersøkelse 2024](#)

¹⁸ F.eks. lokaltog, regiontog, fjerntog på jernbanen, og lokalbuss, regionbuss og langdistansebuss for busstilbudet.

fordi de reisende er prisgitt kapasiteten og komforten i det tilbudet de møter. Adekvat transportkapasitet og komfort er viktig for at de reisende skal kunne gå om bord (eller får kjøpt billett på togkategorier som krever plassreservering) og for at de velger å benytte togtilbudet igjen ved neste aktuelle anledning. Reisende som er usikre på om de får plass på en gitt avgang, eller opplever høy grad av trengsel om bord, vil normalt velge andre transportalternativer, såfremt disse finnes.

Adekvat transportkapasitet er viktig for de reisendes komfort, og det er dermed ikke tilstrekkelig at det er fysisk mulig å gå om bord i toget. For å gi de reisende god komfort, er det også viktig at kjøretøyet er hensiktsmessig utformet og at det er tilgang på relevante servicefunksjoner om bord.

Et togtilbud med som tilbyr adekvat transportkapasitet og et attraktivt komfort- og servicenivå har følgende kvaliteter:

- Linjene tilbyr adekvat transportkapasitet per avgang. Dette oppnås gjennom en hensiktsmessig kombinasjon av økt kapasitet per avgang, økt antall avganger og eventuelle virkemidler for å omfordele de reisende mellom avganger.
- Kjøretøyene som benyttes har et komfort- og servicenivå som er attraktivt og relevant, gitt typisk reisetid og -hensikt for den aktuelle linjen.
- Persontogtilbudet er utformet slik at det ikke fortrenger annen samfunns viktig transport, herunder godstransport på jernbanen og andre persontogkategorier.

Egenskap 7: Transportsystemet er pålitelig

Et velfungerende transportsystem, som oppleves som enkelt av kundene og bidrar til konkurranseevnen i næringslivet må oppleves som pålitelig av både reisende og vareeiere. Viktigheten av et pålitelig transportsystem beskrives også i Nasjonal transportplan 2025–2036.

«Transportinfrastrukturen og tjenestene i transportnettet skal være i stand til å ivareta transportfunksjoner under vanskelige værforhold og stå imot påkjenninger fra klimaendringer. Det skal være systemer på plass for å sikre at trafikkflyten kan opprettholdes når kritisk infrastruktur svikter som følge av skred, ras eller flom.» (NTP 2025–2036, s. 34).

Samferdselsdepartementet har også tydeliggjort viktigheten av dette gjennom virksomhetsmål 2 for Jernbanedirektoratet: «God kundeopplevelse gjennom høy driftsstabilitet og god avvikshåndtering» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 6).

For alle transportmidler bidrar infrastrukturens og kjøretøyenes kvalitet til transportsystemets pålitelighet. For rutegående transportmidler er også ruteplanens kvalitet viktig for tilbudets regularitet (at planlagte avganger kjøres) og punktlighet (at avgangene kjøres som planlagt). Ruteplanen påvirker blant annet påliteligheten gjennom hvor høyt den tilgjengelige infrastrukturens kapasitet utnyttes og hvor stor buffer som ligger i planlagte fremføringstider, oppholdstider og vendetider i rutens endepunkter.

For de reisende er det i tillegg svært viktig at deres behov vil ivaretas dersom den planlagte transporten ikke kan gjennomføres (f.eks. som følge av ras på jernbanen). Ved innstilling av en enkelt avgang kan det være den beste løsningen å henvise de reisende til neste avgang, såfremt ventetiden er akseptabel, avgangen har nok restkapasitet til å få plass til de reisende med et ikke urimelig trengselsnivå, og de reisendes billett vil være gyldig også på denne avgangen.

Ved innstillinger av flere tog på samme bane, eller innstilling av avganger med lav frekvens og mange reisende per avgang (f.eks. fjerntog), vil de reisende ikke komme frem med mindre det settes opp alternativ transport. Gode og velfungerende systemer for alternativ transport er derfor nødvendig for å realisere den politiske målsettingen om et pålitelig transportsystem. I lys av

forventningen om økte klimapåkjenninger på transportinfrastrukturen, ikke minst jernbanen, er dette et behov som kan forventes å ha høy relevans i årene som kommer.

Et togtilbud som bidrar til et pålitelig transportsystem, har følgende egenskaper:

- Togtilbudet benytter, i så stor grad som mulig, infrastruktur og kjøretøy av høy kvalitet.
- Utformingen av tilbudet bidrar til høy driftsstabilitet.
- Det settes opp alternativ transport ved innstillinger som ikke kan håndteres på en tilfredsstillende måte av påfølgende togavgang(er).

Egenskap 8: Priser og billetteringstjenester bidrar til rettferdighet og sømløs mobilitet

For de reisende er kostnaden (i kroner) for å gjennomføre en reise avgjørende for både valg av reisemiddel og for om reisen faktisk gjennomføres. For at transportsystemet skal bidra til å realisere målet om enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet, er det dermed relevant at prisstrukturen for reiser bidrar til at transportsystemet skaper de ønskede gevinstene for individene og samfunnet, og at den bidrar til å begrense ulempene transport medfører for samfunnet (se bl.a. kapittel 3.1.4 om klima og miljø og kapittel 3.1.5 om trafikkulykker).

I denne sammenhengen forstås rettferdig prising som prising som ivaretar både fordelingshensyn og transportpolitiske mål. Rettferdig prising innebærer at billettprisene er utformet slik at togtilbudet er økonomisk tilgjengelig for brede grupper av befolkningen, uavhengig av bosted og livssituasjon, samtidig som prisnivå og prisstruktur understøtter ønsket transportmiddelfordeling og effektiv ressursbruk i transportsystemet. Begrepet omfatter dermed både prisnivå, prisstruktur og tilgangen til gjennomgående billetter og rabattordninger, og er ikke begrenset til markedsmessig eller kostnadsriktig prising alene.

En prisstruktur som bidrar til rettferdig prising og måloppnåelse har to egenskaper:

1. Prisnivået for å gjennomføre en reise bidrar til et «riktig» omfang av reiseaktivitet. Merk at for kunden er det prisen på hele reisen, ikke per transportmiddel, som er avgjørende. For kunden er det også relevant hvor store de totale reisekostnadene over tid blir, f.eks. tilgangen til periodebilletter.
2. Den relative kostnaden av ulike reisemiddelvalg bidrar til at transportmidlene benyttes der de er best egnet i et samfunnsperspektiv, dvs. at prisstrukturen bidrar til en ønsket transportmiddelfordeling (slik som f.eks. nullvekstmålet).

Samferdselsdepartementet har utarbeidet følgende målformuleringer for priser og billetter, som tydeliggjør at prisnivået skal være rimelig og oppleves som rettferdig:

«Et sammenhengende og rimelig billettsystem: Det skal være rimelig og enkelt å reise til og fra jobb og skole, mellom landsdelene/de store byene og til utlandet. Billettprisene skal oppleves rettferdige, og sosiale rabatter til barn, studenter, honnørpassasjerer og vernepliktige skal videreføres. Dette skal bidra til gode kollektivvaner, sikre at flere grupper har økonomisk tilgang til kollektivtransport og til å oppnå nullvekstmålet i byvekstavgiftene.» (Samferdselsdepartementet 2025, s 9)

Videre presiserer Samferdselsdepartementet at dette også gjelder togtilbudet utenfor storbyområdene:

«Lokalsamfunn i disse områdene er avhengig av stabile og forutsigbare transportforbindelser gjennom hele året, og det er viktig at slike togtilbud i best mulig grad korresponderer med øvrig trafikk slik at det fortsatt er rimelig og enkelt å reise i, til og fra distriktene. Dette innebærer at Jernbanedirektoratet, dersom markedet ikke kan levere tjenester som tilfredsstiller de transportpolitiske målene, skal sikre at lokalsamfunn langs jernbanen får opprettholdt et togtilbud til en pris som er sammenliknbar med prisen

reisende betaler på jernbanen i andre deler av landet» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

Regjeringen skriver i NTP at de vil «*tilrettelegge for utvikling av sømløs mobilitet og samhandling mellom ulike aktører i transportsystemet*» (NTP 2025–2036, s. 111). Virksomhetsmål 4 for Jernbanedirektoratet trekker også frem at dette er et nødvendig satsingsområde for å nå de transportpolitiske målene: «*Folk kan reise sømløst med tog og annen kollektivtransport*» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 6). Et svært viktig element av et sømløst transporttilbud er sammenhengende billettering og integrerte takst- og sonesystemer på tvers av transportmidlene. I et velutviklet kollektivsystem vil mange reiser innebære ett eller flere bytter underveis. Både med hensyn til reisens totale kostnad, og de rettigheter som følger av å ha en billett, er det for de reisende viktig å kunne kjøpe gjennomgående billetter.

Takst- og billettsamarbeid trekkes frem som sentralt for å nå nullvekstmålet av Samferdselsdepartementet:

«For å nå nullvekstmålet må det samlede kollektivtilbudet i, rundt og gjennom de store byene oppleves sømløst av de reisende. Dette innebærer at det er behov for gode overgangsordninger i knutepunktene, samordnede rutetabeller og felles takst- og billett-samarbeid.» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 9).

Pris er et viktig virkemiddel for å få flere til å velge kollektivtransport. Gjennom trafikkavtalene, som i dag er utformet som nettokontrakter, har Jernbanedirektoratet overlatt ansvaret for prissettingen av persontogreiser til togoperatørene. Fylkeskommunene bestemmer billettprisene for lokal kollektivtransport, også for tog i områder der fylkeskommunale billetter er gyldige som følge av takstsamarbeid.

For å sikre statlig innflytelse på prisnivået for persontogtransporten legger Jernbanedirektoratet en øvre prisgrense i trafikkavtalene. Prisgrensen angir den høyeste tillatte prisen for enkeltbilletter og 30-dagersbilletter på det ordinære togtilbudet på en gitt strekning. Innenfor denne rammen kan togoperatørene tilby lavere priser og egne billettprodukter. Det er også adgang til å ta høyere pris for oppgraderte produkter. Samferdselsdepartementet angir i tillegg et nasjonalt minimumsnivå for sosiale rabatter i offentlig kollektivtransport.¹⁹

Den statlige prisstrategien bygger på tillit til at aktørene som er tettest på kundene, togoperatørene og fylkeskommunene gjennom sine administrasjonsselskaper, har de beste forutsetningene for å fastsette prisene på transporttjenestene ut fra lokal markedskunnskap og de økonomiske rammene aktørene opererer innenfor.

Et togtilbud med priser og billettering som bidrar til rettferdighet og sømløs mobilitet har følgende kvaliteter:

- Rimelige og rettferdige priser. Prisene bør oppleves som rettferdige, både gjennom sosiale rabatter og på tvers av geografiske områder, også utenfor storbyregionene.
- Prisenivå og struktur som støtter ønsket transportmiddelfordeling. Prisene bør ligge på et nivå og ha en struktur som, sammenlignet med andre transportformer, bidrar til ønsket transportmiddelfordeling, blant annet i tråd med nullvekstmålet.
- Gjennomgående billettering. Toget bør inngå takst- og billettsamarbeid der dette vurderes som riktig for å nå overordnede transportpolitiske mål, slik at det er mulig å kjøpe billetter

¹⁹ Ordningene gir i dag 50 prosent rabatt på enkeltbilletter for barn i alderen 4–15 år, for militært personell i førstegangstjeneste og for honnørreisende. For tog gjelder en høyere barnerabatt på 75 prosent for barn i alderen 4–17 år. Studenter under 30 år har 40 prosent rabatt på 30-dagersbilletter iht. Samferdselsdepartementets retningslinjer, mens studenter på tog får i dag 50 prosent rabatt. Fylkeskommunene skal også tilby ungdom i alderen 16–19 år et ungdomskort som gir ubegrenset reise innen fylket, vanligvis for én måned.

for sammenhengende reiser med tog og annen kollektivtransport, særlig fylkeskommunal kollektivtransport.

3.1.4 Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål

«Norges klimamål for 2030 under Parisavtalen er å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Norge har også et mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050.» (NTP 2025–2036, s. 34).

Jernbanens bidrag til Norges klimamål avhenger av følgende:

- Klimagassutslipp som følge av utbygging, fornyelse og drift av jernbanen
- Klimagassutslipp som følger av transport på ikke-elektrifiserte strekninger
- Klimagassutslipp som unngås ved å overføre reiser og varetransport til jernbanen fra transportformer som har større klimagassutslipp for samme transportoppgave

Klimagassutslipp som følge av infrastrukturen, eller som følger av drift av togtilbudet på ikke-elektrifiserte strekninger, forventes ikke å bli påvirket i nevneverdig grad av togoperatørene eller avtalestrukturen de inngår i. Det skyldes at togoperatørene ikke har innvirkning på hvordan infrastrukturen utvikles. I en situasjon med kommersiell drift, vil operatører potensielt bruke egne kjøretøy. Et mulig unntak kan derfor oppstå dersom en togoperatør som eier egne kjøretøy velger å benytte dieselskjøretøy på elektrifiserte strekninger. Driftskostnadene knyttet til dette er imidlertid såpass mye høyere enn å benytte elektriske kjøretøy (som stort sett også er rimeligere å anskaffe), at dette anses som usannsynlig. På linjer som går på både elektrifiserte og ikke-elektrifiserte strekninger, er imidlertid dette en aktuell løsning, ettersom det å benytte både diesel og elektriske kjøretøy eller å anskaffe bimodale kjøretøy, også er kostbare løsninger for operatørene.

Jernbanen kan bidra til å redusere den norske transportsektorens klimagassutslipp ved at det overføres reiser og varetransporter til jernbanen fra transportmidler med større klimagassutslipp for samme transport. Overføringen av transport til jernbanen avhenger i stor grad av togtilbudets attraktivitet (inkludert tilbudsutforming, transportkapasitet og pris) relativt til konkurrerende transportmidler. Dette beskrives mer utfyllende i kapittel 3.1.3.

Mot en lang tidshorisont antas det at flere (forhåpentligvis alle) konkurrerende transportmidler vil ha nullutslippsteknologi. Innenfor virketiden til trafikkavtalene som vurderes i denne utredningen (10–15 år fremover i tid) vil det imidlertid gjenstå en betydelig andel fossile drivstoff i de fleste konkurrerende transportsegmenter. Dette inkluderer langdistansebuss (men i mindre grad lokal- og regionbuss), fly, lastebil og skip. For personbiler og bybusser vil det gjenstå fossile kjøretøy i den aktuelle perioden, men andelen vil være tydelig fallende som følge av at nesten alle nye personbiler og bybusser som selges er nullutslippskjøretøy allerede i 2025.

Det vurderes at trafikkavtalene ikke innvirker på jernbanens inngrep i ulike arealtyper. Overføring av transport til jernbanen kan imidlertid innvirke på lokal luftforurensing, både NO_x og svevestøv. Dette er særlig relevant for transport som skjer i byområdene og gjennom tettbygde strøk.

Et togtilbud som bidrar til oppfyllelsen av Norges klima- og miljømål, har følgende egenskaper:

- Det driftes med nullutslippskjøretøy så langt infrastrukturen gjør det mulig.
- Det reduserer de samlede klimagassutslippene fra transportsektoren ved å overføre reiser og gods fra transportmidler der hele eller deler av transportmiddelflåten fremdeles er fossil. Dette avhenger av togtilbudets attraktivitet (se kapittel 3.1.3 for nærmere beskrivelse).

3.1.5 Nullvisjon for drepte og hardt skadde

Jernbanen har generelt et veldig høyt sikkerhetsnivå, og i de politiske målsettingene er ambisjonen at den lave ulykkesrisikoen skal opprettholdes (NTP 2025–2036, s. 34). Dette er et viktig arbeid, men forventes ikke å bli påvirket i nevneverdig grad av trafikkpakkene og om/hvordan togtilbudet anskaffes. Det skyldes at alle operatører på norsk jernbane må ha gyldig sikkerhetsgodkjenning fra Statens jernbanetilsyn. Videre må alle kjøretøy som benyttes på det norske jernbanenettet også godkjennes med hensyn til sikkerhet. De samme kravene vil gjelde, uavhengig av om togoperatøren og kjøretøyene driftes kommersielt eller under avtale med det offentlige.

Det at jernbanen har et høyt sikkerhetsnivå gjør den imidlertid relevant som virkemiddel for å redusere antall drepte og hardt skadde i transportsektoren som helhet. Dette skyldes at overføring av personreiser og tungtransport fra vei til jernbane vil bidra til å redusere antallet ulykker på veien. Jernbanens bidrag avhenger av konkurranseflaten mot veitransporten, som igjen er avhengig av utviklingen i togtilbudets attraktivitet og transportkapasitet for både persontransporten og godstransporten, relativt til tilsvarende utvikling på veiene.

Et togtilbud som bidrar til oppfyllelsen av nullvisjonen for drepte og hardt skadde, har følgende kvaliteter:

- Det opprettholder den høye sikkerhetsstandard i dagens togtilbud.
- Det reduserer det samlede tallet drepte og hardt skadde i transportsektoren ved å overføre reiser og gods fra veisektoren, som har større risiko for ulykker. Dette avhenger av togtilbudets attraktivitet (se kapittel 3.1.3 for nærmere beskrivelse).

3.1.6 Effektiv bruk av ny teknologi

Effektiv bruk av ny teknologi er et viktig virkemiddel for å nå de øvrige målene i transportsektoren. NTP 2025–2036 utdyper at en av forutsetningene for at bruk av ny teknologi skal gi gevinster, er at data deles, at standarder benyttes, og at relevante systemer kobles sammen på måter som gir gevinster for de reisende og øker ressurseffektiviteten i sektoren. Det påpekes blant annet at *«for å få et mer samordnet transporttilbud er det behov for å videreutvikle dynamiske verktøy for planlegging og bestilling av kollektivreiser og bestillingstransport, og deling og standardisering av mobilitetsdata.»* (NTP 2025–2036, s. 42)

Viktigheten av god dataflyt i transportsektoren er presisert i NTP 2025–2036:

«Vi må også få mer ut av infrastrukturen og transporttilbudet vi allerede har. Det finnes en restkapasitet i transportsystemet som vi bør søke å utnytte bedre ved aktivt å utforske og bruke mulighetene som ligger i digitale løsninger som understøtter transportsystemenes funksjon, samt ved å utnytte transportdata bedre for å styre og påvirke trafikk og reiseadferd mer målrettet og i henhold til det som er en politisk ønsket retning.» (NTP 2025–2036, s. 112).

Samferdselsdepartementet har definert følgende virksomhetsmål for Jernbanedirektoratet under NTP-målet om effektiv bruk av ny teknologi: *«Jernbanesektoren er innovativ, deler data og utnytter ny teknologi»* (Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2026, s. 21).

Selv om togoperatørene i liten grad eier eller anskaffer nye teknologier til bruk i jernbanesektoren, eller setter standardene for informasjonsutveksling, er de viktige for dette arbeidet. Det er blant annet fordi det er operatørene som leverer selve transporttjenesten til kundene, og i de fleste tilfeller er kundenes primære kontaktpunkt blant virksomhetene i sektoren. At togoperatørenes systemer er koblet sammen med øvrige systemer (bl.a. for sanntidsinformasjon, billett-tjenester, takstsoner) er viktig for at kunden skal få best mulig reiseopplevelse. Likeledes, er togoperatørenes deling av informasjon med andre i sektoren om hvor mange som reiser på de ulike avgangene, viktig for at sektorens virkemidler kan målrettes mot der de trengs mest.

En jernbanesektor som bidrar til effektiv bruk av ny teknologi (med fokus på forhold som påvirkes av persontrafikkoperatørene), har følgende kvaliteter:

- Persontogoperatørene deler relevante rådata om passasjerene med Jernbanedirektoratet, som bruker dette til å utarbeide faktabaserte beslutningsunderlag og prioriteringer for videre utvikling av jernbanesektoren.
- Operatørene deler relevante data om kjøretøy med kjøretøyeier (Norske tog) og andre relevante aktører, slik at bedre dataflyt kan brukes til å bl.a. effektivisere vedlikeholdsarbeidet.
- Relevante data- og informasjonssystemer er koblet sammen med øvrige systemer i sektoren, inkludert Enturs systemer for informasjon og billettering.

3.1.7 Mer for pengene

Målet om mer for pengene uttrykker et grunnleggende samfunnsbehov for at ressursene i transportsektoren brukes effektivt, slik at politisk fastsatte mål nås med lavest mulig samlet ressursinnsats. I NTP 2025–2036 fremhever regjeringen at «et mer effektivt transportsystem, som med lavere kostnader løser de viktigste utfordringene og skaper nye muligheter, vil ha stor verdi både i vår tid og for kommende generasjoner.» (NTP 2025–2036, s. 35).

Videre presiserer regjeringen i NTP 2025–2036 at

«Transportvirksomhetene skal kontinuerlig jobbe med å optimalisere prosjektene ved å søke å øke nytten og redusere kostnadene. ... For å få mer for pengene er det nødvendig med gode samfunnsøkonomiske analyser, god styring av investeringsprosjektene i alle faser, effektive kjøp av persontransporttjenester og effektiv bruk av ny teknologi.» (NTP 2025–2036, s. 120).

For persontogtilbudet innebærer dette et behov for løsninger som gir høy måloppnåelse per krone, og som balanserer tilbuds nivå, kostnader og risiko på en helhetlig måte. Dette gjelder både ved valg av organisering av togtilbudet og ved utformingen av fremtidige trafikkavtaler.

Jernbanen er et kapasitetssterkt, men ressurskrevende transportsystem. Togtilbudet er tett integrert med infrastrukturen, og kapasitetsbegrensninger eller flaskehalser i én del av systemet kan få betydelige konsekvenser for helheten. Samfunnet har derfor behov for at togtilbudet planlegges og utvikles med et helhetlig systemperspektiv, slik at tilgjengelig infrastruktur utnyttes best mulig, unødvendig overlapp mellom tilbud begrenses, og samordning mellom ulike togkategorier og med øvrig kollektivtransport bidrar til effektiv ressursbruk.

Offentlig kjøp av persontogtjenester er et sentralt virkemiddel for å sikre transporttilbud der markedet ikke leverer tilstrekkelig tjenester. Samtidig innebærer offentlig kjøp bruk av betydelige offentlige midler. Samfunnet har derfor behov for at offentlig kjøp rettes inn mot transporttjenester med høy samfunnsnytte, og at samspillet mellom offentlig kjøpt og kommersiell togtrafikk håndteres på en måte som bidrar til et samlet sett kostnadseffektivt togtilbud.

Samferdselsdepartementet legger i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2026 vekt på «helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud», herunder god koordinering mellom aktører. Videre er virksomhetsmålene knyttet til målområdet «mer for pengene» sammenfallende med virksomhetsmålene som er satt for Jernbanedirektoratet under målområdet «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet». Dette reflekterer at effektiv ressursbruk i jernbanesektoren er et virkemiddel for å sikre høy mobilitet, god tilgjengelighet og et pålitelig og attraktivt togtilbud, innenfor de tilgjengelige midlene.

Dette innebærer at vurderingen av om ulike løsninger gir mer for pengene må ses i sammenheng med hvilken effekt de har på kvaliteten i togtilbudet, herunder fremkommelighet, pålitelighet, sømløshet og samlet måloppnåelse. Løsninger som isolert sett reduserer kostnader, men som

samtidig svekker tilbudets funksjon eller krever økt offentlig innsats på andre områder, vil ikke nødvendigvis bidra til mer for pengene i et helhetlig samfunnsperspektiv.

Videre har samfunnet behov for løsninger som er robuste over tid, og som ikke medfører økt kostnadsnivå eller redusert måloppnåelse på lengre sikt. Dette omfatter blant annet håndtering av kapasitetsutfordringer i infrastrukturen, behov for reservekapasitet og beredskap, samt økte kostnader knyttet til klimaendringer og hyppigere driftsforstyrrelser.

Et sentralt moment for måloppnåelse under «*mer for pengene*» er hvordan inntekter og overskudd i persontogmarkedet fordeles mellom kommersielle aktører og det offentlige. Dersom lønnsomme togtilbud drives kommersielt og overskuddet går til private aktører, blir det mindre penger igjen til å finansiere togtilbudet samlet sett.

På sikt kan dette føre til at staten må kjøpe flere togtilbud eller betale mer for å opprettholde et togtilbud som oppfyller transportpolitiske mål. Løsninger som virker effektive på enkeltstrekninger, gir derfor ikke nødvendigvis «*mer for pengene*» når togtilbudet vurderes som et samlet system.

Et togtilbud som bidrar til «*mer for pengene*» i transportsektoren har følgende kvaliteter:

- Samfunnets samlede kostnader til drift av togtilbudet holdes så lave som mulig, inkludert kostnader for det offentlige, kundene og operatørene, uten at dette reduserer oppnåelsen av de transportpolitiske målene.
- Helhetlig systemperspektiv, der togtilbudet samordnes med infrastruktur, øvrige togtilbud og annen kollektivtransport for effektiv ressursutnyttelse.
- God samordning mellom offentlig kjøpt og kommersiell togtrafikk, slik at overlapp begrenses og samlet kostnadseffektivitet ivaretas.
- Robusthet og forutsigbarhet over tid, herunder evne til å håndtere kapasitetsutfordringer, driftsforstyrrelser og endrede rammebetingelser uten vesentlig kostnadsøkning.
- Bærekraftig og helhetlig finansiering av togtilbudet, der inntekter og overskudd bidrar til å styrke det samlede togtilbudet og redusere belastningen på offentlige budsjetter over tid.
- Eksisterende og fremtidige innsatsfaktorer brukes mest mulig effektivt for å realisere et best mulig tilbud

3.1.8 Samfunnssikkerhet

Jernbanen er en del av nasjonal kritisk infrastruktur og inngår i den grunnleggende nasjonale funksjonen transport. Togtilbudet har dermed betydning for samfunnssikkerhet og totalforsvar, både i normalsituasjoner og gjennom hele krisespekteret. Et velfungerende og kontinuerlig togtilbud bidrar til å sikre befolkningens mobilitet, opprettholde forsyningslinjer og understøtte sivile og militære behov ved alvorlige hendelser.

Robusthet, høy driftsstabilitet, kontroll over sentrale innsatsfaktorer og evne til rask gjenopp-
retting er derfor relevante hensyn ved vurdering av hvordan persontog- og godstransporten organiseres. Som Samferdselsdepartementet peker på:

«En styrket kapasitet for godstransport med store volum på lange strekninger sammenfaller ofte med militære behov, og en jernbane med gjennomgående økt driftsstabilitet vil utgjøre en robust og forutsigbar del av totalforsvarevnen.» (Samferdselsdepartementet 2025, s. 64)

Videre presiserer Samferdselsdepartementet at

«Et togtilbud som ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap: Et velfungerende og kontinuerlig transporttilbud med tog fordrer kontroll over sentrale innsatsfaktorer, er del av den nasjonale grunnleggende funksjonen transport og bidrar til å ivareta strategiske

*nasjonale behov i hele krisespekteret. Det må være tilstrekkelig redundans og gjenopp-
rettingsevne i togtilbudet.» (Samferdselsdepartementet 2025, s 9)*

Statlig instruksjonsmyndighet

Staten har gjennom lov- og regelverk hjemmel til å pålegge virksomheter som driver person- og godstransport med jernbane å utføre bestemte oppgaver i krise- og beredskapssituasjoner. Denne instruksjonsmyndigheten gjelder uavhengig av om togtilbudet drives kommersielt eller som offentlig kjøpt tjeneste. Avtaleformen er dermed ikke avgjørende for statens formelle adgang til å instruere operatører i en krisesituasjon.

Samtidig er det et klart skille mellom formell instruksjonsmyndighet og faktisk gjennomførings-
evne. Instruksjonsadgang alene sikrer ikke tilgjengelighet til kjøretøy, personell, verkstedkapasitet eller digitale styringssystemer, og gir heller ikke i seg selv grunnlag for effektiv prioritering når ressurser er knappe. Slike forutsetninger må i hovedsak være etablert i forkant av en krise.

Betydningen av avtaleform og operatørvilkår

Valg av avtaleform og utforming av operatørvilkår påvirker i hvilken grad jernbanesektoren er forhåndsrigget for å håndtere krise- og beredskapssituasjoner. Dette gjelder blant annet statens mulighet til å stille og følge opp krav knyttet til beredskapsplanlegging, øvelser, rapportering og samvirke, samt til å sikre oversikt over og tilgjengelighet til sentrale innsatsfaktorer som kjøretøy, verksteder, reservedeler, personell og digitale styrings- og informasjonssystemer.

Gjennom trafikkavtaler kan staten i større grad stille krav til operatørenes organisatoriske robusthet, herunder krav til redundans i rullende materiell og bemanning, dokumentert beredskapskapasitet og deltakelse i felles beredskapsstrukturer. Slike krav påvirker ikke statens formelle instruksjonsmyndighet, men kan redusere friksjon i gjennomføringen av pålegg og bidra til raskere oppskalering, effektiv prioritering under knapphet og bedre gjenopprettingsevne etter alvorlige hendelser.

Avtaleform, operatørvilkår og beredskapsmodenhet

Valg av avtaleform og utforming av operatørvilkår har betydning for hvor godt jernbanesektoren er rigget til å håndtere krise- og beredskapssituasjoner. Dette gjelder særlig statens mulighet til å stille krav til beredskapsplanlegging, øvelser, rapportering og samvirke, samt til å sikre oversikt over og tilgjengelighet til sentrale innsatsfaktorer.

Gjennom trafikkavtaler kan staten stille krav til operatørenes organisatoriske robusthet, herunder tilby redundans i kjøretøy og stille krav til bemanning, dokumentert beredskapskapasitet og deltakelse i felles beredskapsstrukturer. Slike krav endrer ikke statens formelle instruksjonsmyndighet, men kan redusere friksjon i gjennomføringen av pålegg og styrke sektorens evne til rask oppskalering, effektiv prioritering og gjenoppretting etter alvorlige hendelser.

Fragmentering og gjennomføringsevne

Graden av fragmentering i operatørbildet har betydning for samfunnssikkerheten. Flere og mindre operatører kan oppfylle gjeldende sikkerhets- og beredskapskrav hver for seg, men økt fragmentering kan samlet sett svekke sektorens gjennomføringsevne i krise- og beredskapssituasjoner. Dette gjelder særlig håndtering av knappe ressurser som verkstedkapasitet, vedlikeholdspersonell, hensettings- og serviceanlegg samt reservedeler.

Økt behov for koordinering og prioritering under tidspress kan gi redusert effektivitet dersom roller, ansvar og prioriteringsmekanismer ikke er tydelig avklart på forhånd. Evne til å prioritere samfunnskritiske transporter ved knapphet er en grunnleggende forutsetning for at jernbanen skal kunne bidra til samfunnssikkerhet i praksis.

En jernbanesektor som bidrar til høy samfunnssikkerhet, har følgende kvaliteter:

- Tydelig styrings- og instruksjonsmyndighet, som gjør det mulig for staten raskt å pålegge operatører prioriterte transportoppgaver i krise- og beredskapssituasjoner.
- Høy operativ robusthet, herunder evne til å opprettholde et minimumstilbud over tid og håndtere langvarige avvik.
- Tilgang til og kontroll over sentrale innsatsfaktorer, som kjøretøy, verksteder, reservedeler, personell og digitale styrings- og informasjonssystemer.
- Tilstrekkelig redundans og fleksibilitet, slik at tap kan absorberes og driften tilpasses endrede forutsetninger.
- Effektiv koordinering og samvirke, med klare roller og etablerte samarbeidsformer mellom infrastrukturforvalter, operatører og myndigheter.
- Evne til prioritering under knapphet, slik at samfunnskritiske transportbehov gis forrang.
- Høy gjenopprettingsevne, med kapasitet til raskt å reetablere et tilfredsstillende togtilbud etter alvorlige hendelser.
- Begrenset fragmentering og tydelig sektorstyring, slik at økt kompleksitet ikke svekker samlet gjennomføringsevne.
- Jevnlig trening av hendelser som ikke oppstår i normalsituasjoner

3.1.9 Oppsummering av normative behov og transportpolitiske mål

Gjennomgangen i kapittel 3.1 viser at opprettholdelse og videreutvikling av togtilbudet er et relevant og nødvendig virkemiddel for å nå de transportpolitiske målene slik de er fastsatt i Nasjonal transportplan 2025–2036 og presisert i tildelingsbrev 2026 til Jernbanedirektoratet. De transportpolitiske målene er i dette kapittelet konkretisert i form av normative behov for togtilbudet, med særlig vekt på forhold som kan påvirkes gjennom valg av styringsmodell, avtaleform og organisering av togtilbudet.

De normative behovene som oppsummeres nedenfor er overordnede og styrende, og beskriver hvilke egenskaper togtilbudet samlet sett må ha for å bidra til måloppnåelse. De er ikke ment å være en uttømmende liste over operative krav, men utgjør en referanseramme for de videre vurderingene i rapporten.

1. Togtilbudets relevans for transportpolitiske mål

Opprettholdelse og utvikling av togtilbudet er et sentralt virkemiddel for å realisere de politisk fastsatte målene for transportsektoren. Toget har særskilte fortrinn når det gjelder kapasitet, regularitet, energieffektivitet og trafiksikkerhet, og inngår som en viktig del av et velfungerende transportsystem i hele landet.

2. Egenskaper ved togtilbudet som er avgjørende for måloppnåelse under «Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet»

For at jernbanen skal bidra effektivt til dette målet, må togtilbudet ha følgende overordnede egenskaper:

- a) Transportsystemet betjener relevante relasjoner for reisende og gods i hele landet, herunder både daglige reiser, lange reiser og sentrale godsrelasjoner.
- b) Transportmidlene brukes der de er best egnet og fungerer godt sammen, slik at jernbanens kapasitetsfortrinn utnyttes i samspill med øvrig kollektivtransport og andre transportformer.
- c) Transporttilbudet er lettforståelig og velstrukturert, med tydelig linjestruktur, stoppmønster og klare roller mellom ulike togkategorier.

- d) Transporttilbudet gir god mobilitet for mennesker og næringsliv, gjennom tilstrekkelig frekvens, hensiktsmessig døgnfordeling og gode korrespondanser i knutepunktene.
- e) Reise- og transporttidene bidrar til velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner, blant annet gjennom effektiv fremføring, differensiert stoppmønster og hensiktsmessig knutepunktstruktur.
- f) Transportsystemet tilbyr adekvat transportkapasitet og et attraktivt komfort- og service-nivå, tilpasset etterspørsel og reisehensikt, og uten å fortrenge annen samfunnsviktig transport, herunder godstransport.
- g) Transportsystemet er pålitelig, med høy driftsstabilitet, forutsigbar gjennomføring av ruteplanen og velfungerende ordninger for avvikshåndtering og alternativ transport.
- h) Pris-, takst- og billetteringstjenester understøtter måloppnåelse, ved å være rimelige, rettferdige og bidra til sømløse reisekjeder og ønsket transportmiddelfordeling.

3. Klima, miljø og nullvisjonen for drepte og hardt skadde

Innrettingen av fremtidige trafikkavtaler påvirker måloppnåelse innen klima, miljø og trafikksikkerhet primært gjennom togtilbudets evne til å overføre person- og godstransport fra transportformer med høyere klimagassutslipp og høyere ulykkesrisiko. I denne sammenheng er også tilgjengelig kapasitet og ruteleier for godstransport på jernbane av stor betydning.

4. Effektiv bruk av ny teknologi

Effektiv bruk av ny teknologi er et tverrgående virkemiddel for å nå de øvrige transportpolitiske målene. For togtilbudet innebærer dette blant annet deling av relevante data, sammenkoblede informasjons- og billettsystemer og digitale løsninger som understøtter sømløse reisekjeder, effektiv drift og bedre kapasitetsutnyttelse.

5. Mer for pengene

Målet om mer for pengene innebærer at valg av avtaleform og organisering av togtilbudet må gi høy samlet måloppnåelse per krone i et helhetlig og langsiktig systemperspektiv. Vurderingene må ta hensyn til samspillet mellom kommersiell drift og offentlig kjøp, langsiktige kostnader, risiko og konsekvenser for kvaliteten i togtilbudet over tid.

6. Samfunnssikkerhet og beredskap

Som del av nasjonal kritisk infrastruktur har jernbanen betydning for samfunnssikkerhet og totalforsvar. Robusthet, høy driftsstabilitet, kontroll over sentrale innsatsfaktorer og evne til rask gjenoppretting er derfor relevante hensyn ved vurdering av alternative avtaleformer og styringsmodeller, uavhengig av om togtilbudet drives kommersielt eller gjennom offentlig kjøp.

3.2 De reisendes behov for transporttjenester med jernbane

De reisendes behov for transporttjenester med jernbane kartlegges langs to innfallsvinkler.

- **Kvaliteter i togtilbudet:** Det vurderes hvilke kvaliteter og egenskaper togtilbudet må ha for at tog skal fremstå som et reelt og attraktivt transportalternativ for de reisende.
- **Behov for transportkapasitet:** Det vurderes behovet for transportkapasitet basert på etterspørselen etter reiser, i den grad det foreligger relevante analyser fra tidligere utredninger. Det er ikke gjennomført nye etterspørselsanalyser i denne utredningen.

3.2.1 De reisendes behov for kvaliteter i tilbudet

For at togtilbudet skal dekke de reisendes transportbehov, må det ha visse grunnleggende egenskaper og kvaliteter. Disse egenskapene overlapper i stor grad med de egenskapene ved tilbudet som naturlig inngår i det transportpolitiske målet «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet» og som er beskrevet i NTP 2025–2036. Med bakgrunn i dette henvises det til kapittel 3.1.3 *Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet* for nærmere utdypning av de reisendes behov for kvaliteter i tilbudet.

3.2.2 De reisendes behov for adekvat transportkapasitet

De reisendes behov for adekvat transportkapasitet må vurderes i lys av forventet befolknings- og arbeidsplassvekst, særlig i og rundt de største byområdene. I byutredningene²⁰ for de største byene, herunder Oslo-området, legges det til grunn betydelig vekst i antall reiser samtidig som det ikke forutsettes vesentlig utvidelse av vei- og parkeringskapasiteten. Dette innebærer at en stadig større andel av veksten i transportetterspørselen må tas av kollektivtransport, gange og sykkel. (jf. byutredningene for Oslo og Akershus, samt nullvekstmålet slik det er lagt til grunn i NTP 2025–2036).

I denne sammenhengen kan det legges til grunn at det relative behovet for økt kapasitet i jernbanetilbudet er økende, særlig for pendlings- og regionaltrafikk inn mot og gjennom de største byene. Jernbanen utgjør den mest kapasitetssterke delen av det kollektive transportsystemet på disse relasjonene, og høy kapasitetsutnyttelse er allerede et gjennomgående trekk ved tilbudet i rushtid.

Samtidig er ledetiden for større kapasitetsøkende jernbaneinvesteringer svært lang. For sentrale prosjekter i Oslo-området, som ny Rikstunnel, er planleggings- og gjennomføringstiden anslått til flere tiår. Dette tilsier at dagens og fremtidens jernbanesystem i overskuelig tid vil være preget av høy kapasitetsutnyttelse og begrenset handlingsrom for løft i trafikkapasiteten.

Dette gir et vedvarende behov for å utnytte eksisterende infrastruktur og jernbanekjøretøy mest mulig effektivt, herunder gjennom optimalisering av rutetilbud, stoppmønster og prioritering mellom ulike togtyper og reiseformål. Det forutsetter også evne til å tilpasse togtilbudet relativt raskt dersom etterspørselen endrer seg, eller dersom forutsetningene for transportmønsteret utvikler seg annerledes enn forutsatt.

Behovet for adekvat transportkapasitet må derfor vurderes som både strukturelt og langvarig, særlig i og rundt de største byområdene. Dette er et sentralt premiss for vurderingen av i hvilken grad markedet alene kan levere et togtilbud som dekker de reisendes behov, og i hvilken grad det er behov for offentlig kjøp av persontransporttjenester for å sikre tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet i togtilbudet.

3.3 Persontogoperatørenes behov

Persontogoperatørene drifter persontogtilbud for å tjene penger. Uavhengig av om dette skjer på rent kommersielt grunnlag eller etter FOT-avtale med staten, gir dette noen grunnleggende behov som er like, for eksempel stabil og forutsigbar tilgang til infrastruktur og stabile rammebetingelser over tid. Samtidig gir ulike rammebetingelser mellom kommersiell drift og FOT-avtaler opphav til ulike behov for å kunne drifte lønnsomt med en akseptabel risikoprofil.

Persontogoperatørene har ulike behov avhengig av om de leverer togtilbud gjennom trafikkavtaler med staten eller driver kommersiell persontransport i et open access-marked. Samtidig finnes det en rekke grunnleggende behov som er felles for alle operatører, uavhengig av avtaleform. I dette

²⁰ [Byutredning Oslo-området, 2025](#)

kapittelet beskrives operatørenes behov med utgangspunkt i begge disse situasjonene, og det skilles eksplisitt mellom behov som er nødvendige for å kunne levere et togtilbud i tråd med samfunnets og de reisendes behov (må-behov), og forhold som i større grad kan karakteriseres som ønsker eller preferanser.

3.3.1 Grunnleggende må-behov for operatørene

For å kunne levere et stabilt, sikkert og forutsigbart togtilbud har persontogoperatørene behov for:

- Tilgang til tilstrekkelig infrastrukturkapasitet, herunder verksteder og andre serviceanlegg for å drifte togtilbudet.
- Tilgang til tilstrekkelig og egnet togmateriell, både når det gjelder kapasitet, teknisk standard og pålitelighet.
- Forutsigbare rammebetingelser over tid, som gir grunnlag for langsiktig planlegging av ruter, kjøretøy, bemanning og vedlikehold. Dette er særlig viktig i et jernbanesystem med høy kapasitetsutnyttelse og begrenset handlingsrom for rask kapasitetsøkning.
- Rammevilkår som muliggjør punktlighet og driftsstabilitet, herunder tilgang på nødvendig sporkapasitet, verksted- og serviceanlegg, inkludert hensettingsplasser samt operative infrastruktur- og kjøretøyreserver.
- Operasjonell fleksibilitet, slik at operatørene kan håndtere endringer i etterspørsel, avvik i infrastrukturen og justeringer i rutetilbudet innenfor gitte rammer.
- Tydelige roller og velfungerende samhandlingsmekanismer mellom operatører, infrastrukturforvalter og øvrige aktører i jernbanesektoren, særlig i avvikssituasjoner.

Disse forholdene anses som nødvendige forutsetninger for å kunne levere togtilbudet, og kan ikke betraktes som rene kommersielle ønsker.

3.3.2 Behov som er spesielle for kommersiell drift

Ved kommersiell drift har togoperatørene frihet til å tilpasse tilbudet til etterspørsel og lønnsomhet, men bærer samtidig hele risikoen knyttet til inntekter, kapasitetsbruk og tilgang på innsatsfaktorer. Dette gjør at disse behovene gjør seg spesielt gjeldende for kommersiell drift:

- Forutsigbar markedsutvikling og tilstrekkelig etterspørsel til å dekke kostnadene ved å produsere togtilbudet samt en fortjenestemargin.
- Etterspørsel og rammevilkår som er langsiktige og som gir tilstrekkelig forutsigbarhet til at togoperatøren kan gjøre investeringsbeslutninger og finansiere egen virksomhet
- Forutsigbare konkurransevilkår når det gjelder tilgang til infrastruktur, verksted- og serviceanlegg.

Ved kommersiell drift har togoperatørene større mulighet til å tilpasse tilbudet og kostnadene til endringer i etterspørselen og tilgang til infrastruktur. Dette gjør at togoperatørene i større grad kan håndtere den økonomiske risikoen ved etterspørselsendringer og tilgang til infrastruktur enn ved FOT-avtaler.

3.3.3 Behov som er spesielle for FOT-avtaler

I trafikkavtaler kan staten stille krav til rutetilbud, kvalitet, samordning og beredskap. Samtidig påvirker utformingen av avtalene og konkurransegrunnlaget attraktiviteten av å levere tilbudet. Det gjør at disse behovene gjør seg spesielt gjeldende for FOT-avtaler:

- Forutsigbare rammebetingelser i FOT-avtalene, herunder vederlag og risikofordeling

- Like konkurransevilkår i konkurransen om FOT-avtalene. Dette kan for eksempel være at det offentlige stiller kjøretøy og salgsapparat til disposisjon.
- En risikofordeling som gjør at det offentlige tar større del av inntekts- og kostnadsrisikoen der hvor det stilles minimumskrav til produksjonen som begrenser togoperatørenes frihetsgrader

Selv om mange behov er felles, er det også viktige forskjeller mellom operatører som leverer togtilbud gjennom trafikkavtaler og operatører som driver kommersielt i et open access-marked noe som gir operatørene større forutsigbarhet, men også mindre frihet til å tilpasse tilbudet kommersielt. Togoperatører med trafikkavtaler har derfor behov for at det offentlige tar en større del av risikoen knyttet til krav det offentlige fastsetter.

Operatørenes behov må derfor vurderes i lys av hvilken rolle de forventes å ha i det samlede togtilbudet, og hvordan ansvar og risiko fordeles mellom markedet og staten.

3.3.4 Tilgang på togmateriell hos Norske tog

For å sikre like konkurransevilkår knyttet til togmateriell i konkurranser om FOT-avtaler, har Norge valgt å etablere Norske tog AS for anskaffelse og utleie av kjøretøy til togoperatører med FOT-avtaler. Dette bidrar til å redusere kapitalbinding, risiko- og etableringsbarrierer, særlig for operatører som ikke var etablert i Norge før jernbanereformen.

Norske togs anskaffelser av togmateriell fullfinansieres av den norske stat, gjennom egenkapitaltilskudd og lån fra statskassen. Norske tog krever inn leie fra togoperatørene for å dekke sine egne kostnader (herunder avdrag, kapitalkostnader, tungt vedlikehold, egne driftskostnader og avkastning på egenkapital). Denne leien avtales med Jernbanedirektoratet årlig for å dekke selskapets kostnader. Jernbanedirektoratet dekker alle endringer i leiekostnader fra Norske tog for togoperatørene.

Dersom kommersielle aktører i økende grad etablerer seg med toglinjer på de mest lønnsomme transportrelasjonene med egen vognpark, kan dette medføre at Norske tog ikke får utleid alle kjøretøy og at leiekostnadene knyttet til det gjenværende togtilbudet øker. Dette forutsetter imidlertid at Norske tog sitter igjen med tap ved avhending av kjøretøy som det ikke er behov for.

3.3.5 Skillet mellom nødvendige behov og ønsker

I tillegg til de grunnleggende må-behovene har operatørene også ønsker knyttet til blant annet økt kommersiell frihet, større fleksibilitet i produktutforming og mulighet for å differensiere tilbudet. Slike ønsker kan bidra til innovasjon og effektivisering, men er ikke i seg selv forutsetninger for å levere et togtilbud som dekker samfunnets grunnleggende transportbehov.

Ved vurdering av alternative avtaleformer er det derfor viktig å skille mellom behov som er nødvendige for å sikre et fungerende togtilbud, og ønsker som i større grad handler om kommersielle preferanser.

3.4 Behovene til andre aktører på jernbanen

I tillegg til persontrafikkoperatørene har flere sentrale aktører i jernbanesektoren behov som påvirker hvordan togtilbudet kan planlegges, driftes og utvikles. Disse aktørene har ulike roller og ansvar, men er gjensidig avhengige av hverandre for å sikre et velfungerende og koordinert jernbanesystem. I dette kapitlet beskrives behovene til utvalgte sentrale aktører der disse er relevante for vurderingen av alternative avtaleformer og styringsmodeller.

3.4.1 Bane NOR

Som infrastrukturforvalter har Bane NOR ansvar for drift, vedlikehold og utvikling av jernbaneinfrastrukturen. For å kunne ivareta dette ansvaret har Bane NOR behov for:

- Forutsigbare rammer for drift og vedlikehold, som muliggjør langsiktig planlegging og prioritering av tiltak i et jernbanenett med høy kapasitetsutnyttelse og begrensede omkjøringsmuligheter.
- Tilstrekkelig handlingsrom i kapasitetsfordelingen, slik at sporkapasitet kan disponeres og prioriteres på en måte som ivaretar både punktlighet, robusthet og dekker samfunns-kritiske transportbehov.
- God koordinering med togoperatørene, særlig i planlegging av rutetilbud, håndtering av avvik og gjennomføring av vedlikeholds- og fornyelsesarbeider.
- Tilgang på nødvendige operative reserver, herunder arbeidsmaskiner, beredskapsressurser og kompetent personell, for å kunne håndtere hendelser og raskt gjenopprette normal drift.

Disse behovene forsterkes i et system med høy trafikkbelastning og lange ledetider for kapasitetsøkende tiltak.

3.4.2 Norske tog AS

Norske tog AS forvalter statens togmateriell og har som formål å sikre togoperatørene tilgang på egnet kjøretøy. For å kunne fylle denne rollen har Norske tog behov for:

- Et tilstrekkelig og stabilt inntektsgrunnlag, som gjør det mulig å finansiere anskaffelse, oppgradering og vedlikehold av togmateriell over tid.
- Forutsigbar etterspørsel etter leiemateriell, slik at flåten kan dimensjoneres på en kostnadseffektiv måte.
- Klar rolle- og ansvarsavklaring, særlig i grensesnittet mot kommersielle operatører med egen vognpark, slik at selskapets rolle som sektorvirkemiddel ikke undergraves.
- Fleksibilitet i disponering av kjøretøyene, slik at kjøretøy kan omallokeres mellom trafikkavtaler, midlertidige løsninger og nye behov.

Norske togs behov må ses i sammenheng med statens mål om å sikre konkurranse, effektiv ressursbruk og et helhetlig togtilbud, også i markeder som ikke er kommersielt lønnsomme.

3.4.3 Entur AS

Entur AS har ansvar for nasjonale fellesløsninger for reiseplanlegging, billettering og kundeinformasjon. For å kunne ivareta denne rollen har Entur behov for:

- Forpliktende samarbeid med togoperatører og øvrige kollektivaktører, slik at rutetider, sanntidsdata og billettprodukter kan samordnes og presenteres på en helhetlig måte for de reisende.
- Tilgang på korrekte og standardiserte data, som muliggjør pålitelig reiseinformasjon og sømløse kundereiser på tvers av transportmidler og operatører.
- Stabile og langsiktige rammer for videreutvikling av fellesløsninger, slik at digitale tjenester kan tilpasses endrede behov og nye aktører uten å fragmentere kundetilbudet.

Enturs behov er tett knyttet til målet om et forståelig og brukervennlig transportsystem, og påvirkes direkte av graden av fragmentering i operatørbildet.

3.4.4 Bane NOR Eiendom

Bane NOR Eiendom forvalter deler av jernbanestasjoner, knutepunkter, arealer og bygninger som er sentrale for gjennomføringen av togtilbudet og for samspillet mellom tog og øvrig kollektivtransport. For å kunne understøtte et velfungerende og helhetlig togtilbud har Bane NOR Eiendom behov for:

- Forutsigbare rammer for utvikling og forvaltning av stasjons- og knutepunktområder, slik at arealer kan disponeres og videreutvikles i tråd med transportpolitiske mål, herunder økt bruk av kollektivtransport og gode overgangsmuligheter.
- Tett koordinering med togoperatører, infrastrukturforvalter og lokale myndigheter, særlig der endringer i togtilbudet påvirker behov for plattformer, publikumsarealer, universell utforming og kommersielle funksjoner på stasjonene.
- Klar prioritering av jernbanefaglige hensyn, herunder drift, sikkerhet og beredskap, i avveininger mellom kommersiell eiendomsutvikling og transportformål.
- Langsiktighet i planleggingen, ettersom endringer i stasjonsinfrastruktur og tilknyttede anlegg ofte har lang ledetid og må tilpasses utviklingen i togtilbudet over tid.

Disse behovene forsterkes i byområder med høy trafikkbelastning, der stasjonene fungerer som kritiske knutepunkter i transportsystemet.

3.4.5 Vedlikeholdsleverandører

Vedlikeholdsleverandører leverer verksteds- og vedlikeholdstjenester for togoperatørene og er en sentral aktør for å sikre tilgjengelighet og pålitelighet i togtilbudet. For å kunne levere nødvendige tjenester har vedlikeholdsleverandørene behov for:

- Stabil og tilstrekkelig etterspørsel etter vedlikeholdstjenester, slik at verkstedkapasitet, kompetanse og reservedeler kan dimensjoneres og videreutvikles på en kostnadseffektiv måte.
- Forutsigbare rammer for langsiktige investeringer, herunder i verkstedanlegg, spesialutstyr og kompetanse, som ofte krever betydelig kapital og lang planleggingshorisont.
- God koordinering med togoperatører og kjøretøyforvalter, slik at vedlikehold kan planlegges i sammenheng med ruteopplegg, bruk av kjøretøyene og tilgjengelighet, særlig i et system med høy kapasitetsutnyttelse.
- Tilgang til nødvendige arealer og hensettingskapasitet, som er en begrenset ressurs i flere deler av jernbanenettet og som er avgjørende for effektiv gjennomføring av vedlikehold.

Vedlikeholdsleverandørenes behov er tett knyttet til stabilitet i operatørbildet og tilstrekkelig volum i togdriften. Endringer i markedsstruktur, herunder økt innslag av kommersiell drift med egen vognpark, kan påvirke etterspørselen etter vedlikeholdstjenester og dermed verkstedenes utnyttelse og bærekraft.

3.5 Interessekonflikter og motstridende behov

Behovene som er beskrevet i foregående kapitler er i stor grad legitime hver for seg, men kan i enkelte tilfeller være motstridende. Slike interessekonflikter oppstår både mellom ulike aktørgrupper og mellom ulike hensyn innenfor samme aktørgruppe. I dette kapitlet synliggjøres sentrale interessekonflikter som er relevante for vurderingen av alternative avtaleformer og styringsmodeller for togtilbudet.

3.5.1 Kommersiell lønnsomhet versus samfunnets behov for kapasitet og et helhetlig togtilbud

En grunnleggende interessekonflikt i jernbanesektoren gjelder forholdet mellom kommersiell lønnsomhet for togoperatørene og samfunnets behov for et helhetlig togtilbud. Kommersielle operatører vil naturlig prioritere strekninger, avganger og tidspunkter hvor samlede billettinntekter er høyere enn kostnadene ved å drifte togtilbudet, mens samfunnet også har behov for transporttilbud som ikke nødvendigvis er kommersielt lønnsomme, men som bidrar til mobilitet, regional utvikling og velfungerende arbeidsmarkeder.

Denne konflikten er særlig relevant i byområder med høy kapasitetsutnyttelse på infrastrukturen og i togene, der kommersiell interesse for attraktive avganger kan komme i konflikt med behovet for å prioritere pendlingsreiser, samfunnskritiske transporter eller et kundesvennlig og forståelig tilbud gjennom hele dagen.

3.5.2 Operatørenes fleksibilitet versus behovet for koordinering og helhet

Operatørene har behov for fleksibilitet til å tilpasse rutetilbud, stoppmønster og materiellbruk til etterspørsel og driftsforhold. Samtidig har både de reisende og sektoren som helhet behov for et koordinert og forutsigbart togtilbud, med klare linjestrukturer, sømløse overganger og effektiv bruk av knappe ressurser.

Økt innslag av open access kan forsterke denne interessekonflikten, ettersom flere aktører med egne kommersielle prioriteringer kan øke kompleksiteten i ruteplanlegging, kapasitetsfordeling og kundeinformasjon. Dette kan utfordre muligheten til å optimalisere tilbudet på systemnivå, særlig i et jernbanenett med begrenset kapasitet og få omkjøringsmuligheter.

3.5.3 Kundeorientering versus systemhensyn

De reisende har behov for et enkelt, forståelig og forutsigbart transportsystem. Samtidig kan aktørene ha ulike insentiver til å differensiere tilbud, billetter og tjenester for å tiltrekke seg bestemte kundegrupper. Dette kan skape spenninger mellom hensynet til et helhetlig tilbud og operatørenes ønske om produktdifferensiering.

Denne konfliktlinjen er særlig relevant for Enturs rolle som leverandør av fellesløsninger, og for statens mål om et sømløst kollektivsystem.

3.5.4 Tilgang på felles innsatsfaktorer og konkurrerende behov

Flere sentrale innsatsfaktorer i jernbanesektoren er begrensede ressurser. Dette gjelder blant annet sporkapasitet, verksted- og hensettingsanlegg, togmateriell og tilgang på spesialisert kompetanse. Behovene til ulike aktører kan komme i konflikt når disse ressursene skal fordeles.

Eksempelvis kan kommersielle aktører ønske å benytte infrastrukturkapasitet som er planlagt brukt til et togtilbud som oppnår transportpolitiske målsettinger, til et togtilbud som har høyere kommersiell lønnsomhet, men ikke bidrar til å oppnå transportpolitiske målsettinger i samme grad.

Slike konflikter må håndteres gjennom prioriteringer og styringsmekanismer på sektornivå.

3.5.5 Kortsiktig optimalisering versus langsiktig robusthet

Flere aktører i jernbanesektoren har behov for å optimalisere drift og ressursbruk på kort sikt, enten for å sikre lønnsomhet, effektiv bruk av offentlige midler eller høy punktlighet. Samtidig kan slike kortsiktige optimaliseringer komme i konflikt med behovet for langsiktig robusthet, beredskap og investeringsvilje.

Eksempler på dette er spenningen mellom:

- maksimal utnyttelse av sporkapasitet og behovet for buffere og redundans,
- høyt materiellomløp og behovet for vedlikehold og operative reserver, og
- kostnadsreduksjon på kort sikt og investeringer i kompetanse og anlegg med lang levetid.

Denne konfliktlinjen er særlig relevant i et system med vedvarende høy trafikkbelastning.

3.5.6 Avveiling av interessekonflikter

De interessekonfliktene som er beskrevet over, lar seg i begrenset grad løse gjennom markedet alene. De må i stor grad håndteres gjennom valg av avtaleformer, styringsmodeller og regulatoriske virkemidler. Hvordan disse avveilingene gjøres, har direkte betydning for måloppnåelse, ressursbruk og risiko i togtilbudet.

Identifiseringen av interessekonflikter i dette kapittelet danner et viktig grunnlag for de videre vurderingene i rapporten.

3.6 Prosjektutløsende behov

Det prosjektutløsende behovet er behovet for rammer som gjør det mulig for togoperatører å levere et togtilbud som dekker de reisendes behov, bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene og er i tråd med gjeldende regelverk.

Dette behovet gjelder både i et marked med kommersiell drift og med offentlig kjøpte tjenester.

3.7 Oppsummering

I dette kapittelet oppsummeres de sentrale behovene og hensynene som ligger til grunn for vurderingen av fremtidige trafikkavtaler, med hovedvekt på samfunnets og brukernes behov for et velfungerende togtilbud.

1. Samfunnsbehov

Samfunnsperspektiv	Beskrivelse av behov
Grunnleggende mobilitet	Et togtilbud som gjør det mulig å bo, arbeide og delta i samfunnsliv i hele landet, også der markedet alene ikke gir tilstrekkelig tilbud
Sammenhengende transportsystem	Et togtilbud som er koordinert med annen kollektivtransport, både operativt og gjennom felles billett- og informasjonssystemer
Samfunnssikkerhet og beredskap	Et robust og forutsigbart transportsystem som fungerer også ved kriser, ekstremvær og svikt i annen infrastruktur
Klima og miljø	Et attraktivt togtilbud som bidrar til å redusere bil- og flytrafikk og støtter nullvekstmålet i byområder
Effektiv ressursbruk	Et togtilbud som gir mest mulig samfunnsnytte innenfor begrensede offentlige rammer
Staten (eier, bestiller og regulator)	Behov for virkemidler som gir måloppnåelse, forutsigbar styring og effektiv bruk av offentlige midler, samt tilstrekkelig handlingsrom til å realisere transportpolitiske mål innenfor gjeldende regelverk.

2. Brukernes behov

Brukerperspektiv	Beskrivelse av behov
Tilgjengelighet og mobilitet	Reelle reisemuligheter for ulike grupper, uavhengig av bosted, økonomi og funksjonsevne
Enkelhet	Et lett forståelig tilbud med sømløs overgang mellom tog og annen kollektivtransport

Brukerperspektiv	Beskrivelse av behov
Pris og rettferdighet	Rimelige og forutsigbare priser samt videreføring av sosiale rabatter
Forutsigbarhet	Stabile rutetider, pålitelig drift og tydelig informasjon, også ved avvik
Trygghet	Sikker transport og god håndtering av uønskede hendelser og avvik

3. Andre aktørers behov

Aktør/system	Beskrivelse av behov
Jernbanedirektoratet	Mulighet til helhetlig koordinering, langsiktig planlegging og måloppnåelse
Persontogoperatørene	Behov for tilstrekkelig trafikkapasitet, tilgang på egnet togmateriell, rammevilkår som muliggjør punktlighet og driftsstabilitet, samt forutsigbare og koordinerte planleggingsforutsetninger.
Godsoperatørene	Behov for forutsigbar tilgang til sporkapasitet, stabile og robuste ruteplaner, tilstrekkelige togspor og terminaler, samt prioriteringer som gir pålitelighet og ivaretar næringslivets transportbehov.
Bane NOR	Behov for handlingsrom til å prioritere og fordele kapasitet, forutsigbare rammer for drift og vedlikehold, samt tett koordinering med operatører for å sikre robusthet og effektiv ressursbruk.
Norske tog	Behov for et stabilt inntektsgrunnlag og forutsigbar etterspørsel etter leiemateriell, slik at togmateriell kan finansieres, forvaltes og stilles til disposisjon som et sektorvirkemiddel.
Entur	Behov for forpliktende samarbeid og standardisert datatilgang fra operatører og øvrige aktører, for å kunne levere helhetlige løsninger for reiseplanlegging, billettering og kundeinformasjon.
Bane NOR Eiendom	Behov for langsiktige og koordinerte rammer for utvikling og forvaltning av stasjoner og knutepunkt, der jernbanefaglige hensyn ivaretas sammen med kommersielle og byutviklingsmessige formål.
Vedlikeholdsleverandør	Behov for stabil etterspørsel og forutsigbare rammer for investeringer i verkstedkapasitet, kompetanse og vedlikeholdstjenester, samt god koordinering med operatører og kjøretøyforvalter.
Forsvaret (totalforsvar)	Behov for sikker, robust og forutsigbar transportkapasitet for personell, kjøretøy og forsyninger, samt evne til prioritering og rask omdisponering av jernbanekapasitet i krise- og beredskapssituasjoner.
Regionale og lokale myndigheter	Behov for et togtilbud som er samordnet med øvrig kollektivtransport og støtter regionale areal- og byutviklingsmål, herunder gode knutepunkt og tilstrekkelig kapasitet i byområder.

4 Mål og juridiske rammebetingelser

I dette kapittelet beskrives utredningens målhierarki innledningsvis, og i det videre beskrives de juridiske rammebetingelsene. Denne utredningen skiller seg fra typiske utredninger i henhold til utredningsinstruksen, ved at etterlevelse av EØS-regelverket kommer inn som en meget sterk rammebetingelse (et må-krav), samtidig som det er rom for tolkning i hva det innebærer å etterleve EØS-regelverket.

4.1 Samfunns mål

På bakgrunn av mandatet for oppdraget og overordnede transportpolitiske mål er følgende samfunns mål lagt til grunn for utredningen:

Samfunns målet for utredningen er å legge til rette for at persontogoperatørene leverer et togtilbud som dekker de reisendes behov, bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene og er i tråd med gjeldende regelverk.

Det er de regulatoriske, avtalemessige og økonomiske rammene som settes for hvordan persontogoperatøren kan/må levere transporttjenester som er tema for denne utredningen, og deres rolle er dermed trukket frem i samfunns målet.

Med de reisende, forstås her de reisende som bruker toget. Deres behov beskrives nærmere i effektmålene for de reisende, som også reflekterer konsekvensen av de transportpolitiske målene for hvordan togtilbudet bør utformes (se kapittel 3.1). Gjennomgangen av de transportpolitiske målene viser at togtilbudet må ha en rekke kvaliteter, gruppert inn under åtte overordnede egenskaper, for å bidra til at disse målene nås. I det følgende er de mest relevante av disse, i lys av denne utredningens tema, brukt som grunnlag for utformingen av effektmålene.

De transportpolitiske målene viser også til andre viktige virkninger for næringslivet og samfunnet. De viktigste av disse fanges opp i øvrige effektmål.

Et vellykket resultat for de reisende og samfunnet betinger også at rammevilkårene fungerer godt for persontogoperatørene, og det er dermed definert et eget effektmål for dem.

EØS-regelverket er den primære rammebetingelsen i denne utredningen, og dette omtales nærmere i kapittel 4.3. Den nye kapasitetsforordningen er også en viktig og ny rammebetingelse, som omtales nærmere i kapittel 4.5.

4.2 Effektmål

Effektmål for de reisende

I det følgende beskrives effektmål for hvordan tilbudet bør oppleves for de reisende. Dette er kvaliteter som er viktige for de reisende i deres hverdag. At de reisende har et godt transportsystem er nødvendig for å realisere persontransportsystemets bidrag til næringslivet (transportsystemets bidrag til velfungerende arbeidsmarkeder) og samfunnet for øvrig (bl.a. knyttet til klima, miljø og ulykker, men også befolkningens tilgang til og bruk av offentlige tjenester, skoler og utdanningsinstitusjoner osv.). Det henvises til kapittel 3.1 for mer utfyllende begrunnelse av disse effektmålene.

E1: Togtilbudet har attraktiv frekvens og gir god mobilitet

E2: Togtilbudet er pålitelig

E3: Billettprisene er rimelige, rettferdige og takstsystemene er integrerte

Effektmål for næringslivet

Det er etablert to effektmål for næringslivet, som omhandler effekten for henholdsvis persontogoperatørene, og godstogoperatørene og deres kunder. Persontogoperatørenes kunder, og innvirkningen av persontogtilbudet på norsk næringsliv som følge av tilbudet de reisende møter, fanges opp av effektmålene for de reisende.

E4: Togoperatørene opplever det som trygt og attraktivt å drive persontog i Norge

E5: Togtilbudet har tilstrekkelig kapasitet og forutsigbarhet for godstransporten

Effektmål for samfunnet og det offentlige

Det er definert to effektmål for samfunnet og det offentlige, som omhandler henholdsvis samfunnssikkerhet og effektivitet. Disse effektmålene skiller seg fra effektmålene for de reisende og næringslivet ved at de i større grad omhandler systemegenskaper, styring og langsiktige samfunnshensyn, og i mindre grad den direkte opplevelsen av togtilbudet.

E6: Rammevilkårene for persontogoperatørene bidrar til samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap

E7: Jernbanesektorens ressurser brukes effektivt og helheten forvaltes på en god måte

Utdypningen av hva som inngår i det enkelte effektmål presenteres i større detalj i kapittel 7.1, der effektmålene vurderes.

4.2.1 Målkonflikter

Det er identifisert flere målkonflikter mellom effektmålene. Dette oppstår fordi tiltak som bidrar til å styre måloppnåelse på ett område, samtidig kan ha negative konsekvenser for måloppnåelse på et annet. Slike konflikter er en naturlig del av komplekse transportsystemer og må håndteres gjennom avveininger i valg av modeller, avtaleformer og virkemidler.

Kvalitet vs. kostnader i togtilbudet

Et av de grunnleggende spenningsforholdene i utviklingen av kollektivtransporttilbudet, inkludert persontogtilbudet, er konflikten mellom ønsket om å levere god kvalitet i tilbudet (høy frekvens, lav reisetid, god kapasitet og komfort, osv.) og kostnaden ved å levere et slikt tilbud. Høyere frekvens og bedre komfort øker ofte kostnadene til togtilbudet. Dette kan løses ved å kreve høyere billettpriser, noe som normalt vil redusere etterspørsel etter kollektivreiser.

For et rent kommersielt tilbud, kan kostnadsnivået i lengden ikke overstige inntektsnivået uten at operatøren går konkurs, og tilbudet eller prisene vil normalt justeres. Her vil det oppstå en målkonflikt mellom effektmålene om kvalitet i tilbudet (E1–2) og effektmål om rimelige priser (E3) og/eller effektmålet om gode rammer for togoperatørene (E4).

For et offentlig drevet tilbud kan kostnadsnivået overstige inntektsnivået, og regningen betales da av skattebetaleren gjennom statens disponering av offentlige midler. Hva som er et effektivt nivå av overføringer til jernbanesektoren er krevende å fastsette, men det er også mulig med en målkonflikt mellom effektmålene for de reisende (E1–3, dvs. inkludert målet om lave priser) og effektiv bruk av midler i jernbanesektoren (E7).

Målkonflikter i utformingen av togtilbudet

Innenfor begrensede ressurser (til drift av togtilbudet, en gitt kjøretøyflåte, eller en gitt infrastruktur) vil det være nødvendig å gjøre prioriteringer mellom ulike egenskaper i togtilbudet. Økt frekvens kan f.eks. øke kapasitetsutnyttelsen på en jernbanestrekning, og medføre at påliteligheten i togtilbudet reduseres. Et hyppig stoppmønster som gir god mobilitet og enkel tilgang til togtilbudet kan øke fremføringstidene, og øker dermed reisetidene for de reisende som ikke skal av på de mindre stasjonene. I utformingen av et kundesvennlig togtilbud, må slike hensyn veies

opp mot hverandre, både innenfor et gitt marked, og ofte også mellom ulike markeder. Det antas å finnes situasjoner der de fleste effektmålene for de reisende (E1–2, i enkelte tilfeller også E3 om priser) kan komme i konflikt med ett av de andre effektmålene.

Trafikkapasitet for persontransporten vs. godstransporten

Som følge av at kapasiteten i infrastrukturen er begrenset, vil økt kapasitet for persontogene kunne komme i konflikt med godsoperatørenes behov for kapasitet, og vise versa. Det er dermed en målkonflikt mellom E4 persontogoperatørene (og E1 om frekvens) og E5 om kapasitet for godstogoperatørene. Det utdypes nærmere i kapittel 4.5 hvordan ny kapasitetsforordning vil påvirke hvordan operatørene får tilgang til ruteleier.

4.2.2 Prioritering av effektmålene

Effektmålene er samlet sett prioritert for å gi tydelig retning for vurderingen av alternative modeller for persontogtrafikk. Prioriteringen tar utgangspunkt i de nasjonale transportpolitiske målene, føringer i tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet og særtrekkene ved det norske jernbanesystemet.

Prioriteringen legger stor vekt på effektmålene for de reisende, som er svært sentrale i å realisere de ønskede gevinstene for samfunnet, inkludert oppnåelse av de transportpolitiske målene. I tillegg er effektmålet for samfunnssikkerhet og beredskap prioritert.

Høyest prioriterte effektmål

Følgende effektmål gis høyeste prioritet i vurderingen:

- E1: Togtilbudet har attraktiv frekvens og gir god mobilitet
- E2: Togtilbudet er pålitelig
- E3: Billettprisene er rimelige, rettferdige og takstsystemene er integrerte
- E6: Rammevilkårene for persontogoperatørene bidrar til samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap

Øvrige effektmål

De øvrige effektmålene anses også som viktige. Effektmålet for persontogoperatørene er plassert sammen med øvrige effektmål, ikke fordi det ikke er viktig, men fordi det i denne fasen av utredningen vil være mye som er uavklart knyttet til dette punktet. Ulike innretninger innenfor kjøpsavtaler/FOT eller open access med eventuelle krav og/eller kompensasjonsordninger vil påvirke dette betydelig, og dette er problemstillinger som ikke vil avklares i denne utredningen, men forventes belyst i påfølgende utredninger.

- E4: Togoperatørene opplever det som trygt og attraktivt å drive persontog i Norge
- E5: Togtilbudet har tilstrekkelig kapasitet og forutsigbarhet for godstransporten
- E7: Jernbanesektorens ressurser brukes effektivt og helheten forvaltes på en god måte

Prioriteringen innebærer at tiltak som svekker mobilitet, sammenheng eller robusthet vurderes som mindre hensiktsmessige, selv om de kan gi kostnadsbesparelser for det offentlige eller operatørene.

4.3 Juridisk handlingsrom til å inngå trafikkavtaler

4.3.1 Innledning

I det følgende presenteres det juridiske handlingsrommet til å inngå trafikkavtaler. Det er EØS-regelverket som her er styrende, spesielt innføringen av EUs fjerde jernbanepakke.

Endringene i jernbaneregulverket som følge av innføringen av EUs fjerde jernbanepakke er relativt nye. Det foreligger derfor begrenset rettspraksis og praktisk erfaring som avklarer hvordan regelverket skal tolkes i EU/EØS. Dette gjelder spesielt forholdet mellom regelverket om open access og PSO/FOT-regelverket (kollektivtransportforordningen). EU-domstolen skal behandle en sak fra Nederland om dette temaet, og det kan komme viktige avklaringer i denne saken om hvordan regelverket skal tolkes. Se mer om dette nedenfor.

4.3.2 EUs fjerde jernbanepakke – open access

Markedet for persontransport med jernbane er regulert gjennom EØS-avtalen. EU har i løpet av EØS-avtalens levetid gradvis liberalisert dette markedet, og regelverket har suksessivt blitt inntatt i EØS-avtalen. Markedet for innenlandsk persontransport ble liberalisert i forbindelse med innføringen av EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett. Liberaliseringen skjedde ved fastsettelse av ny jernbaneforskrift med virkning fra 30. juni 2021, som blant annet implementerte endringer i direktiv 2012/34/EU. Denne lovendringen åpnet markedet for persontransporttjenester med jernbane i Norge for togoperatører som ønsker å drifte slike tjenester uten trafikkavtale med staten. Det er dette vi gjerne kaller «open access».

Markedsåpningen innebærer at togoperatører som oppfyller krav til sikkerhet, lisens og får tilgang til infrastruktur, i utgangspunktet har rett til å tilby kommersielle persontogtjenester på det nasjonale jernbanenettet.

Formålet med markedsåpningen fremgår blant annet av Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.3.3:

«Endringene i markedsdelen av fjerde jernbanepakke skal bidra til bedre fungerende markeder for jernbanetjenester. Ved å gjøre det enklere for nye operatører å tre inn i markedene for å tilby sine tjenester, kan man forvente et bedre tilbud til kundene gjennom økt valgfrihet, lavere priser og bedre kvalitet (...).»

Tilgangen til infrastrukturen reguleres gjennom kapasitetsfordelingsprosessen, som forvaltes av infrastrukturforvalter i samsvar med jernbaneforskriften, og som gir regler om ruteleier, prioritering og tildelingsprosedyrer. Kapasitetsfordelingen skal skje på en ikke-diskriminerende og transparent måte, og utgjør et sentralt virkemiddel for å sikre effektiv utnyttelse av jernbanenettet. Nytt regelverk for kapasitetsfordeling omtales nærmere i kapittel 4.5.

4.3.3 Når kan Jernbanedirektoratet inngå trafikkavtaler?

Trafikkavtaler innebærer en restriksjon for togoperatørers mulighet til å tilby sine kommersielle persontogtjenester der de ønsker. En trafikkavtale innebærer også statsstøtte til den togoperatøren som får trafikkavtalen med staten.

Kollektivtransportforordningen regnes som et gruppeunntak i statsstøtteregelverket. For at Jernbanedirektoratet lovlig kan inngå trafikkavtaler, og gjennom disse tildele lovlig statsstøtte, må vilkårene i kollektivtransportforordningen være oppfylt. Selv om utgangspunktet er open access, kan Jernbanedirektoratet altså inngå trafikkavtaler der hvor vilkårene i kollektivtransportforordningen er oppfylt.

Kollektivtransportforordningen er en del av det statsstøtterettslige regelverket om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Dette regelverket åpner for at samfunnet kan kjøpe tjenester som

myndighetene anser som viktige for innbyggerne og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene. De relevante bestemmelsene i kollektivtransportforordningen fremgår av formålsbestemmelsen i artikkel 1(1) og artikkel 2 bokstav e.

Formålsbestemmelsen i artikkel 1 (1):

Formålet med denne forordning er å fastsette hvordan vedkommende myndigheter i samsvar med fellesskapsreglene kan gripe inn på området offentlig persontransport for å sikre yting av tjenester av allmenn betydning som blant annet er hyppigere, sikrere, av bedre kvalitet eller billigere enn de det frie marked ville ha kunnet yte.

I denne forordning fastsettes det derfor på hvilke vilkår vedkommende myndigheter, når de pålegger eller inngår kontrakter om forpliktelser til å yte offentlig tjeneste, skal gi ytere av offentlig tjeneste godtgjøring for påløpte kostnader og/ eller gi enerett til gjengjeld for oppfyllelsen av forpliktelser til å yte offentlig tjeneste.

Videre defineres forpliktelse til å yte offentlig tjeneste i forordningens artikkel 2 bokstav e:

«forpliktelse til å yte offentlig tjeneste» et krav som en vedkommende myndighet har definert eller fastsatt for å sikre offentlig persontransport av allmenn betydning som en yter av egen forretningsmessig interesse ikke ville påta seg, eller ikke ville påta seg i samme grad eller på samme vilkår uten godtgjøring,

Disse bestemmelsene innebærer at Jernbanedirektoratet kan pålegge forpliktelser til å yte offentlig tjeneste (inngå trafikkavtaler) der markedet på kommersielle vilkår ikke leverer persontransporttjenester som dekker samfunnets behov tilstrekkelig. Behovene kan være knyttet til blant annet frekvens, sikkerhet, kvalitet og pris. Med «sikrere» menes sikkerhet i snever forstand, det vil si sikrere eller tryggere persontrafikk-tjenester.

Staten har en vid skjønnsmargin i å definere tjenester av allmenn økonomisk betydning, men vi må forholde oss til noen rettslige rammer. Disse er fastsatt i rettspraksis og handler om at tiltaket (inngrepet) må være legitimt og proporsjonalt. Når det gjelder at tiltaket må være legitimt, vil de fleste formål i praksis være legitime, med unntak av rent økonomiske eller administrative hensyn for det offentlige. Proporsjonalitetskravet er mer komplekst, og her oppstilles det flere krav i rettspraksis.

Regelverket om tjenester av allmenn økonomisk betydning er ikke nytt. Det som var nytt med innføringen av open access i norsk rett i 30. juni 2021, var at inngåelsen av en trafikkavtale ble et «inngrep» i et liberalisert marked, med påfølgende EØS-rettslige krav.

I 2017 avsa EU-domstolen en dom i en sak om ferger mellom Frankrike og Korsika (SNCM-saken). I denne saken ga EU-domstolen sin tilslutning til at proporsjonalitetsprinsippet består av tre krav som må oppfylles i transportsektoren:

1. Det ønskede rutetilbudet oppfyller faktiske transportbehov i tråd med nasjonale transportpolitiske målsettinger.
2. Markedet kan ikke selv levere et rutetilbud som i tilstrekkelig grad oppfyller de faktiske transportbehovene (det eksisterer en markedssvikt).
3. At inngrepet er proporsjonalt med transportbehovene som ikke dekkes av markedet selv, og at vi prioriterer det inngrepet som er minst skadelig for det indre markedet og den frie flyten av varer, tjenester, personer og kapital.

For at Jernbanedirektoratet skal kunne inngå en trafikkavtale, må disse tre kravene være oppfylt.

For å kunne pålegge forpliktelser om offentlig tjenesteyting (inngå trafikkavtale) er det dermed en forutsetning at det tjenestenivået som skal til for å nå de transportpolitiske målene ikke blir levert av markedet på kommersielle vilkår alene. Relevante mål på tjenestenivået er knyttet til frekvens, sikkerhet, kvalitet og pris på det offentlige persontransporttilbudet. Jo større forskjell det er på

det ønskede tjenestetilbudet og tilbudet som markedet leverer på kommersielle vilkår alene, desto mer kan forpliktelsene om offentlige tjenesteytelse begrense markedet for persontransport med jernbane. Med andre ord er behovet for å begrunne forpliktelser til å yte offentlig tjeneste omvendt proporsjonalt med behovet for slike forpliktelser. Det vil si at desto mer inngripende tiltaket er, jo bedre må det argumenteres for.

Selv om mange hensyn kan knyttes til frekvens, sikkerhet, kvalitet og pris, og dermed i prinsippet kunne begrunne en trafikkavtale, må proporsjonalitetskravet fortsatt være oppfylt. Det er fordi det ofte vil kunne være andre aktuelle og mindre inngripende tiltak for markedet enn en trafikkavtale. Et eksempel på et mindre inngripende tiltak er takstreguleringer.

Kollektivtransportforordningen artikkel 3 (2) og (3) åpner for generelle taksreguleringer der staten kan kompensere togoperatørene for takstene. Jernbanedirektoratet må derfor alltid vurdere om dette er et tilstrekkelig virkemiddel fremfor en trafikkavtale.

Som tidligere nevnt, foreligger det en viss rettslig usikkerhet om hvordan regelverket skal tolkes. Det er fordi det ikke finnes rettspraksis fra EU-domstolen som gjelder persontrafikk spesifikt. Usikkerheten gjelder særlig for krav 2 og 3, og hvilket nivå vurderingene av disse kravene skal gjøres på. Dette er tema i den nederlandske saken for EU-domstolen, og det kan komme viktige avklaringer i denne saken som vil kunne ha betydning for statenes rettslige handlingsrom til å inngå trafikkavtaler.

4.3.4 Særsilt om adgangen til å inkludere lønnsomme toglinjer i en trafikkavtale

Dersom den kommersielle interessen kun omfatter enkelte avganger, tidspunkter eller delstrekninger, og dermed ikke dekker det samlede togtilbudet på strekningen, kan det fortsatt foreligge markedssvikt for linjen som helhet. Det er viktig å påpeke at kollektivtransportforordningen ikke inneholder et absolutt forbud mot å inkludere lønnsomme toglinjer i en trafikkavtale.

Kommisjonens retningslinjer til kollektivtransportforordningen inneholder et eget punkt om adgangen til å inkludere såkalte kostnadsdekkende og ikke kostnadsdekkende tjenester i en trafikkavtale:

“Article 2a (1) of Regulation (EC) No 1370/2007 provides that competent authorities may group cost-covering and non-covering services. This text must be read jointly with the general definition of public service obligation set out in point (e) of Article 2 of Regulation (EC) No 1370/2007, according to which services under public service obligation are services that an operator, if it were considering its own commercial interests, would not assume or would not assume to the same extent. Accordingly, competent authorities can group cost covering and non-cost covering services only in duly justified cases. Recital 8 of Regulation (EU) 2016/2338 which motivates this provision, provides that ‘specifications of public service obligations in public passenger transport should, where possible, generate positive network effects’. Accordingly, the Commission considers that the decision to include cost-covering services in the scope of the public service obligations should also reflect the objective of ensuring a coherent transport system, notably at a geographical level, and of reaping the benefits of positive network effects, rather than only limiting the amount of the compensation. When specifying public service obligations and defining their geographical scope, the competent authorities are bound by the principle of proportionality, in accordance with Union law, as recalled in Article 2a(1) of Regulation (EC) No 1370/2007. The grouping of cost-covering and non-covering services must be necessary and proportionate.”

Kommisjonen legger dermed til grunn at lønnsomme strekninger kan inkluderes i en trafikkavtale så fremt det er nødvendig og proporsjonalt. Disse kravene vil ikke være oppfylt dersom statens begrunnelse kun er å redusere kompensasjonen i trafikkavtalen.

Selv om visse togstrekninger isolert sett kan drives på kommersielt grunnlag, utelukker ikke kollektivtransportforordningen at disse inkluderes i en trafikkavtale dersom den kompetente myndigheten anser det som nødvendig for å oppnå de transportpolitiske målene. Kollektivtransportforordningen artikkel 2a bekrefter eksplisitt at den kompetente myndighetens skjønnfrihet til å inngå trafikkavtaler inkluderer muligheten til å «gruppere» kostnadsdekkende tjenester med ikke-kostnadsdekkende tjenester. Dermed kan en kompetent myndighet, der den anser det som nødvendig for å oppnå de transportpolitiske målene, se bort fra delvis markedsinteresse. Det er bare der den kompetente myndighetens vurdering er «åpenbar feil», at beslutningen kan settes til side.

I forberedelsen av ny TP1 gjennomførte Jernbanedirektoratet en markedsdialog. Denne markedsdialogen viste interesse for å drifte så å si hele togtilbudet mellom Oslo og Kristiansand på kommersielle vilkår. I dag inngår denne delen av togtilbudet som en del av det gjennomgående togtilbudet Oslo–Kristiansand–Stavanger, som er en del av FOT i dagens TP1. For å fastsette behovet for fremtidig FOT på strekningen, gjennomførte Jernbanedirektoratet en behovsvurdering. Denne vurderingen konkluderte med at en kombinasjon av det kommersielt interessante togtilbudet og en trafikkavtale med det resterende tilbudet, vil gi en vesentlig dårligere måloppnåelse av de transportpolitiske målene enn ved en trafikkavtale på alt. Det er særlig transportpolitiske mål om å dekke reisebehov mellom øst og vest for Kristiansand som påvirkes negativt, og dette omfatter over 22 prosent av reisene på fjerntogene Oslo–Kristiansand – Stavanger. Vår konklusjon var derfor at det var nødvendig og proporsjonalt å inkludere det kommersielle tilbudet i trafikkavtalen.

4.3.5 Sikring av økonomisk likevekt i trafikkavtaler etter at de er inngått

Kollektivtransportforordningen gir offentlige myndigheter adgang til å inngå trafikkavtaler som fastsetter krav til blant annet:

- rutetilbud, frekvens og stoppmønster
- prisnivå, takster og sosiale rabatter
- kvalitet, punktlighet og regularitet
- tilgjengelighet og universell utforming
- samordning med annen kollektivtransport
- pålegge bruk av felles billett- og informasjonsløsninger som del av offentlig tjenesteyting, jf. kollektivtransportforordningen

Bruken av offentlig kjøp forutsetter at tiltakene er saklig begrunnet, forholdsmessige og i samsvar med forordningens krav til transparens og likebehandling.

Regelverket gir videre offentlige myndigheter adgang til å beskytte den økonomiske likevekten i trafikkavtaler etter at de er inngått. Dersom nye eller planlagte kommersielle persontogtjenester i vesentlig grad kan undergrave forutsetningene for offentlig kjøpte tjenester i allerede inngåtte avtaler, kan det treffes tiltak for å begrense eller regulere slik kommersiell trafikk. Denne adgangen følger av bestemmelsene om økonomisk likevekt i direktiv 2012/34/EU, slik disse er endret ved jernbanepakke IV og gjennomført i norsk rett gjennom jernbaneforskriften.

4.4 Norske togs adgang til utleie av kjøretøy til kommersiell drift under open access

Jernbanedirektoratet har ikke gjort noen grundige vurderinger av det rettslige handlingsrommet for utleie av Norske togs kjøretøy til kommersiell drift.

Dersom Norske tog skal leie ut kjøretøy til kommersielle aktører under open access, er det behov for nærmere juridiske vurderinger av handlingsrommet for dette. Jernbanedirektoratet har foreløpig lagt til grunn at det vil kunne være relevante anskaffelsesrettslige og statsstøtterettslige problemstillinger som må utredes. Disse vurderingene må gjøres i samråd med Samferdselsdepartementet og Norske tog.

Når det gjelder det anskaffelsesrettslige, benytter staten i dag unntaket om utvidet egenregi for kjøp av tjenester fra Norske tog, se forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. Dersom Norske tog skal begynne med utleie til open access-operatører, må 80 prosent av Norske togs aktivitet fremdeles utføres for staten, for at staten kan kjøpe tjenester direkte av Norske tog og pålegge disse som obligatoriske avtaler i trafikkavtalene. Utleie til kommersiell drift under open access må derfor utgjøre mindre enn 20 prosent av Norske togs aktivitet.

Når det gjelder mulige statsstøtterettslige problemstillinger, er Jernbanedirektoratet per nå usikre på hvilke som kan være relevante. Det kan blant annet gjelde utleiepriser, finansieringen av Norske tog, og andre forhold. Men ettersom Norske tog er et statlig eid selskap som eventuelt skal konkurrere i et marked, bør mulige statsstøtterettslige problemstillinger utredes.

4.5 Nytt regelverk for kapasitetsfordeling

4.5.1 Gjeldende regelverk

EU-direktivet 2012/34 regulerer for tiden måten infrastrukturforvaltere skal fordele rettighetene til bruk av jernbaneinfrastrukturen for fremføring av tog og parkering av skinnegående kjøretøy. I Norge ble reglene implementert i henhold til EØS og konkretisert gjennom jernbaneforskriften.

Dagens kapasitetsfordelingsprosess har en rekke svakheter for både de reisende, varesendere og togoperatørene:

- Godtogoperatørene må søke om faste regelmessige ruteleier for å frakte gods mellom 8 og 20 måneder på forhånd. Denne fristen oppfyller i liten grad godsbransjens krav om fleksibilitet for å tilby transporttjenester.
- Persontogoperatørene derimot ønsker å kunne selge billetter lang tid i forveien for å kunne konkurrere med andre transportformer der fristene er lenger. I dagens prosess med faste datoer for ruteplanendringer er tidsrommet veldig kort mellom infrastrukturforvalters bindende bekreftelse på sportilgang til togoperatør og tidspunktet ruteplanen trer i kraft.

4.5.2 Kommende regelverk

Hensikten med den nye kapasitetsforordningen er å forbedre prosessen i alle de tre ovennevnte områder. Dette gjøres ved å dele opp den tilgjengelige infrastrukturkapasiteten på forhånd etter behovet for:

- langsiktig forutsigbarhet i trafikkplanlegging (hovedsakelig interessant for persontog)
- kortsiktig og fleksibel tilgang til infrastruktur (hovedsakelig interessant for godstog)

Dessuten skal planlagte driftsbrudd kommuniseres mer langsiktig og på et standardisert format.

Proessen for kapasitetsfordeling kommer til å bestå av tre hovedtrinn og starter fem år før rute-tilbudet settes i kraft:

I det **første trinnet** kartlegger infrastrukturforvalter togoperatørens streknings- og linjevise interesse for å tilby transporttjenester. Myndighetene har mulighet til å gi strategisk veiledning for porsjonering av trafikken etter transportformål, men det er foreløpig ikke avklart hvor bindende en slik veiledning er for infrastrukturforvalter. Resultatet av denne delprosessen publiseres i form

av **infrastrukturforvalters kapasitetsstrategi**. Av dette dokumentet fremkommer den tilsiktede infrastrukturbruken i form av antall ruteleier per togkategori. For hyppige avganger vises antall avganger per time (eller intervall mellom avgangene i minutt), mens lavfrekvente tilbud vises i antall ruteleier per døgn.

I det **andre trinnet** konkretiserer infrastrukturforvalter mulighetene for togfremføring per strekningsavsnitt med utgangspunkt i det forventede trafikkbildet fra kapasitetsstrategien. Til dette utarbeides en rutemodell, dvs. en mulig fremtidig fordeling av rutetidene til regelmessige togavganger. Avhengig av transportformål og togoperatørenes behov kan kapasitetstilbudet allerede til dette tidspunktet utvikles til konkrete avgangs- og ankomsttider for konkrete tog med kjente tekniske egenskaper (ruteleier) eller det kan oppgis mer omtrentlige tider slik at rutetidene holdes fleksible og senere kan fastsettes for tog med ulike kjøredynamiske egenskaper (kapasitetsbånd).

Utvikling av rutemodeller kan begrenses til områder der det forventes knapphet på infrastruktur. En større grad av forhåndplanlegging på infrastrukturen i disse områdene vil gi grunnlag for at den knappe infrastrukturkapasiteten kan utnyttes på mest effektiv måte. Resultatet fra dette trinnet er en **kapasitetsmodell** som viser:

- konkrete rutetider for regelmessige trafikkerende tog med kjente tekniske egenskaper
- avsatte kapasitetsbånd til fleksibel bruk av infrastrukturen der krav til kjøretøyenes ytelse er mindre detaljerte
- infrastrukturens stengningstider og tider med redusert infrastrukturkapasitet

I det **tredje trinnet** lager infrastrukturforvalter konkrete ruteplaner basert på kapasitetsmodellen og mottatte søknader om infrastrukturkapasitet. Ruteplaner blir grunnlaget for trafikkavvikling som i dag. Imidlertid vil kapasitetstildelingen av regelmessige ruteleier ikke lenger følge de faste ruteterminene i samme grad som i dag. På denne måten skal rutetildelingsprosessen bli mer fleksibel og dekke både godstogoperatørens behov for kortsiktig tilgang til attraktive ruteleier og persontogoperatørens behov for stabilitet og langsiktighet.

4.5.3 Hvordan kommende regelverk forventes praktisert i Norge

Forordningen ble vedtatt i november 2025 og forventes å tre i kraft kort tid etter formell godkjenning fra Europaparlamentet og Rådet for Den europeiske union. Den første ruteplanen under de nye reglene vil være gjeldende fra desember 2030 (R31). Med utgangspunkt i EØS-avtalen blir den nye forordningen også en del av norske lover og forskrifter.

I påvente av forskriftsendringen og den nye femårige kapasitetsfordelingsprosessen har Bane NOR begynt å lage kapasitetsstrategier. Til dette har Bane NOR bedt om innspill til kapasitetsstrategi for rutetermin R29. Jernbanedirektoratet oversendte i begynnelsen av 2024 sitt koordineringsgrunnlag for sektoren som informasjon til kapasitetsstrategien.²¹ Utkastet til kapasitetsstrategien har blitt sendt på høring høsten av 2025, og den godkjente kapasitetsstrategien ble publisert i desember 2025.²² Bane NOR har nå begynt å utarbeide kapasitetsstrategier for ruteterminene R30 og R31, og har invitert til å sende innspill til dette arbeidet.

Jernbanedirektoratet har fått oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å forberede innføringen av den nye kapasitetsforordningen i norsk jernbanesektor.

²¹ Kilde: Jernbanedirektoratet. Dok.-nr. 202400149-1

²² Kilde: Bane NOR. [Kapasitetsstrategi for R29.pdf](#)

4.6 Prinsipielle spørsmål

Det er ikke funnet at de identifiserte tiltakene berører viktige prinsipielle spørsmål.

5 Mulighetsrommet

5.1 Markedskartlegging og vurdering av markedssvikt

For å kartlegge dagens persontogmarked inkludert forventet utvikling i perioden 2030–2045 har Jernbanedirektoratet gjennomført en markedsanalyse, herunder en Request for Information (RFI).

5.1.1 Markedsanalyse

Analysen av persontogmarkedet ble utført av Oslo Economics på oppdrag fra Jernbanedirektoratet (se Oslo Economics 2025). Hensikten var å dokumentere grunnlaget for eventuelle fremtidige offentlige tjenesteforpliktelser, og å bidra til at slike tiltak utformes på en målrettet, forholdsmessig og minst mulig konkurransevidende måte.

Analysen hadde som formål å belyse i hvilken grad markedet selv kan dekke transportbehovet i tråd med nasjonale transportpolitiske mål, samt å identifisere områder der markedet ikke fungerer tilfredsstillende. Videre skulle analysen gi grunnlag for å vurdere hvordan aktørene sannsynligvis vil tilpasse seg endrede rammevilkår, herunder redusert statlig kjøp og økt handlingsrom for kommersielle operatører. Det er også gjort en vurdering av hvilke virkemidler som kan være nødvendige for å sikre et tilstrekkelig tilbud der statlig inngripen fortsatt er påkrevd.

Oslo Economics' analyse viser at etterspørselen etter togreiser forventes å øke mest i storbyområdene og mellom de største byene, mens veksten er svakere utenfor storbyregionene. Lønnsomhetsberegningene identifiserer få toglinjer med potensial for ren kommersiell drift, blant annet tilbringerreiser til Oslo lufthavn, den grensekryssende fjerntoglinjen Oslo–Stockholm, deler av det regionale togtilbudet på Østlandet og enkelte innenlandske fjerntoglinjer som Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim. Dette gjelder både i dag og frem mot 2045.

Analysen viser videre at en rendyrket kommersiell tilpasning vil kunne medføre at mange tilbud bortfaller helt, særlig lokaltog og store deler av regiontogtilbudet i storbyområdene og regiontog i distriktene. Andre tilbud vil få redusert avgangsfrekvens og høyere priser. Dette vil kunne gi betydelige negative konsekvenser for reisende, mobilitet, klima og samlet trafikkavvikling. Samfunnsøkonomisk viser analysen at de fleste markeder får et netto tap uten statlige inngrep.

5.1.2 Request for information (RFI)

Som supplement til denne analysen gjennomførte Jernbanedirektoratet en markedskartlegging i form av en Request for Information (RFI). RFI-en ble kunngjort i Doffin og TED i april 2025, med svarfrist i august 2025. Det ble mottatt svar fra to respondenter. Respondentene er anonymisert i gjengivelsen nedenfor. I etterkant ble det gjennomført oppfølgingsdialog for avklaringer og utdyping.

Markedskartleggingen gir indikasjoner på markedets interesse og forutsetninger, men innebærer ingen forpliktelser fra togoperatørenes side og gir ikke alene grunnlag for endelige konklusjoner om markedssvikt eller valg av anskaffelsesmodell.

Begge respondentene angir at det kan finnes grunnlag for kommersiell drift på enkelte deler av togtilbudet etter utløpet av dagens trafikkavtaler. Samtidig fremgår det tydelig av svarene at kommersiell interesse er konsentrert om utvalgte deler av tilbudet, og at kommersiell drift er betinget av en rekke forutsetninger knyttet til rammevilkår.

På generelt grunnlag peker respondentene særlig på følgende forhold som avgjørende for at de skal anse det som aktuelt å drifte et tilbud kommersielt:

- forutsigbar og prioritert tilgang til infrastrukturkapasitet

- langsiktig stabil infrastruktur
- tilgang til kjøretøy på konkurransedyktige vilkår
- tilgang til verksteder, driftsbanegårder og hensettingsarealer
- mulighet for markedsbasert og dynamisk prissetting av billetter
- kostnadseffektive og hensiktsmessige billettsystemløsninger
- kompensasjonsordninger/FOT for å sikre alternativ transport ved større og langvarige infrastrukturavvik
- politisk og regulatorisk forutsigbarhet over tid

Utfra svarene på RFI og den påfølgende dialogen kan Jernbanedirektoratet konkludere med interesse i etablering av et kommersielt togtilbud på noen toglinjer der samtlige kostnader i utgangspunktet dekkes av billettinntekter, gitt at ovennevnte forutsetninger er oppfylt.

Jernbanedirektoratet kan imidlertid ikke konkludere med at en togoperatør med dagens rammevilkår utarbeider konkrete planer om å etablere et togtilbud på rent kommersielt grunnlag som supplerer togtilbudet i de gjeldende trafikkavtalene eller som erstatning av dette togtilbudet når den aktuelle trafikkavtalen utløper.

5.1.3 Vurdering av markedssvikt

På grunnlag av markedsanalysen og RFI-en er det foretatt en vurdering av hvilke toglinjer som har potensial for kommersiell drift, og hvilke som ikke har det. I den følgende oversikten gjengis hovedtrekkene i responsen fra RFI-en og funnene i markedsanalysen, og det trekkes en konklusjon om hvordan de ulike toglinjene vil håndteres i de aktuelle konseptene (se kapittel 5.1.4).

Toglinjer der togoperatørene har indikert kommersiell interesse

Markedskartleggingen viser indikasjoner på kommersiell interesse for deler av fjerntogtilbudet, særlig:

- dagtog på de mest trafikkerte fjerntoglinjene
- i enkelte tilfeller også nattog, avhengig av kjøretøytilgang og kostnadsnivå

Samtidig fremgår det tydelig at:

- interessen er knyttet til bestemte forutsetninger
- endringer i rammevilkår raskt kan påvirke vurderingene
- togoperatørene ikke har indikert evne eller vilje til å produsere hele togtilbudet uten offentlig medvirkning gjennom virkemidler

Toglinjer der togoperatørene har indikert begrenset eller betinget interesse

Markedskartleggingen viser indikasjoner på potensial for kommersiell drift av deler av tilbudet, men ikke for et samlet og helhetlig tilbud. Dette gjelder blant annet:

- enkelte dagtog på mellomlange transportrelasjoner
- utvalgte regiontog og flyplassrettede forbindelser
- enkelte grensekryssende togtilbud, forutsatt integrasjon med internasjonal trafikk

Respondentene understreker at:

- kun deler av tilbudet vurderes som kommersielt interessant
- øvrige avganger vil kreve offentlig kjøp
- lønnsomheten er avhengig av avklarte og stabile rammevilkår

For disse toglinjene, er både nyansene i responsene i RFI-en og resultatene i markedsanalysen gjennomgått, og de er sortert inn under «Vurderes» eller «Vurderes ikke», avhengig av bl.a. realismen i betingelsene for lønnsom drift som fremkommer av RFI-en og markedsanalysen.

Toglinjer der togoperatørene ikke har indikert interesse

Markedskartleggingen viser at det ikke er indikert interesse for kommersiell drift av:

- togtilbud med lavt trafikkgrunnlag og høye produksjonskostnader
- regionale og lokale togtilbud med høy rushtidsprofil og høy andel periodebilletter
- toglinjer som trafikkerer langstrakte strekninger med lav etterspørsel
- flere region- og lokaltoglinjer utenfor de mest trafikkerte korridorene

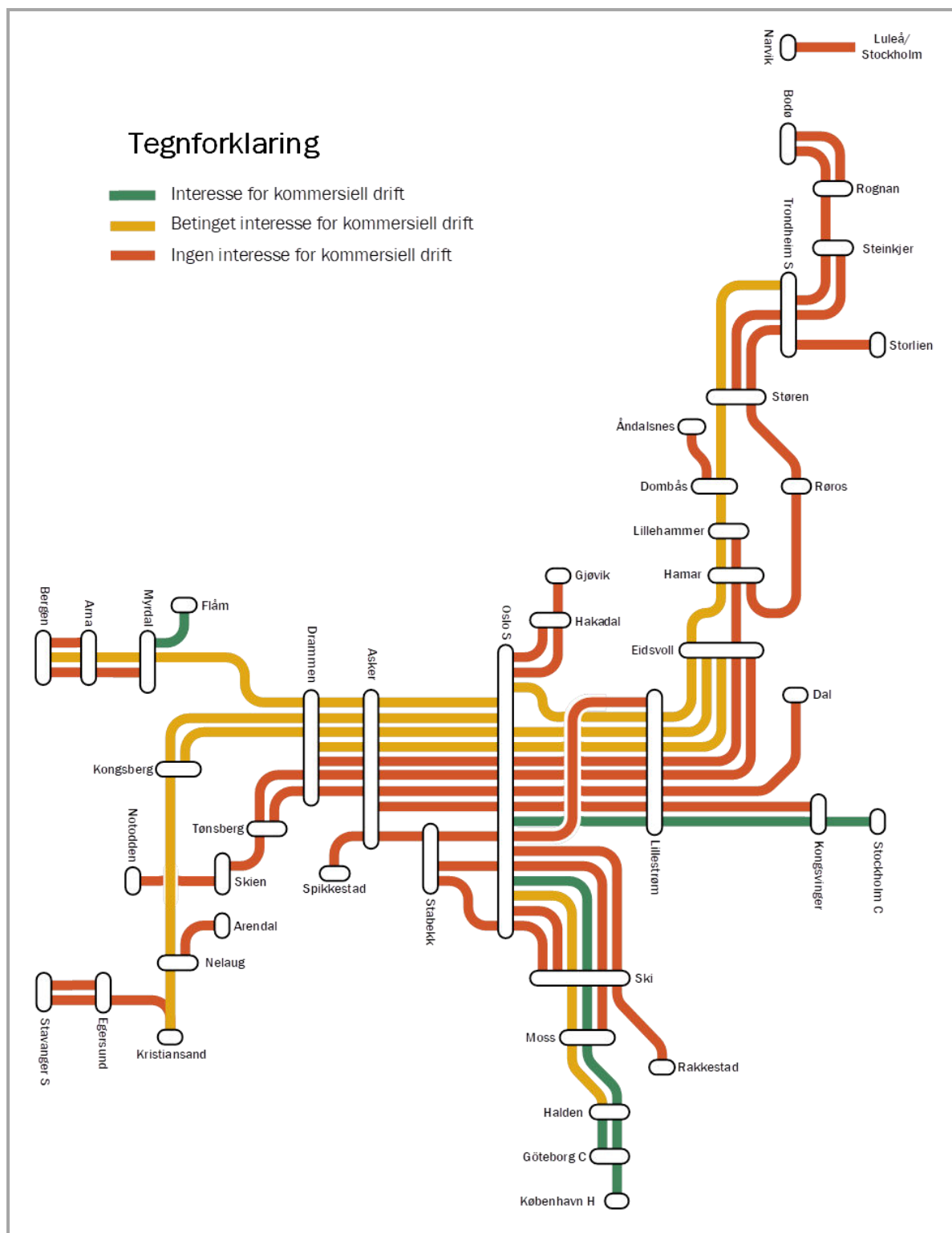
For disse tilbudene vurderer respondentene på RFI-en at inntektsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene innenfor de gitte transportpolitiske rammer.

5.1.4 Samlet foreløpig vurdering

Markedskartleggingen og analysene viser samlet sett at:

- det finnes grunnlag for kommersiell drift på deler av togtilbudet
- kommersiell interesse er selektiv og betinget
- offentlig kjøp vil være nødvendig for å sikre helhet, tilgjengelighet og transportpolitisk måloppnåelse

Vurderingene i dette kapittelet er foreløpige og danner grunnlag for den videre analysen. I de påfølgende kapitlene beskrives hvilke virkemidler staten har for å påvirke oppnåelse av de transportpolitiske målene og alternative konsepter.



Figur 4 Samlet foreløpig vurdering av markedskartlegging

Tabell 1 Oversikt over kommersiell interesse og vurdering av kommersiell drift per togtilbud

Region	Toglinje	RFI	Markeds-analyse	Kommer-siell drift?
Øst	F1 Fjerntog Oslo–Stockholm	Interesse	Potensial	Vurderes
	F2 Fjerntog Oslo–Göteborg–København	Interesse		Vurderes
	FLY1-2 Flytog Drammen–Oslo S–Oslo lufthavn	Betinget interesse	Potensial	Vurderes
	RE10-11 Regionekspresstog Lillehammer–Oslo S–Skien, stopper ved Oslo lufthavn	Betinget interesse	Mulig potensial	Vurderes
	RE20 Regionekspresstog Oslo–Halden–Göteborg	Betinget interesse	Mulig potensial	Vurderes
	Regiontog Østlandet forbi Oslo lufthavn	Betinget interesse	Mulig potensial	Vurderes
	R12 Kongsberg–Eidsvoll			
	R15 Drammen–Eidsvoll (erstatte FLY 1-2 f.o.m. 2028)			
	Regiontog Østlandet som ikke stopper ved Oslo lufthavn	Ingen interesse	Kanskje potensial	Vurderes ikke
	R13 Tønsberg–Oslo S–Dal			
	R14 Drammen–Oslo S–Kongsvinger			
	R21-23 Oslo–Ski–Moss/Rakkestad			
	RE30/R31 Oslo S–Jaren–Gjøvik			
	Lokaltog Oslo	Ingen interesse	Ikke potensial	Vurderes ikke
	L1 Spikkestad–Asker–Oslo S–Lillestrøm			
	L2 Stabekk–Oslo S–Ski			
Vest	F4 Fjerntog Oslo S–Bergen	Betinget interesse	Mulig potensial	Vurderes
	Lokal- og regiontog Bergensområdet	Ingen interesse	Kanskje potensial	Vurderes ikke
	R40 Bergen–Voss–Myrdal			
	L4 Bergen–Arna			
Sør	R45 Regiontog i distrikt Myrdal–Flåm	Interesse	Potensial	Vurderes
	F5 Fjerntog Oslo S–Kristiansand–Stavanger	Delvis, betinget interesse	Kanskje potensial	Vurderes
	L5 Lokaltog Stavanger–Egersund	Ingen interesse	Ikke potensial	Vurderes ikke
	Matetog til fjerntog F5	Ingen interesse	Ikke potensial	Vurderes ikke
Midt og nord	R50 Nelaug–Arendal			
	R55 Notodden–Porsgrunn			
	F6 Fjerntog Oslo S–Trondheim	Betinget interesse	Mulig potensial	Vurderes
	F7 Fjerntog Trondheim S–Bodø	Ingen interesse	Ikke potensial	Vurderes ikke
	Regiontog i distrikt og matetog til F6	Ingen interesse	Ikke potensial	Vurderes ikke
	R60 Hamar–Trondheim			
	R65 Dombås–Åndalsnes			
	R75 Bodø–Rognan			
	F8 Fjerntog Stockholm–Kiruna–Narvik	Ingen interesse *	Ikke potensial	Vurderes ikke

* Snälltøget varslet 20.2.2025 Statens jernbanetilsyn om at selskapet har planer om å etablere et kommersielt persontransporttilbud Narvik–Stockholm–Malmö. Statens jernbanetilsyn vurderte at selskapet har tillatelse til å etablere dette togtilbudet. Vår forståelse er at dette er et begrenset, sesongbasert tilbud som ikke tilsvarer det tilbudet samfunnet har på strekningen, og at det uansett ikke planlegges å selge billetter innenriks på Ofotbanen.

Betingelsene omtales nærmere i kapittel 5.1.2.

Nærmere om enkelte toglinjer

Regiontoglinjer forbi Oslo lufthavn: Markedskartleggingen viser at det er begrenset og betinget kommersiell interesse for enkelte toglinjer som betjener Oslo lufthavn (OSL). Dette gjelder særlig følgende regiontog og regionekspresstog på Østlandet:

- RE10 Drammen–Lillehammer
- RE11 Skien–Eidsvoll
- R12 Kongsberg–Eidsvoll

For disse linjene er kommersiell interesse særskilt avhengig av at togoperatør har mulighet til å anskaffe, lease eller leie egnet togmateriell på konkurransedyktige vilkår. Uten slik tilgang vurderer togoperatørene det som lite realistisk å etablere eller videreføre kommersielle togtilbud.

Fjerntoglinje F5 Oslo-Kristiansand-Stavanger: Operatørene har uttrykt interesse for drift uten FOT på strekningen Oslo-Kristiansand, men ikke strekningen Kristiansand-Stavanger. Jernbanedirektoratet har i en egen vurdering konkludert med at dette togtilbudet bør inngå i en FOT-avtale for å sikre tilstrekkelig oppnåelse av de transportpolitiske målene.

Avgrensing fra videre vurdering

Fjerntog F1 Oslo S–Stockholm: Jernbanedirektoratet har i dag en trafikkavtale på deler av fjern-toglinjen F1 Oslo–Stockholm. Denne omfatter Oslo–Kongsvinger–Riksgrensen, og tre av fem daglige avganger. Avtalen er inngått for å sikre at disse togene også betjener Lillestrøm og Kongsvinger, og at reisende med billetter fra andre togoperatører på samme strekningen i Norge kan benytte disse togene. I markedsdialogen (RFI) og andre prosesser har det blitt vist interesse for drift av fjerntogtilbud Oslo–Stockholm uten trafikkavtale som omfatter alle avganger. Det legges derfor til grunn at det grunnleggende fjerntogtilbudet videreføres på kommersielt grunnlag i alle konsepter. Eventuelle behov for å avtalefeste et bestemt stoppmønster og aksept av bestemte billetter om bord i de kommersielle togene håndteres gjennom separate avtaler.

Fjerntog F2 Oslo S–Göteborg–København: For fjerntoglinjen F2 Oslo S–Göteborg–København har det i markedsdialogen og andre prosesser²³ blitt avdekket interesse for å drifte både dagtog og nattog på kommersielt grunnlag uten trafikkavtale. For nattog kan denne vurderingen endre seg dersom det viser seg at meldt interesse for drift av nattog uten trafikkavtale ikke materialiseres.²⁴

Videre eksisterer det allerede kommersielle dagtogtilbud på deler av strekningen (Oslo S –Halden–Göteborg–Malmö). Det legges til grunn at linjeforlengelsene av toglinjen RE20 sør for Halden til henholdsvis Göteborg eller Malmö videreføres på kommersielt grunnlag i alle konsepter.

Regiontog R45 Myrdal–Flåm: Siden trafikkavtalen for denne regiontoglinjen utløper i desember 2027 uten mulighet for forlengelse, vurderte Jernbanedirektoratet behovet for FOT i en egen utredning i 2025. Det ble konkludert med at det ikke er grunnlag for en videreføring av FOT etter desember 2027 ettersom markedsaktører har vist evne, vilje og interesse for å drifte et togtilbud på minimum samme nivå som kravene i dagens trafikkavtale.²⁵

Regiontog R71 Trondheim–Storlien: Jernbanedirektoratet vurderte høsten 2025 at måloppnåelsen ved å erstatte det regionale togtilbudet med et gjennomgående fjerntogtilbud Trondheim–Stockholm i offentlig regi blir lavere enn dagens løsning med regiontog og togbytte på

²³ Dagtogtilbud Oslo–København og/eller Hamburg – Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 06-2025 fra SD.

²⁴ Jernbanedirektoratets svar til Samferdselsdepartementet datert 27.02.2025 vedr. oppfølging av anmodningsvedtak i Stortinget - oppdrag om å forberede direkte nattog fra Oslo til København og/eller Hamburg.

²⁵ Se [Ny drift av Flåmsbana - Jernbanedirektoratet](#)

Storlien for lengre reiser, samt enda svakere enn et gjennomgående tilbud til Östersund. Eventuell drift av et slikt fjerntogtilbud må i så fall være på kommersielt grunnlag.²⁶

Fjerntog F8 Narvik–Stockholm og Regiontog R80 Narvik–Bjørnfjell (–Abisko): For fjerntoglinjen F8 Narvik–Stockholm legges det til grunn at dagens ordning videreføres, der Trafikverket kjøper persontogtrafikken som del av fjerntogtilbudet mellom Stockholm og Kiruna.

Jernbanedirektoratet vurderte i 2018 at det er behov for et grensekryssende togtilbud som også stopper på stasjoner langs Ofotbanen. Dette anses som dekkende for transportbehovene på både innenlandske og grensekryssende reiser. Det er derfor ikke grunnlag for å etablere et eget persontransporttilbud som kun betjener den norske delen i offentlig regi.²⁷ Jernbanedirektoratet kan ikke se at det siden 2018 har tilkommet ny informasjon som endrer denne vurderingen. Det er derfor ikke behov for å utrede videre et eget regiontogtilbud (R80 Narvik–Bjørnfjell (–Abisko). Eventuell drift av et slikt tilbud må i så fall være på kommersielt grunnlag, slik det er i dag.

5.2 Virkemidler staten har for å påvirke oppnåelse av de politiske målene

Oppnåelse av de transportpolitiske målene forutsetter et persontogtilbud med tilstrekkelig omfang, frekvens, kvalitet, prisnivå og forutsigbarhet. Jernbanedirektoratet er etablert med formål om å ivareta et helhetlig og koordinert systemperspektiv i jernbanesektoren, og har ansvar for å benytte tilgjengelige virkemidler på en måte som samlet sett bidrar til best mulig måloppnåelse.

Staten har en rekke virkemidler til rådighet for å påvirke både etablering av togtilbud og tilbudets bidrag til måloppnåelse. Virkemidlene spenner fra direkte avtalefestede forpliktelser til mer indirekte regulering, økonomiske insentiver og sektorstyring.

I dette kapitlet følger en beskrivelse av de mest relevante virkemidlene, men listen er ikke nødvendigvis uttømmende.

Generelt om lover og regler

Staten, ved bl.a. Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet, har adgang til å styre en del av rammevilkårene for persontogoperatørene gjennom lov, forskrift og presisering av regelverk som gjelder alle relevante aktører i sektoren.

De fleste aspekter ved jernbanen er regulert gjennom lov og forskrift, herunder et betydelig EØS-regelverk. Dette omfatter aspekter som sikkerhet, universell utforming og tekniske standarder. FOT-avtaler påvirker i liten eller ingen grad måloppnåelsen innenfor disse områdene.

Jernbaneloven gir myndighetene vide fullmakter til å pålegge jernbaneaktørene arbeid i forbindelse med beredskap i ekstraordinære situasjoner, kriser og krig. Tilhørende forskrift om nasjonal beredskap på jernbanen regulerer disse påleggene nærmere. Reglene er de samme for togoperatører, uavhengig av om de leverer tjenester med eller uten FOT.

Togpassasjerenes rettigheter er regulert av jernbanepassasjerrettighetsforordningen²⁸. Denne gjelder som forskrift i Norge, og er uavhengig av om togoperatørene leverer tjenester med eller uten FOT.

²⁶ Jernbanedirektoratets notat til Samferdselsdepartementet, datert 21.10.2024 vedr. vurdering av nytt grensekryssende togtilbud over Meråkerbanen fra desember 2026.

²⁷ Saksdokument 2018/605-1 Offentlig kjøp av persontogtrafikk på Ofotbanen fra desember 2020, datert 19.04.2018.

²⁸ Kilde: [Forskrift om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser \(jernbanepassasjerrettighetsforskriften\)](#)

5.2.1 Virkemidler knyttet til infrastrukturkapasitet, infrastrukturforvalter og infrastrukturelterte ordninger

Stille jernbaneinfrastruktur til rådighet for togoperatørene

Jernbanedirektoratet kjøper infrastrukturtenester fra Bane NOR iht. jernbaneforskriften²⁹ § 3-2. Dette inkluderer drift og vedlikehold, samt tilgang til eksisterende infrastruktur. Per i dag har denne avtalen tallfestede indikatorer knyttet til nullvisjon for drepte og hardt skadde, driftsstabilitet og bidrag til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål. I henhold til forskriftsbestemmelsen skal avtalen «inneholde stimuleringsiltak for å redusere kostnadene ved å stille infrastruktur til rådighet og nivået på avgiftene som innkreves som betaling for bruk av infrastrukturen».

Bestemmelser om tilgang til eksisterende infrastruktur i avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er per i dag ikke knyttet til spesifikke transportpolitiske mål for togtilbudet. Det stilles heller ikke krav til hvordan Bane NOR skal utforme infrastrukturavgifter eller andre ordninger, som ytelsesordningen. Det foreligger med andre ord et større handlingsrom for Jernbanedirektoratet på dette området, enn det som benyttes i dag. Disse mulighetene omtales videre i dette kapitlet. Det bør vurderes om dette kan, og eventuelt bør, benyttes.

Mulighetene for å stille krav til Bane NOR begrenses av at det i jernbaneforskriften er krav om at infrastrukturforvalter skal være uavhengig i ivaretagelsen av grunnleggende funksjoner, herunder vurderinger og beslutninger av individuelle ruteleier og infrastrukturavgifter innenfor rammene satt av nasjonale myndigheter. Dette er bestemmelser som kommer fra EØS-regelverket (direktiv 2012/34).

Den nye kapasitetsforordningen vil gi myndighetene mulighet til å gi infrastrukturforvalter strategiske retningslinjer om hvordan infrastrukturen bør brukes, se kapittel 4.4.

Ny kapasitetsfordelingsforordning og strategiske retningslinjer til infrastrukturforvalter vedrørende tildeling av infrastrukturkapasitet

I ny kapasitetsfordelingsforordning gis medlemsstatene anledning til å påvirke fordelingen av infrastrukturkapasitet gjennom å gi strategiske retningslinjer til infrastrukturforvalter. Slike retningslinjer kan omfatte:

- generelle transportpolitiske målsetninger som er relevant for strategisk kapasitetsplanlegging
- fremtidsutsikter utvikling av jernbaneinfrastrukturen
- generelle krav og retningslinjer for bruk av infrastrukturkapasitet som infrastrukturforvalter skal ta hensyn til
- fremtidsutsikter for utvikling av FOT-tjenester

Deler av strategiske retningslinjer kan til en viss grad være bindende. Dette kan omfatte:³⁰

- krav om å utvikle særlige ruteplaner, som f.eks. faste avgangsintervall
- krav om å reservere minimumsvolumer av kapasitet til ulike trafikktyper (godstog, fjerntog og lokal- og regiontog) for å oppnå transportpolitiske målsetninger
- krav om å preplanlegge infrastrukturkapasitet på enkelte strekninger

²⁹ Kilde: [Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. \(jernbaneforskriften\)](#)

³⁰ Kilde: [Bruk og fordeling av infrastrukturkapasitet på jernbane - regjeringen.no](#)

- krav om at nasjonale transportpolitiske målsettinger skal reflekteres i fordelingen av infrastrukturkapasitet

Dette kan gi myndighetene et effektivt virkemiddel for å styre tilbudets omfang og forutsigbarhet. Det ble oppnådd enighet om kapasitetsfordelingsforordningen mellom EU-kommisjonen, EU-parlamentet og EU-rådet i november 2025, og virkemiddelets rekkevidde er derfor beheftet med noe usikkerhet. Det bør derfor gjøres nærmere vurderinger.

I ny kapasitetsfordelingsforordning er det åpnet for å innføre en auksjonsmekanisme dersom flere togoperatører ønsker tilgang til samme infrastrukturkapasitet for togtilbud som ligner hverandre. Dette er også en mulig mekanisme som kan benyttes for å sikre effektiv bruk av jernbaneinfrastrukturen.

Infrastrukturavgifter og andre økonomiske virkemidler knyttet til infrastruktur

Bane NOR kan innenfor rammene av jernbaneforskriften kreve inn avgifter og etablere rabatt-, kompensasjons- og ytelsesordninger for å påvirke aktørenes atferd, jf. forskriftens kapittel 6.³¹ Samferdselsdepartementet setter en inntektsramme, men Bane NOR vurderer og beslutter de enkelte avgiftene og ordningene. Jernbanedirektoratet kan etter jernbaneforskriftens § 3-2 dekke deler av kostnadene ved tilgjengeliggjøring av infrastruktur gjennom stimulerings tiltak.

Infrastrukturavgifter skal i utgangspunktet «fastsettes til kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten» (jernbaneforskriften §6-2 (1) (grunnpris). I tillegg kan infrastrukturavgifter blant annet:

- omfatte en avgift som gjenspeiler kapasitetsmangel i en identifiserbar del av jernbanenettet i perioder med overbelastning
- justeres for å ta hensyn til miljøkostnadene ved togfremføringen

Infrastrukturforvalter Bane NOR kan også fastsette påslag på infrastrukturavgifter (jernbaneforskriften §6-3) for å dekke opp til hele kostnaden knyttet til å levere infrastruktur, så lenge påslaget ikke er så høyt at det hindrer bruk av infrastrukturen for det aktuelle markedsegmentet.

For ruteterminene 2026 og 2027 legger Bane NOR opp til differensiert grunnpris etter geografi og aksellast, samt påslag for enkelte markedssegmenter, blant annet FOT trafikk. Det kreves per i dag ikke inn kapasitetsavgift.

Infrastrukturforvalter kan i tillegg gi tidsbegrensede rabatter for å stimulere til utviklingen av nye jernbanetjenester, ved bruk av vesentlig underutnyttet infrastruktur, eller tiltak som reduserer infrastrukturforvalters faktiske besparelser i administrative kostnader. Bane NOR har konkludert med at det ikke finnes strekninger med vesentlig underutnyttet kapasitet i Norge, og har derfor besluttet å fase ut strekningsrabatter fra 2028.³²

Ytelsesordning, reservasjonsavgifter og serviceanlegg

Infrastrukturforvalter skal etablere en ytelsesordning for å stimulere togoperatører til å jobbe for bedre driftsstabilitet og høy ytelse. Ordningen kan omfatte:

- økonomiske reaksjoner for dårlig leveranse
- kompensasjon for tap som skyldes driftsforstyrrelser
- bonuselementer for god ytelse

³¹ Kilde: [Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. \(jernbaneforskriften\)](#)

³² Kilde: Network Statement 2027, Kap. 5 Tjenester og priser, [Tabell 3](#).

Bane NOR har i dag en ytelsesordning med økonomiske reaksjoner for dårlig leveranse. Jernbanedirektoratet anbefalte i 2023 en rekke forbedringer av ytelsesordningen, som vil bidra til bedre insitamentsstrukturer for alle togoperatører og Bane NOR.³³

Infrastrukturforvalter kan innkreve reservasjonsavgifter for kapasitet som er bestilt, men ikke brukes, for å stimulere til effektiv utnyttelse av infrastrukturen.

Serviceanlegg som stasjoner, verksteder og hensettingsområder kan finansieres gjennom avgifter, men avgiftene kan ikke overstige kostnadene ved å stille de til rådighet samt en rimelig fortjeneste. Bane NOR krever inn en rekke slike avgifter.

5.2.2 Virkemidler knyttet til kjøretøy og Norske tog

I forbindelse med jernbanereformen ble Norske tog opprettet for å eie og forvalte eierskap av statens togmateriell, for å redusere etableringsbarrierer og sikre like konkurransevilkår for togoperatører som konkurrerte om FOT-avtaler.

Tilgang på egnede kjøretøy er en avgjørende forutsetning for både kommersiell drift og offentlig kjøpt trafikk, som i denne utredningen er forutsatt å være relevant først og fremst for togtilbudet med FOT. Statlig eierskap og finansiering av togmateriell kan begrense Norske togs muligheter til å tilby kjøretøy til kommersielt bruk i større omfang. Disse forholdene er ikke utredet, se kapittel 4.4. Ved at Norske tog selger kjøretøy det eventuelt ikke er behov for til togtilbudet som inngår i trafikkavtalene, kan det også bidra til å gjøre egnede kjøretøy tilgjengelige for operatører som vil drive et togtilbud uten FOT. Det har dermed stor innvirkning på omfanget av togtilbudet uten FOT som kan forventes.

5.2.3 Virkemidler knyttet til pris, billettering og informasjonstjenester, samt Enturs rolle

Entur AS ble opprettet for å sikre et sammenhengende billetteringssystem for togreiser i Norge og utvikle en felles reisepanlegger for hele kollektivtransport-Norge, samt redusere etableringsbarrierer for nye togoperatører i forbindelse med jernbanereformen.

Gjennom felles billetterings- og informasjonstjenester bidrar Entur til å sikre en helhetlig og brukervennlig kundeopplevelse på tvers av operatører og transportformer. Dette er et sentralt virkemiddel for å understøtte sammenheng i tilbudet, særlig i et marked med flere aktører. Staten har også adgang til å bruke forskrift til å styre og påvirke forhold knyttet til pris og billettering.

Virkemidlene som beskrives i det følgende kan brukes til å påvirke de reisendes opplevelse av et sømløst kollektivtransporttilbud på reiser der jernbanen inngår, uavhengig av om det aktuelle togtilbudet driftes med eller uten FOT.

Finansiering av Entur

Persontogoperatører med avtale med Jernbanedirektoratet gjennom trafikkpakkene (dvs. trafikkpakke 1–3 og Østlandet 1–2, men ikke tilbringertjenesten til Oslo lufthavn) er pålagt å bruke Entur til billettering, kundeservice, ruteinformasjon, m.m. De er også forpliktet til å betale for disse tjenestene. Det samme gjelder det fylkeskommunale kollektivtilbudet.

Jernbanedirektoratet har anbefalt å endre finansieringen av Entur slik at selskapet i større grad finansieres av et direkte tilskudd fra staten, og gjennom en gebyrordning som omfatter hele Enturs tjenesteportefølje knyttet til salg og oppgjør. Det anbefales videre å vurdere å erstatte

³³ Kilde: Jernbanedirektoratets vurdering av ytelsesordningen, oppdrag 4. Dato 1.7.2023.

gjensstående vederlag fra togoperatørene til Entur med en egen gebyrordning som kun gjelder togoperatører. Ordningen vil erstatte vederlaget til Entur som i dag er innbakt i trafikkavtalene.

Krav som gjelder alle persontogoperatører i dag

Rute- og prisdata. Alle virksomheter som tilbyr rutegående persontransport i Norge er pålagt å sende inn sine rutedata til Entur, og et krav om å sende inn prisdata vil snart tre i kraft. Hvordan dette skal gjøres er fastsatt i Håndbok N801 – Nasjonale rutedata og i den kommende Håndbok N802 for prisdata. Håndbøkene beskriver hvilke data som skal leveres og hvordan de skal leveres.

Sanntidsdata. Alle dataleverandører som har systemer for sanntid, må også sende inn sanntidsdata. I dag kommer sanntidsdata fra Bane NOR og GPS-systemer i kjøretøy. Disse dataene bearbejdes og suppleres av togoperatørene før dataene igjen oversendes Entur på påkrevd format (NeTEx og SIRI).

Mulige krav til billettering og priser

I dag er statens adgang til å fastsette krav til billettering regulert gjennom forskrift om billettering ved jernbanetransport. Formålet med forskriften er å legge til rette for enhetlige reiseinformasjons- og billetteringssystemer innenfor kollektivtransporten, slik at de reisende enkelt kan finne informasjon om reiser med flere transportmidler, og kjøpe billett med konkurrerende og korresponderende transportmidler.

Relevante forskrifter åpner blant annet for at staten kan vurdere å stille følgende typer krav til alle operatører, både med og uten trafikkavtale:

Billettutvalg. Jernbanedirektoratet har i §4 «Forskrift om billettering ved Jernbanetransport» anledning til å sette krav til at togoperatører som driver rutegående persontransport har en plikt til å benytte billettmaskiner, billetter, rabattkort og lignende etter et system godkjent av Jernbanedirektoratet. Denne forskriften skiller ikke mellom offentlig kjøpt og kommersiell trafikk. Frem til nå har dette vært delvis regulert gjennom Håndbok V821 – Elektronisk billettering og delvis gjennom Entur-avtalen i trafikkpakkene. Det er fordeler med å regulere dette gjennom lov og forskrift for all togtrafikk, men denne muligheten er per i dag ikke benyttet.

Gjennomgående billettering. Muligheten for å stille krav til gjennomgående billettering, der kundene kan planlegge og kjøpe sin reise i en og samme operasjon, er fastsatt i forskrift om billettering ved jernbanetransport. Togoperatørene på den enkelte strekning setter selv sine priser, men det vil likevel være en fordel for kundene at sammensatte reiser kan kjøpes på ett og samme sted (Entur) uten at kundene må saumfare flere nettstedet for å sette sammen sin reise.

Gjennomgående prising. Med gjennomgående prising menes regressiv prising på tvers av operatører, ikke kun at prisene til hver operatør legges sammen. Det kreves nærmere juridisk vurdering av om det er ønskelig, og om det er mulig å stille krav til dette innenfor regelverket.

Takstsamarbeid. Spesielt i storbyområder er det behov for takstsamarbeidsavtaler som sikrer sømløshet og forutsigbarhet for kundene. Siden flere togoperatører vil kunne operere innenfor takstsamarbeidsområdene, bør det fortsatt være Jernbanedirektoratet som inngår takstsamarbeidsavtaler på vegne av jernbanesektoren. Krav til å følge disse takstsamarbeidsavtalene har tidligere vært stilt gjennom trafikkavtalene, men kan i fremtiden knyttes til forskrift om billettering ved jernbanetransport. Dette vil fortsatt kreve kompensasjon til togoperatørene.

Sosiale rabatter. Det er Samferdselsdepartementet som har takstmyndighet når det gjelder de sosiale rabattene for all persontransport i Norge, herunder rabattsats og passasjerkategorier.

5.2.4 Inngåelse av avtaler om forpliktelser til offentlig tjenesteytelse med togoperatører

Staten, ved Jernbanedirektoratet, kan inngå trafikkavtaler som pålegger togoperatører forpliktelser til offentlig tjenesteyting, herunder krav til frekvens, rutetilbud, kvalitet, pris og tilgjengelighet. Dette er et sentralt virkemiddel der markedet ikke leverer et tilbud som er tilstrekkelig i lys av transportpolitiske mål.

Per i dag omfatter Jernbanedirektoratets trafikkavtaler så å si alle persontransporttjenester med tog innenfor et gitt geografisk område. Det er imidlertid mulig å inngå trafikkavtaler som kun omfatter krav til deler av togtilbudet. Dette er for eksempel tilfellet for trafikkavtalen Oslo–Kongsvinger–Riksgrensen i dag, hvor avtalen sikrer at fjerntogene på F1 Oslo–Stockholm betjener Lillestrøm og Kongsvinger og at reisende med periodebillett kan benytte disse togene.

Det er mulig å se for seg mindre trafikkavtaler som kun stiller krav til de delene av togtilbudet som ikke leveres uten FOT. Dette kan være avtaler om:

- ekstra stopp
- å tillate periodebilletter om bord i toget
- å samarbeide med fylkeskommunal kollektivtransport
- å kjøre enkelte avganger som ikke driftes uten FOT

Avhengig av hvor omfattende de er, kan trafikkavtaler gi høy grad av styring, men innebærer også økonomiske forpliktelser for staten.

5.2.5 Andre mulige virkemidler

Statlige støtteordninger

Samferdselsdepartementet kan innføre støtteordninger i tråd med statsstøttereguleringen. Her setter jernbaneretningslinjene sentrale premisser for mulige støtteordninger.³⁴ Miljøstøtteordningen for gods er et eksempel på en slik ordning som er notifisert og godkjent av ESA i tråd med jernbaneretningslinjene. Det foregår nå en revisjon av jernbaneretningslinjene, i tillegg til at EU-kommisjonen har lagt frem forslag til et nytt gruppeunntak innenfor transportsektoren (Transport Block Exemption Regulation, «TBER»)³⁵.

Avgift på kommersielle togtilbud for å finansiere FOT-kostnader

Jernbaneforskriften §13-2 åpner for at offentlige oppdragsgivere, i praksis Jernbanedirektoratet, kan innkreve avgift fra togoperatører som tilbyr kommersiell persontransport for å finansiere kostnader som påløper i forbindelse med inngåelse av FOT-avtaler. Avgiften vil legges på alle operatører på en strekning, men operatørene med FOT vil ha anledning til å legge avgiften inn i tilbudet til Jernbanedirektoratet. Denne bestemmelse er en implementering av tilsvarende bestemmelse i direktiv 2012/34, hvor maksimal avgift er begrenset til maksimalt nettokostnadene ved FOT-kjøp, og uansett ikke mer enn det markedet kan bære. Avgiften må utformes slik at den ikke hindrer kommersiell drift eller etablering av togtilbud.

Krav om datadeling og rapportering fra alle persontogoperatører

Staten kan stille krav til deling av operasjonelle og kommersielle data for å sikre transparens, styring og etterprøvbarehet. Datakrav er et viktig virkemiddel for oppfølging av måloppnåelse, riktig prioritering av ressursene i sektoren, og for justering av virkemiddelbruk over

³⁴ Kilde: [Guidelines on state aid for railway undertakings](#)

³⁵ Kilde: [2024 LMTG and TBER - Competition Policy - European Commission](#)

tid. Samferdselsdepartementet har delegert myndighet til Jernbanedirektoratet til å pålegge utlevering av informasjon etter jernbaneloven §8c:

Departementet kan pålegge enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane, å utlevere slik informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for, og gjennomføring av, konkurranser om persontransport samt planlegging og styring av jernbanesektoren.

5.3 Hvordan vi har identifisert utredningens konsepter innenfor det juridiske mulighetsrommet

Konseptene i denne utredningen er identifisert gjennom en trinnvis og avgrenset analyse av statens handlingsrom for organisering av persontogtilbudet, innenfor gjeldende og kommende rammebetingelser. I motsetning til mange utredninger etter utredningsinstruksen er mulighetsrommet her i stor grad bestemt av regelverket, der kommersiell drift og fri tilgang til infrastruktur (open access) er utgangspunktet for persontogtransport, samtidig som regelverket åpner for offentlig tjenesteyting der markedet ikke leverer et tilbud som ivaretar fastsatte transportpolitiske mål.

Kartleggingen av hovedalternativene bygger derfor i stor grad på juridiske rammer, markedsmessige forutsetninger og sektorens særtrekk, og i mindre grad på et bredt spekter av fritt utformede konsepter. Formålet har vært å identifisere et begrenset antall realistiske og prinsipielt ulike tiltak som samlet belyser det faktiske handlingsrommet staten har.

De aktuelle virkemidlene kartlagt i kapittel 5.2, har imidlertid også blitt benyttet i utformingen og konkretiseringen av de aktuelle konseptene.

I det følgende gjennomgås de tre kravene i proporsjonalitetsprinsippet som ble presentert i kapittel 4.3.3 om juridisk handlingsrom.

5.3.1 Er togtilbudet et egnet virkemiddel for å nå de transportpolitiske målene?

Som et første steg er det vurdert om persontogtilbudet i seg selv er et egnet virkemiddel for å bidra til oppnåelse av de nasjonale transportpolitiske målene, herunder mål knyttet til klima og miljø, nullvekst i personbiltrafikken i byområdene, tilgjengelighet, samfunnssikkerhet og beredskap, trafikksikkerhet og regional utvikling.

Jernbanen er en energieffektiv og arealeffektiv transportform med høy kapasitet, og spiller en sentral rolle i både byområder, mellom større byer og i deler av distriktene der alternative transporttilbud er begrensede. Videre bidrar den til å begrense transportsektorens klimagassutslipp og ulykker med drepte og hardt skadde. Togtilbudet er derfor et relevant virkemiddel for å nå de transportpolitiske målene. I hvilken grad togtilbudet bidrar til dette, avhenger imidlertid av at det er tilstrekkelig frekvent, pålitelig, prisgunstig og koordinert med øvrig kollektivtransport. Det henvises til kapittel 3.1 for en nærmere beskrivelse av dette.

5.3.2 I hvilken grad kan markedet levere et togtilbud som bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene?

Med utgangspunkt i konklusjonen om at togtilbudet er relevant for de transportpolitiske målene, undersøkes markedets evne til å levere et togtilbud som bidrar til oppnåelse av disse målene. Videre vurderes tiltak for hva som kan gjøres dersom markedet ikke leverer, med økende grad av inngripen i markedet. Denne tilnærmingen er en analytisk tilnærming til vurdering av proporsjonalitetsprinsippet, slik det operasjonaliseres i EU-domstolens 2017-dom i SNCM-saken

(ferger mellom Korsika og Frankrike) som vist til i kapittel 4.3.3. Disse konseptene beskrives i kapittel 6 og vurderes deretter nærmere i kapittel 7.

1. Kan persontogtilbudet som helhet driftes uten FOT og samtidig oppnå transportpolitiske mål?

Første trinn i analysen er en nærmere vurdering av om persontogtilbudet (som helhet) kan driftes uten FOT og samtidig levere et tilbud som dekker samfunnets behov tilstrekkelig med hensyn til blant annet frekvens, sikkerhet, kvalitet og pris.

Drift av hele togtilbudet uten FOT er grunnforutsetningen i konsept 1. Konseptet er beskrevet nærmere i kapittel 6.1.

2. Kan deler av persontogtilbudet driftes uten FOT og samtidig oppnå transportpolitiske mål?

Andre trinn i analysen er en nærmere vurdering av om *noe* av persontogtilbudet kan driftes uten FOT og samtidig levere et tilbud som dekker samfunnets behov tilstrekkelig med hensyn til frekvens, sikkerhet, kvalitet og pris. I dette alternativet forutsettes det at togtilbudet på linjer som ikke har potensiale for kommersiell drift, kjøpes av staten (FOT).

Den gjennomførte markedsanalysen og markedsdialogen legges til grunn for vurderingen av hvilke linjer som forutsettes å være aktuelle for kommersiell drift, og hvilke som ikke er det. Det tas forbehold om at denne vurderingen er foreløpig, og kan endres etter nærmere dialog med markedet, videre utredning osv. Den foreløpige sorteringen som er gjennomført, er imidlertid nødvendig for å få opp konseptuelt ulike alternativer som er noenlunde realistiske.

Drift uten FOT på aktuelle linjer, med FOT (offentlig kjøp) på linjer uten potensiale for kommersiell lønnsomhet, er grunnforutsetningen i konsept 2. Konseptet innebærer i tillegg bruk av flere mindre inngripende statlige virkemidler for å øke oppnåelsen av transportpolitiske mål. Konseptet er beskrevet nærmere i kapittel 6.2.

3. Kan offentlig inngripen i betingelsene for drift av persontogtilbudet på linjer uten full FOT, bidra til bedre oppnåelse av de transportpolitiske målene?

Tredje trinn i analysen er å vurdere om det finnes tiltak som er mindre inngripende i markedet enn offentlig kjøp av hele togtilbudet, som kan bidra til å gi bedre oppnåelse av de transportpolitiske målene, enn konsept 2. Også i dette konseptet forutsettes det offentlig kjøp av transporttilbudet på linjer uten potensiale for kommersiell lønnsomhet. Som i konsept 2, brukes et utvalg av relevante virkemidler fra kapittel 5.2.

Kommersiell drift med statlige tiltak som påvirker togoperatørens betingelser på aktuelle linjer, samt offentlig kjøp på øvrige linjer, er grunnforutsetningen i konsept 3. Konseptet er beskrevet nærmere i kapittel 6.3.

4. Kan drift av hele persontogtilbudet med FOT bidra til enda bedre oppnåelse av de transportpolitiske målene?

Det siste trinnet i analysen er å vurdere om det å kjøpe hele togtilbudet vil gi enda bedre oppnåelse av de transportpolitiske målene. Det presiseres at hverken i dette konseptet eller øvrige konsept vil selve inndelingen i trafikkpakker, tildelingsprosess eller avtaleform (netto vs. brutto o.l.) vurderes nærmere. Den primære distinksjonen som utforskes gjennom de fire konseptene er grad av inngripen i markedet, spesifikt drift uten FOT vs. drift med FOT, og andre typer statlige virkemidler som er relevante for oppnåelse av de transportpolitiske målene.

Kjøp av hele togtilbudet er grunnforutsetningen i konsept 4. Konseptet er beskrevet nærmere i kapittel 6.4. Konsept 4 er det som ligger nærmest en videreføring av dagens ordninger, og kan anses som utredningens nullalternativ. Det er imidlertid noen forbehold knyttet til dette, som beskrives innledningsvis i kapittel 6.4.

5.3.3 Hvilket konsept gir best måloppnåelse, og står måloppnåelsen i rimelig forhold til graden av markedsinngrep?

På bakgrunn av de utviklede fire konseptene, beskrevet i kapittel 6, vil det i kapittel 7 vurderes måloppnåelse og tilhørende usikkerhet og risiko. Her vil det også vurderes om den økte måloppnåelsen som forventes å følge av økt inngripen i markedet for persontransport på jernbanen kan forsvare disse inngrepene, dvs. om tiltakene er proporsjonale.

6 Beskrivelse av konseptene

Dette kapittelet beskriver fire konsepter for fremtidig statlig regulering og avtaleinngåelse i persontogmarkedet. Konseptene representerer ulike grader av kommersiell drift og statlig involvering. Oversikten gir en systematisk beskrivelse av hovedinnretning, statlig rolle og forventet togtilbud på linjer med ulik kommersiell attraktivitet.

Konseptene skiller seg fra hverandre i tre dimensjoner:

1. Hvilke linjer som driftes uten FOT og hvilke som driftes med FOT
2. Om og hvordan operatørene får tilgang på kjøretøy fra Norske tog
3. Hvilke statlige virkemidler ut over full FOT og kjøretøyflåten som benyttes

Tabell 2 Oversikt over sentrale forutsetninger i konseptene

Nr.	Konseptnavn	Kort beskrivelse
1	Ingen FOT	• Togtilbudet innenfor utredningens virkeområde drives fullt ut kommersielt, uten avtaler om offentlig kjøp (FOT). • Kjøretøyene til Norske tog selges, og det antas at operatører vil bruke dem i tilbudet uten FOT. • Virkemidlene som staten bruker for å påvirke det kommersielle togtilbudet i dag videreføres, men ingen nye innføres.
2	Delvis FOT	• Togtilbudet består av en kombinasjon av kommersiell drift og offentlig kjøp (FOT) av utvalgte deler av tilbudet. • Kjøretøy som brukes til linjene med FOT beholdes, mens øvrige kjøretøy selges og det antas at operatører bruker dem i tilbudet uten FOT. • Staten tar i bruk noen nye virkemidler for å styre enkelte egenskaper til tilbudet uten FOT.
3	Overveiende FOT	• Hoveddelen av togtilbudet er omfattet av FOT-avtaler, med et begrenset innslag av kommersiell drift. • Kjøretøyene til Norske tog omdisponeres til nye linjer, og kjøretøyflåten beholdes. • Staten tar i bruk noen nye virkemidler for å styre enkelte egenskaper til tilbudet uten FOT.
4	Full FOT	• Hele togtilbudet innenfor utredningens virkeområde omfattes av avtaler om offentlig kjøp. • Kjøretøyene beholdes av Norske tog. • Staten sikrer videreføring av ønskelige egenskaper ved togtilbudet, gjennom egnede virkemidler (enten trafikkavtalene eller økt bruk av forskrift).

6.1 Konsept 1: Ingen FOT

Konsept 1 innebærer at hele persontogtilbudet overlates til markedet, uten FOT eller andre økonomiske kompenserende inngrep fra staten. Togtilbudet etableres, videreføres og avvikles utelukkende på grunnlag av operatørenes bedriftsøkonomiske vurderinger:

- **Linjer med kommersiell interesse:** Drift uten FOT med minimum av statlig innblanding.
- **Linjer uten kommersiell interesse:** Premisset om drift uten FOT forventes å gi bortfall av togtilbudet, og tilbudet forutsettes erstatte delvis med annen kollektivtransport.

Konsept 1 inkluderes som et prinsipielt ytterpunkt for å belyse konsekvensene av et fullt markedsbasert persontogtilbud i Norge. Konseptet forventes ikke å være realistisk for videre

utvikling av persontogtilbudet i Norge, men gir et viktig referansepunkt for å forstå betydningen av statlig involvering i øvrige konsepter.

Kjernen i konseptet er svært liten grad av statlig intervensjon i markedet for persontransport på jernbanen. Et av de fremste verktøyene for statlig påvirkning vil være kapasitetsfordelingsprosessen, som utøves av Bane NOR med utgangspunkt i strategiske retningslinjer som utarbeides av Jernbanedirektoratet eller Samferdselsdepartementet. Retningslinjene angir overordnet føringer for ønsket bruk av jernbaneinfrastrukturen, men gir ikke staten direkte styring over hvilket togtilbud som faktisk etableres.

6.1.1 Forutsetninger

Forutsetninger infrastrukturtilgang

I alle konsepter forutsettes det at alle persontogoperatører søker om infrastrukturkapasitet på like vilkår, som i dag og i ny kapasitetsfordelingsprosess. Endringen i den kommende kapasitetsfordelingsprosessen består i at Bane NOR kan motta strategiske retningslinjer fra myndighetene på hvordan den forventede tilgjengelige infrastrukturkapasiteten skal fordeles mellom togkategoriene. Bane NOR har mulighet til å konstruere ruteplaner før søknadsprosessen starter, basert på de ovennevnte retningslinjene og eventuelle innspill fra togoperatørene. I slike situasjoner kan togoperatørene søke om konkrete ruteleier fra en katalog.

Der infrastrukturen er fullt utnyttet, kan dette i dagens regelverk innebære at enkelte kommersielle togtilbud ikke får ønsket frekvens, linjevei eller kjøretid, eller ikke får tildelt kapasitet i det hele tatt. I den kommende kapasitetsfordelingsprosessen kan det i slike tilfeller bli aktuelt med auksjonering av sterkt etterspurte ruteleier. I konsept 1 vil strekningene uten godstrafikk og uten rent kommersielle persontog miste hele trafikkgrunnlaget.

I alle konsepter forutsettes at dagens kompensasjonsordning til persontogoperatørene videreføres. Ordningen innebærer at Bane NOR dekker 80 prosent av operatørenes kostnader til alternativ transport (buss for tog) ved planlagte stengninger av jernbanen. Bane NOR dekker imidlertid ikke brudd som skyldes forhold utenfor deres kontroll (force majeure), slik som ekstremvær, eller andre uforutsette brudd. De siste årene har Bane NOR imidlertid omdefinert enkelte større brudd som planlagte brudd etter en tid, og kompensert operatørene deretter.

Det kan forventes at banestrekninger som kun benyttes for persontog, og hvor det ikke er interesse for å drifte et tilbud uten FOT, vil legges ned. Aktuelle strekninger kan dermed være Spikkestadbanen, Østre linje, Gjøvikbanen Roa-Gjøvik og Oslo S-Grefsen, Bratsbergbanen Nordagutu-Notodden, Drammenbanen Lysaker-Asker, Arendalsbanen, Sørlandsbanen Ganddal-Stavanger, og Meråkerbanen.

Forutsetninger kjøretøy

Norske tog er et statlig eid selskap som opererer med statlige lånegarantier, og har som formål å sikre nok kjøretøy til det offentlig kjøpte togtilbudet. Innenfor regelverket er det begrenset i hvilket omfang Norske tog kan drive ren kommersiell virksomhet i det åpne markedet, se kapittel 4.4. I konsept 1 forutsettes det derfor at kjøretøyflåten for persontog selges.

Kjøretøyene i Norske togs portefølje har i stor grad en teknisk og operativ profil som er tilpasset norske og svenske forhold. Som følge av den brede profilen på motorvognsett og vogner, er de først og fremst aktuelle for bruk i Norge og Sverige. Det forventes at norske og svenske operatører, eventuelt andre operatører med interesse i å drifte togtilbudet i Norge og Sverige, vil kjøpe deler av Norske togs kjøretøyflåte. Se nærmere omtale i kapittel 4.4.

Kjøretøybeholdningen til Norske tog er større enn det som forventes å være aktuelt å bruke i en situasjon der staten ikke bidrar til å dekke gapet mellom markedsinntekter og driftskostnader,

spesielt for regiontog og lokaltog. Det forventes dermed at oppnådd pris for kjøretøyene vil ligge under innkjøpsprisene, også for kjøretøy som er nye eller nesten nye.

Salget av Norske togs kjøretøyflåte forventes å gi god tilgang på kjøretøy hos aktuelle operatører i de første årene etter salget, og kan bidra til at flere operatører vurderer det som interessant å prøve seg i det norske markedet. Muligheten for å kjøpe egnede kjøretøy er en viktig forutsetning for at operatører som i liten grad eier egne kjøretøy egnet for bruk i Norge, kan drifte et tilbud uten FOT. Imidlertid har aktører som eier kjøretøy egnet for bruk i Norge og Sverige i dag, ikke en disponibel beholdning som er tilstrekkelig til å drifte alle norske linjer med kommersielt potensiale uten FOT. Også operatører som eier eget materiell kan forventes å ønske å kjøpe noen kjøretøy.

Over tid vil det oppstå behov for fornyelse eller oppgradering av kjøretøyene som togoperatørene kjøper fra Norske tog. Dette kan medføre at færre toglinjer vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomme når togoperatøren må anskaffe nye kjøretøy. Dette utdypes nærmere under omtalen av forutsetninger for kjøretøy for konsept 2 (se kapittel 6.2.1 under Forutsetninger kjøretøy).

Forutsetninger pris og billettering

I konsept 1 forutsettes det innføring av en gebyrordning for bruk av Enturs tjenester som gjelder for alle operatører, ikke kun de med trafikkavtale. Det stilles krav om at rutedata, prisdata og sanntidsdata skal deles med Entur. Se kapittel 5.2.3 for nærmere omtale.

Det forutsettes ingen statlig regulering av billettpriser, krav om gjennomgående billettering, takst-samarbeid med lokal kollektivtransport, eller forpliktelse for operatørene om å selge billetter gjennom Entur. Operatørene står imidlertid fritt til å inngå slike samarbeid dersom dette vurderes kommersielt hensiktsmessig. En av operatørene i RFI-en har uttrykt interesse for å bruke Entur som salgskanal. Det anses imidlertid som sannsynlig at slike samarbeid vil være begrensede, særlig hvis det innebærer økte kostnader og redusert kontroll over egne inntekter.

Persontogoperatører uten FOT vil i konsept 1 ikke være pålagt å tilby periodebilletter og sosiale rabatter, men står fritt til å tilby slike billettprodukter dersom de ønsker det.

Forutsetninger verksteder og hensetting

Det forutsettes at verksted- og hensettingskapasitet finansieres og fordeles som i dag, det vil si etter selvkostprinsippet og på ikke-diskriminerende grunnlag. Staten har ingen aktiv rolle i planlegging, finansiering eller dimensjonering av verksted- og hensettingskapasitet, utover det som følger av generelle rammebetingelser og eierskap til jernbaneinfrastruktur. Operatørene inngår avtaler om bruk av eksisterende anlegg. Som i dag har operatørene også anledning til å etablere egne løsninger der de vurderer dette som nødvendig eller ønskelig.

Som følge av at store deler av persontrafikken faller bort i dette konseptet (se kapittel 6.1.2), forventes det tilstrekkelig kapasitet for hensetting og på verksteder. Det løser imidlertid ikke utfordringer knyttet til manglende kompatibilitet mellom verksteder og kjøretøyene som skal vedlikeholdes (se kapittel 2.5). Operatørene må selv inngå avtale med verkstedene om tiltak for å bedre dette.

Konseptet vil gi redusert behov for vedlikehold som følge av mindre trafikk og færre kjøretøy, men konsekvenser av dette for vedlikeholdsleverandørene er ikke vurdert nærmere i denne utredningen.

6.1.2 Forventede konsekvenser for transporttilbudet og de reisende

Linjer uten potensial for drift uten FOT

Linjer uten potensial for drift uten FOT vil ikke ha et togtilbud i dette konseptet, men i stedet betjenes delvis av buss og annen kollektivtransport. Det inkluderer togtilbudet som i dag leveres av følgende toglinjer:

- Fjerntog F5 Kristiansand–Stavanger og F7 Trondheim S–Bodø. F8 Narvik–Kiruna–Stockholm holdes utenfor vurderingen, jf. kapittel 5.1.4.
- Regiontog i distrikt R50 Nelaug–Arendal, R55 Notodden–Porsgrunn, R60 Hamar–Røros–Trondheim S og R65 Dombås–Åndalsnes,
- Alle region- og lokaltog i og rundt Bergen (L4, R40), Stavanger (L5), Trondheim (R70) og Bodø (R75). Regiontog R71 Trondheim–Storlien holdes utenfor vurderingen, jf. kapittel 5.1.4.
- Alle lokaltog gjennom Oslo (L1 og L2).
- Alle regiontog på Østlandet som ikke går forbi Oslo lufthavn (R13, R14, R21-23, R31). Dette inkluderer regionekspress RE30 Oslo–Gjøvik, men ikke regionekspressstogene RE20 Oslo–Halden–Göteborg.

Det kan ikke utelukkes at en persontogoperatør setter opp et begrenset togtilbud i timene med aller mest etterspørsel på enkelte av disse strekningene, men frekvensen forventes å ligge godt under det som det er behov for, for å dekke samfunnets behov for transport.

For å dekke samfunnets behov for transport forutsettes det i dette konseptet at deler av tilbudet som faller bort, vil betjenes gjennom utvidelse av det fylkeskommunale kollektivtransporttilbudet. Det innebærer behov for økte overføringer fra staten til fylkeskommunene til drift av kollektivtilbudet, og at kollektivoperatører i dette markedet må utvide sine bussflåter betydelig, eventuelt også trikk/t-bane/bybane der dette er aktuelt.

Vei- og terminalkapasiteten i de større byene er imidlertid ikke dimensjonert for å håndtere en slik økning i busser, og dette forventes å gi en betydelig reduksjon i transportkapasiteten og lavere fremkommelighet i kollektivtilbudet. Dette kan avhjelpes gjennom innsats i bysentrum for å legge til rette for økt busstrafikk. Med dagens finansieringsordninger vil tilrettelegging i bysentraene kreve fylkeskommunale/kommunale midler, i en situasjon der deres økonomiske handlingsrom allerede er under press. En eventuell tilpasning av infrastrukturen forventes dermed å ta lang tid av økonomiske årsaker, i tillegg til at det i utgangspunktet er tidkrevende å utrede, planlegge og gjennomføre utbygging av ny transportinfrastruktur i storbysentraene. Dette kan forventes å kreve at eksisterende bygg og infrastruktur må rives. På lengre sikt kan slike tiltak gjøre det mulig for buss å erstatte mer av jernbanens transportkapasitet inn til bysentrum, men dette vurderes ikke som realistisk på kort sikt, og vil innebære betydelige ulemper og kostnader å realisere.

Som erstatning for toglinjer over lengre avstander (fjerntog og flere av linjene for regiontog i distrikt) kan det hende at noen ekspressbusslinjer vil settes opp på kommersielle vilkår. Det er også mulig for staten å støtte etableringen av nye langdistansebusstilbud på de tidligere togstrekningene. En slik ordning finnes ikke i dag, og er ikke besluttet opprettet, men er nylig utredet av Jernbanedirektoratet.³⁶

³⁶ Kilde: [https://www.jernbanedirektoratet.no/Tilskuddsordning for langdistansebusss-rapport.pdf](https://www.jernbanedirektoratet.no/Tilskuddsordning%20for%20langdistansebusss-rapport.pdf)

Fjerntoglinjer med potensiale for drift uten FOT

Fjerntoglinjene med potensiale for kommersiell lønnsomhet vil ha et tilbud som ligner på dagens, men til dels med lavere frekvens. På de fleste linjene vil nattogene falle bort, og sesongvariasjonene i tilbudet kan bli større enn i dag.

Dette gjelder tilbudet på følgende linjer:

- Innenlandske fjerntog F6 Oslo S–Trondheim, F4 Oslo S–Bergen, F5 Oslo–Kristiansand (men ikke videre til Stavanger)
- Grensekryssende fjerntog F1 Oslo S–Stockholm, Oslo–Göteborg–København

Markedsundersøkelsen og RFI-en viser at dagens dagavganger på Bergens- og Dovrebanen potensielt vil kunne driftes med kommersiell lønnsomhet, med unntak av en midt-på-dagen avgang ved begge linjer. For linjen Oslo–Kristiansand vil det trolig være et par færre avganger enn i dag. Også grensekryssende fjerntog F1 Oslo–Stockholm og F2 Oslo–Göteborg vil ifølge RFI-en kunne driftes uten trafikkavtale.

Det er noe risiko for at togtilbudet reduseres i økonomiske nedgangstider eller i lavsesong. Imidlertid utgjør kapitalkostnadene ved investeringer i kjøretøy og relativt faste personalkostnader såpass stor andel av kostnadsstrukturen i persontogdriften, at det skal lite til for at det er mer lønnsomt å opprettholde antall avganger enn å redusere tilbudet i lavsesong. Togoperatør må i så fall ha alternative strekninger med bedre lønnsomhet å benytte samme kjøretøy og eventuelt personell på.

På avganger uten FOT har ikke operatørene noen forpliktelse til å stoppe på alle stasjoner, men de har i stor grad interesse av det. Svarene i både RFI-en og markedsanalysen viser at reduksjonen i fremføringstid som følger av en reduksjon i antallet stopp, ikke gir en tilstrekkelig økning i etterspørsel fra andre stopp, til å veie opp for de reisende som slutter å ta toget. De enkeltsporede strekningene på norsk jernbane (inkludert fjerntogstrekningene) har i stor grad høy kapasitetsutnyttelse i dag, noe som medfører at togene stopper hyppig for å krysse med andre tog. Disse stoppene kan like gjerne kombineres med passasjerutveksling, og reduksjon av stopp vil ha liten påvirkning på total reisetid. Reduksjon i antall stopp forventes dermed kun å skje i begrenset omfang, vel å merke for de få linjene som fremdeles vil være aktuelle for operatørene å kjøre.

Det gjennomsnittlige prisnivået for enkeltbilletter forventes å være ikke ulikt dagens, men med større spredning.

Linjer i byområdene med potensial for drift uten FOT

Linjene i byområdene med potensial for kommersiell lønnsomhet forventes videreført, men forventes redusert i delvis eller større omfang. Dette gjelder tilbudet på følgende linjer:

- Regiontog og regionekspresstog som kjører forbi Oslo lufthavn, f.eks. fra Skien, Tønsberg, Kongsberg og Drammen til Eidsvoll, Hamar og Lillehammer. Det er ikke gitt at linjene vil utformes likt som RE10–11, R12
- Togtilbudet til Oslo lufthavn med eller uten «åpne dører»³⁷ (R15/FLY1-2)
- Regionekspresstog RE20 Oslo–Halden–Göteborg

Markedsundersøkelsen og RFI-en viser at det primært er potensial for drift uten FOT på regiontoglinjer som går forbi Oslo lufthavn. Det skyldes blant annet at enkeltreiser er mer innbringende for operatørene enn reiser med periodekort, og at det er en høy andel av disse til lufthavnen. Reise-

³⁷ Begrepet «åpne dører» brukes om de reisendes muligheter for å bruke tog som går til Oslo lufthavn til andre transportoppgaver eller ikke. Linje FLY1 og 2 gir i dag reisende i retning Oslo lufthavn ikke mulighet til å gå av før lufthavnen, og reisende fra Oslo lufthavn får kun gå av toget på øvrige stasjoner. R15 vil ha «åpne dører» og tillate reisende å gå av og på toget på alle stoppesteder langs ruten.

vaneundersøkelser viser også at det gjerne er høyere betalingsvilje blant de som skal ut å fly enn blant øvrige kollektivreisende (Urbanet Analyse 2018).

På strekningen Skien–Lillehammer, og sannsynligvis også fra Kongsberg til lufthavnen eller lengre, forventes det dermed å være et togtilbud med faste intervaller og frekvens som sannsynligvis ligner dagens i grunnrute. Strukturen vil ikke nødvendigvis være lik dagens rute-modell, men det forventes at markedene vil betjenes.

Ekstra avganger og ekstra lange tog i rushtimene er kostbare tiltak for togoperatørene, som følge av høye kapitalkostnader sammenlignet med bruk i det inntektsgivende togtilbudet. Det forventes dermed at ekstra kapasitet i rushtimene faller bort, og at operatørene kjører med mer eller mindre samme kapasitet gjennom driftsdøgnet. Det er mulig at driftsdøgnet blir kortere, som følge av lavere passasjertall og høyere lønninger til ombordpersonalet om natten.

Dersom flere operatører etablerer seg og konkurrerer om de samme reisende, har de i utgangspunktet liten interesse av å fordele togavgangene jevnt over timen ettersom antallet passasjerer maksimeres ved å kjøre et ruteleie som ligger rett foran konkurrenten. Som følge av dette blir de reisendes mobilitet mindre til tross for like mange avganger. Dette forventes å kunne motvirkes av Bane NORs ruteplan, og slike hensyn bør også inngå i Jernbanedirektoratets strategiske retningslinjer.

Det forventes at prisnivået for enkeltbilletter vil være noe høyere enn dagens regiontogtilbud gjennom Oslo, med utgangspunkt i takstene til Flytoget som driver kommersielt i dette markedet i dag har høyere priser enn Vy. For togreiser som inngår i Ruters takst kan prisene forventes å bli en god del høyere, og doubling av prisen kan ikke utelukkes.³⁸ Oslo Economics anslo at i starten av perioden vil det være behov for 30 prosent økning i gjennomsnittlig billettpris for å oppnå lønnsomhet på disse linjene (Oslo Economics 2025, s. 57). Det forventes at adgang til periodebilletter og andre rabatterte produkter vil reduseres, og at prisreduksjonen for slike billetter vil være lavere enn i dagens togtilbud. Takster vil ikke være integrert med Ruter-systemet. Det vil sannsynligvis ikke være mulig å få kjøpt gjennomgående billetter for tog og annen kollektivtransport.

RE20 Oslo–Halden–Göteborg har et reisemønster som skiller seg fra øvrige regiontog, med høy andel enkeltreiser og et tydelig grensekryssende marked. Markedsdialogen indikerer at linjen har relativt godt kommersielt potensial. I konsept 1 forventes tilbudet videreført uten FOT, men tilbudet kan se annerledes ut enn i dag med hensyn til frekvens, pris og stoppmønster. Oslo Economics' markedsanalyse indikerer at frekvensen på linjen vil reduseres for å øke lønnsomheten, i tillegg til 30 prosent prisøkning.³⁹

6.1.3 Håndtering av avvik og markedsdynamikk

Hva skjer dersom to eller flere operatører ønsker å kjøre det samme ruteleiet?

Dersom to eller flere persontogoperatører søker om å kjøre togtilbud som helt eller delvis overlapper i tid og trasé, vil dette håndteres gjennom Bane NORs kapasitetsfordelingsprosess. Operatørene søker om ruteleier i henhold til regelverket, og Bane NOR koordinerer søknadene for å sikre best mulig utnyttelse av infrastrukturen.

Ved konkurrerende søknader om samme kapasitet vil prioritering skje i tråd med de nye reglene for kapasitetsfordeling. Dette kan innebære at enkelte operatører må tilpasse rutetider, frekvens eller kjøremønster, eller at ikke alle søknader kan imøtekommes fullt ut. Dersom en operatør ikke får tildelt ønsket ruteleie, kan dette medføre at det planlagte togtilbudet må justeres eller ikke

³⁸ Sammenligningen er basert på prisforskjellen mellom ordinære enkeltbilletter Drammen–Oslo lufthavn og Oslo S–Oslo lufthavn, med henholdsvis 8 prosent og 100 prosent prisforskjell mellom Vy og Flytogets billettpriser.

³⁹ Kilde: Oslo Economics 2025, side 57

kan etableres. Operatøren kan velge å søke alternative ruteleier, redusere frekvensen eller avstå fra å etablere tilbudet dersom de tilgjengelige ruteleiene ikke vurderes som kommersielt attraktive.

Hva skjer med de reisende dersom én eller flere avganger blir innstilt?

Reisendes rettigheter ved innstilte avganger og lengre avvik følger av passasjerrettighetsregulverket for jernbane (Forordning (EU) 2021/782).⁴⁰ Ved innstilling og forsinkelser over en angitt tid, har reisende med billett (inkludert periodebillett) rett nødvendig informasjon og bistand, samt til å få valget mellom:

- tilbakebetaling
- reise med alternativt transportmiddel (inkludert andre tog) på tidligste mulighet
- reise med tog eller alternativt transportmiddel på en senere dato

Disse kravene gjelder uansett, og avhenger ikke av at tilbudet omfattes av en FOT med staten.

Det antas at ved innstilling av én avgang vil de reisende (såfremt det er plass) ofte henvises til neste tilgjengelige avgang hos samme operatør, forutsatt at det er tilstrekkelig transportkapasitet på avgangen, og ventetiden ikke er for lang. I andre tilfeller vil operatøren måtte sørge for transport med alternative transportmidler.

Reisende som *ikke* har kjøpt billett, har ingen rettigheter i henhold til dette regelverket, og operatørene vil ikke plikte å tilby alternativ transport til disse. Operatørene har interesse av å ivareta sine kunder, men alternativ transport er kostbart. Operatørene har i sine RFI-svar vært tydelig på at de må få beholde retten til å innstille avganger, dersom det skal være aktuelt å drive togtilbud uten FOT. Det forutsettes ikke i dette konseptet at staten bidrar med å dekke kostnader til alternativ transport.

Hva skjer dersom infrastrukturen blir stengt i en lengre periode?

Dersom infrastrukturen blir stengt i en lengre periode som følge av planlagt arbeid eller uforutsette hendelser (f.eks. ras), står operatøren fritt til å legge ned tilbudet frem til situasjonen bedrer seg, og de kan velge å starte opp igjen, dersom de ønsker det. Som følge av få omkjøringsmuligheter i det norske jernbanenettet, vil det kun i enkelt tilfeller være en praktisk løsning å endre ruten (se kapittel 2.3.4). Hvorvidt operatøren starter opp igjen eller ikke vil bl.a. avhenge av om de finner andre steder å benytte kjøretøy og eventuelt personell.

For reisende som allerede har kjøpt billett, gjelder rettighetene som beskrives over. Reisende som enda ikke har kjøpt billett, har ingen rettigheter knyttet til transport på denne linjen, men kan benytte buss for tog-tilbudet som eventuelt etableres. Der operatøren anser det som for kostbart sammenlignet med inntektene å tilby alternativ transport, må disse reisende forsøke å finne andre transportmidler eller avlyse reisen.

For planlagte brudd, dekker Bane NOR 80 prosent av kostnadene til alternativ transport. Ved større ikke-planlagte brudd, har Bane NOR etter en tid definert bruddet som planlagt, og gitt kompensasjon deretter. Det forventes at operatørene i stor grad vil benytte seg av denne muligheten, og etablere alternativ transport også for reisende uten billett, da de har sterk interesse av å ivareta sitt transportmarked. Unntaket er dersom de i stedet bestemmer seg for å legge ned tilbudet på strekningen permanent.

For kortvarige brudd vil behovet for å transportere reisende med billett gjøre det nødvendig for operatøren å tilby alternativ transport av noe slag, og der kapasiteten er tilstrekkelig forventes det at øvrige reisende også kan benytte tilbudet. For langvarige brudd som ikke kompenseres vil det

⁴⁰ Kilde: [Forskrift om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser \(jernbanepassasjerrettighetsforskriften\) - Lovdata](#)

være kostbart for operatører uten FOT å tilby alternativ transport, og det forventes at operatørene kan slutte å selge billetter for å redusere fremtidige forpliktelser til å tilby alternativ transport. I slike tilfeller vil de reisende måtte finne alternative transportmidler på egenhånd. Hvor enkelt det er å finne et tilstrekkelig transporttilbud vil avhenge av blant annet tilgangen på konkurrerende kollektivtransportmidler.

Hva skjer dersom operatøren finner ut at tilbudet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt likevel?

I konsept 1 har persontogoperatørene ingen forpliktelser til å videreføre togtilbud som ikke vurderes bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Dersom en operatør finner at et tilbud ikke gir tilstrekkelig lønnsomhet, kan tilbudet avvikles innenfor rammene av gjeldende regelverk. I konsept 1 er det ikke etablert mekanismer for offentlig overtakelse eller videreføring av togtilbud i slike tilfeller.

6.2 Konsept 2: Delvis FOT

Konsept 2 bygger på en todelt modell der tilbudet driftes uten FOT der det er meldt kommersiell interesse, mens staten kjøper togtilbud der markedet ikke kan levere:

- **Linjer med kommersiell interesse:** Drift uten FOT, med flere mindre statlige inngrep i markedet, dvs. inngrep som ikke omfatter trafikkavtaler på hele linjer
- **Linjer uten kommersiell interesse:** Drift med FOT

Konseptet innebærer at staten forsøker å legge til rette for god oppnåelse av de transportpolitiske målene, samtidig som drift uten FOT brukes i så stort omfang som mulig, gitt tilbagemeldingene i markedskartleggingen. For å bidra til høyere oppnåelse av de transportpolitiske målene, bruker staten flere inngrep i markedet som er mindre omfattende enn kjøp av hele transporttilbudet.

Konseptet representerer et mellomliggende alternativ mellom kommersiell drift og full offentlig styring. Det gir staten større mulighet til å påvirke måloppnåelsen på linjer uten FOT, samtidig som markedets rolle er sterkere enn om hele tilbudet inngår i trafikkavtaler med det offentlige. Modellen er kompleks å forvalte og krever tydelig avgrensning av virkemiddelbruk og ansvar.

6.2.1 Forutsetninger

Forutsetninger infrastrukturtilgang

De samme forutsetningene som i konsept 1 gjelder for dette konseptet, inkludert kompensasjonsreglene ved planlagte driftsbrudd på infrastrukturen.

Forutsetninger kjøretøy

Linjer med FOT. I konsept 2 forutsettes det at Norske tog gjør egnede kjøretøy tilgjengelig for bruk på linjene som dekkes av FOT.

Linjer uten FOT. Det forutsettes at Norske tog selger kjøretøy som ikke inngår i trafikkavtalene. Bakgrunnen for dette er den samme som for konsept 1, nemlig at det er begrenset i hvilket omfang Norske tog kan drive ren kommersiell virksomhet i et åpent marked, se kapittel 4.4.

Under forutsetning om at hvert kjøretøy utgjør en like stor andel av Norske togs tjenesteportefølje, vil linjene som faller inn under drift uten FOT i de vurderte konseptene kreve ca. 110–120 kjøretøy (anslag for 2028–2030, inkl. reserve⁴¹). Dette utgjør om lag 37% av Norske togs totale

⁴¹ Kilde: Masterplan kjøretøy versjon 5.1 Utarbeidet av Jernbanedirektoratet, datert 13.03.2025.

kjøretøybeholdning på ca. 320 tog (anslag for 2028-2030⁴²). I denne utregningen inngår ikke kjøretøybehovet til de grensekryssende fjerntoglinjene F1 Oslo–Stockholm eller F2 Oslo–Göteborg–København. Behovet for kjøretøy til innenlands fjerntoglinjer uten FOT (F4, F5, F6) er anslagsvis 24 kjøretøy (inkl. reserve), dvs. ca. 8 prosent av Norske togs kjøretøyflåte⁴³. Behovet for kjøretøy til de deler av regiontogtilbudet som er aktuelt å drifte uten FOT er 90–100 motorvognsett (inkl. reserve), dvs. ca. 30 prosent av Norske togs kjøretøyflåte.

Selv i situasjoner der andelen av Norske togs portefølje som leies ut til kommersielle aktører uten FOT er 20 prosent eller lavere, er det uavklarte spørsmål om hva som må til for at denne typen virksomhet vurderes som innenfor statsstøtteregelverket, og om det er mulig. Det er i dette konseptet derfor forutsatt at de kjøretøyene Norske tog ikke lenger har behov for å tilby til FOT-avtalene, selges.

I konsept 2 selges en mindre andel av kjøretøyflåten enn i konsept 1, men også her kan det forventes at Norske tog vil måtte selge kjøretøy til en lavere pris enn innkjøpspris og alder alene skulle tilsi.

Det er rimelig å anta at kjøretøyene vil kjøpes av operatører som har til hensikt å bruke dem i Norge eller Sverige, men det er ikke gitt at de vil brukes til den linjen de opprinnelig var tiltenkt. Operatørene kan også velge å bruke egne kjøretøy. Det kan dermed ikke utelukkes at det vil benyttes kjøretøy med redusert egnethet og komfort.

Over tid vil det oppstå behov for fornyelse av kjøretøyene som operatørene kjøper fra Norske tog. Nye anskaffelser må da skje i et åpent marked, primært som nye kjøretøy. Innkjøpsprisene ved nyanskaffelser vil være betydelig høyere enn for brukte kjøretøy, og innebærer høyere kapitalkostnader for operatørene, noe som kan medføre at færre linjer vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomme når togoperatøren må anskaffe nye kjøretøy. Tidligere undersøkelser i regi av Jernbanedirektoratet og Norske tog har funnet at det er et svært begrenset annenhåndsmarkedet for kjøretøy som er aktuelle å bruke i Norge. Man har ikke lyktes med å skaffe brukt materiell som følge av disse undersøkelsene (se kapittel 2.4).

Operatøren som har uttrykt interesse av å kjøre regiontoglinjer forbi Oslo lufthavn og Oslo-Halden-Göteborg i RFlen har vært tydelig på at tilgang på kjøretøy er en betingelse for at dette skal være interessant uten FOT. Det anses dermed som sannsynlig at tilbudet vil skaleres ned i tråd med at kjøretøyflåten foreldes, og på mellomlang til lang sikt kan tilbudet falle bort eller bli kraftig redusert. Konseptet forutsetter at operatørene er villige til å kjøpe kjøretøy som selges fra Norske tog, dersom de ikke har adgang til å leie kjøretøy, til bruk på linjer uten FOT.

Forutsetninger pris og billettering

I konsept 2, 3 og 4 forutsettes det innføring av en gebyrordning for bruk av Enturs tjenester som gjelder for alle operatører, ikke kun de med trafikkavtale. Dagens krav om at rutedata, prisdata og sanntidsdata skal deles med Entur, videreføres. Se kapittel 5.2.3 for nærmere omtale.

Det forutsettes at staten bruker forskrift til å stille krav om at operatørene tilbyr gjennomgående billettering og salg av billetter gjennom Entur. Jernbanedirektoratet forhandler i dette konseptet frem takstsamarbeidsavtaler og kompenserer operatørene for disse, uavhengig av om tilbudet driftes med eller uten FOT. Dette vil fortsatt kreve kompensasjon til togoperatørene.

Det forutsettes videre at operatørene med FOT også blir pålagt å benytte andre av Enturs tjenester, herunder kundeservice og alle baksystemer. I tillegg vil det fortsatt i trafikkavtalene

⁴² Ibid.

⁴³ De nye fjerntogene (N10) er betydelig dyrere enn region- og lokaltog og vil kjøre mange rutekilometer, og antas å ha noe større økonomisk betydning enn antallet alene skulle tilsi. Etter hvert som eldre fjerntogkjøretøy erstattes av N10, kan det forventes at fjerntogene vil utgjøre en økende andel av Norske togs økonomiske portefølje, selv om antallet holdes stabilt.

stilles krav om maksimaltakster for lokale og regionale reiser på en andel av solgte billetter, og det vil stilles krav om gjennomgående prising for ordinære billetter.

Persontogoperatører uten FOT vil ikke være pålagt å tilby periodebilletter og sosiale rabatter, men står fritt til å tilby slike billettprodukter dersom de ønsker det.

Forutsetninger verksteder og hensetting

De generelle forutsetningene for verksteds- og hensettingskapasitet er det samme i alle konsepter. Se nærmere beskrivelse av dette under konsept 1 i kapittel 6.1.1.

Flere operatører på det samme verkstedet, og særlig flere (nye) kjøretøytyper øker kompleksiteten i logistikken på verkstedene, og øker behovet for reservedeler, med videre (se kapittel 2.5). I konsept 2 forventes det at det meste av fjerntogtilbudet og deler av regiontogtilbudet gjennom Oslo vil driftes med operatørenes egne kjøretøy. Disse forventes å være en kombinasjon av kjøretøy som Norske tog selger, med mulige innslag av nye (for Norge) kjøretøytyper. Det er ikke gitt at kjøretøyene fra Norske tog vil brukes der de var planlagt å kjøre, og det forventes at verkstedssituasjonen kan bli mer krevende som følge av dette.

I konsept 2 er kapasitetsutnyttelsen nesten like høy som i konsept 3 og 4, men situasjonen er mindre forutsigbar enn i konsept 3 (som bare har noen fjerntoglinjer med operatørenes egne kjøretøy) og konsept 4 (som nesten bare benytter Norske togs kjøretøy). Mindre forutsigbarhet reduserer verkstedeiernes insentiver og mulighet til å foreta større oppgraderinger og ombygginger av verkstedene. Den økte forutsigbarheten for vedlikeholdsselskapene og verkstedeierne følger blant annet av en disponering av kjøretøy som følger Jernbanedirektoratets Masterplan for kjøretøy, og at trafikkavtalene binder en gitt kjøretøytype til bruk på en gitt toglinje over en lengre periode (normalt 8-10 år).

Forutsetninger og muligheter for bruk av ytterligere statlige virkemidler

Beredskap for FOT. Dersom det viser seg at tilbud uten FOT ikke er bedriftsøkonomisk bæredyktige eller ikke etableres, har Jernbanedirektoratet i dette konseptet forberedt markedsinngrep som kan sikre videreføring av persontransporttilbudet.

Det mest aktuelle virkemiddelet er standardiserte nødkjøpsavtaler som kan inngås på kort varsel med togoperatøren som drifter uten FOT. Dette virkemiddelet forutsetter at det finnes en operatør med tilstrekkelig med kjøretøy til å drifte tilbudet, og staten vil være i en dårlig forhandlingsposisjon med hensyn til pris og kvalitet i avtalen.

Det kan også være mulig å øke omfanget av FOT/tjenesteproduksjonen innenfor andre tilstøtende trafikkavtaler. Mange av linjene som driftes uten FOT i konsept 2 krever betydelig tilleggskapasitet i form av kjøretøy og personell på kort tid. Norske tog vil i et slikt scenario ikke ha kjøretøyreserve som er tilstrekkelig til å dekke det nødvendige kjøretøybehovet.

Kompensasjonsordninger ut over dagens ordninger. Det forutsettes at dagens kompensasjonsordning til persontogoperatørene videreføres. Ordningen innebærer at Bane NOR dekker 80 prosent av operatørenes kostnader til alternativ transport (buss for tog) ved planlagte stengninger av jernbanen. Bane NOR dekker imidlertid ikke brudd som skyldes forhold utenfor deres kontroll (force majeure), slik som ekstremvær, eller andre uforutsette brudd. De siste årene har Bane NOR imidlertid omdefinert enkelte større brudd som planlagte brudd etter en tid, og kompensert operatørene deretter.

For tilbudet med FOT bærer operatørene kostnader og risiko knyttet til kostnader for alternativ transport i dagens avtaler, og får kun kompensasjon fra Bane NOR. Det vil si at det er likt med tilbudet uten FOT. Imidlertid har Jernbanedirektoratet for enkelte langvarige brudd inngått tilleggssavtaler med operatørene med FOT for å kompensere for kostnader til alternativ transport.

For tilfeller der Jernbanedirektoratet kompenserer operatører med FOT ekstraordinært, kan staten vurdere ett (eller flere) aktuelle virkemidler for å sørge for at det settes opp buss for tog (eller annen alternativ transport) også for tilbudet uten FOT. Dette kan f.eks. avhjelpes ved å inngå nødkjøp av FOT for erstatningstransport, ved at Bane NOR kompenserer disse kostnadene gjennom en egen ordning, eller ved å inkludere slik FOT i suppleringskjøpet av andre avganger. Opprettelsen av slike ordninger krever nærmere utredning. De kan kreve notifikasjon av ESA, og disse ordningene kan ta tid å opprette.

Det forutsettes i dette konseptet at staten ikke oppretter egne kompensasjonsordninger for å begrense den økonomiske risikoen knyttet til drift av persontogtilbud uten FOT som følger av klimarelaterte hendelser og lignende.

Mulig avgift på persontransporttjenester. For å unngå økte total kostnader for staten, kan det vurderes innført en avgift på persontransporttjenester for å dekke kostnader knyttet til FOT. Dette må imidlertid utredes nærmere før det kan forutsettes (se kapittel 5.2.5).

6.2.2 Forventede konsekvenser for transporttilbudet og de reisende

Linjer uten potensial for drift uten FOT

Linjer uten potensial for kommersiell lønnsomhet vil driftes ved at staten inngår avtaler om offentlig tjenesteytelse (FOT) for hele togtilbud. RFI-svarene og markedsanalysen gjennomført av Oslo Economics indikerer at det ikke er potensiale for kommersiell lønnsomhet på disse linjene, selv om prisene skulle øke og frekvensen reduseres.

Det inkluderer togtilbudet som i dag leveres av følgende linjer:

- Fjerntog F7 Trondheim S–Bodø, F5 Oslo–Kristiansand–Stavanger⁴⁴. F8 Stockholm–Kiruna–Narvik holdes utenfor denne utredningen.
- Regiontog i distrikt R50 Nelaug–Arendal, R55 Notodden–Porsgrunn, R60 Hamar–Røros–Trondheim og R65 Dombås–Åndalsnes.
- Alle region- og lokaltog i og rundt Stavanger (L5), Bergen (L4, R40), Trondheim (R70) og Bodø (R75).
- Alle lokaltog gjennom Oslo (L1 og L2).
- Alle regiontog på Østlandet som ikke går fordi Oslo lufthavn (R13, R14, R21-23, R31). Dette inkluderer også regionekspress Oslo–Gjøvik (RE30), men ikke regionekspresstoget RE20 Oslo–Halden–Göteborg.

På disse linjene vil utviklingen av tilbudet styres av staten, eventuelt med begrensede innslag av tilbudsutvikling i regi av persontogoperatørene selv, dersom kontraktsformen som velges åpner for det. Det forventes at tilbudet vil videreføres på dagens nivå, og økes der pågående investeringer i infrastruktur og kjøretøy gjør forbedringer mulig.

Fjerntoglinjer med potensiale for drift uten FOT

Fjerntoglinjene med potensiale for drift uten FOT vil være svært likt det som beskrives under konsept 3, og det henvises til kapittel 6.3.2 for nærmere omtale.

Fjerntogtilbudet i konsept 2 vil primært skille seg fra konsept 3 ved at flere persontogoperatører forventes å besitte egnede kjøretøy, og konkurransen på sporet kan dermed bli større. Dette kan gi et mer fragmentert tilbud på fjerntogstrekningene, der valg mellom avgangene også kan inne-

⁴⁴ Kilde: Det er kun uttrykt kommersiell interesse for drift av halve linjen. I 2025 vurderte Jernbanedirektoratet at det imidlertid var proporsjonalt å fastsette FOT på alle avganger på hele strekningen i perioden 2027 til 2032, da drift uten FOT kun på en delstrekning ville redusert oppnåelsen av transportpolitiske mål betydelig. Dette er lagt til grunn i konseptet.

bære valg mellom operatører. Økt konkurranse forventes å bidra til lavere gjennomsnittspriser for de reisende.

Linjer i byområdene med potensial for drift uten FOT

Linjene i byområdene med potensial for drift uten FOT forventes videreført, men forventes redusert i delvis eller større omfang. Dette gjelder tilbudet på følgende linjer:

- Regiontog og regionekspresstog som kjører forbi Oslo Lufthavn, f.eks. fra Skien, Tønsberg, Kongsberg og Drammen til Eidsvoll, Hamar og Lillehammer. Det er ikke gitt at linjene vil utformes likt som RE10-11 eller R12.
- Togtilbudet til Oslo lufthavn med eller uten «åpne dører»⁴⁵. Det er ikke gitt at linjene vil utformes likt som R15 eller FLY1-2.
- Regionekspresstog Oslo-Halden-Göteborg, som kan avvike noe fra stoppmønster på RE20 i dag.

Frekvens og linjestruktur i konsept 2 vil være svært likt konsept 1 for disse linjene, og det henvises til kapittel 6.1.2 for nærmere omtale av dette.

Med hensyn til pris og billettering, vil krav til bruk av Entur som salgskanal i konsept 2 bidra til at de reisende har mulighet til å kjøpe gjennomgående billetter på tvers av transportmidlene. Dette er tjenester persontogoperatørene må betale for, noe som kan innvirke på prisene og/eller operatørens lønnsomhet.

Sammenlignet med konsept 1, er det i konsept 2 mye trafikk på øvrige region- og lokaltoglinjer. Dette legger press på infrastrukturen på fellesstrekninger, særlig inn mot, og gjennom, de største byområdene, slik vi også ser i dag. Dette kan begrense tilgjengelig kapasitet for kommersielle togtilbud og gjøre operatørene avhengige av Bane NORs fastsettelse av strukturerte ruteleier (katalogruteleier) og andre kapasitetsstyrende tiltak. Som følge av dette kan kommersielle togtilbud i byområdene få mindre fleksibilitet i valg av frekvens, avgangstider og kjøremønster enn i et scenario med lavere samlet trafikk, enn i konsept 1.

I konsept 2 vil trafikkbelastningen gjennom Oslo være høy, og det kan bli en betydelig større variasjon i regiontogkjøretøy enn i dag. Dersom operatører uten FOT benytter kjøretøy med smalere dører enn regiontogmateriellet som brukes i dag, vil dette medføre behov for lengre oppholdstider. Dette kan enten løses ved å redusere hvor mange ruteleier det blir gjennom Oslo-navet (reduert trafikkapasitet for alle togkategorier samlet), eller det kan håndteres ved å akseptere en betydelig forverring i punktlighet. Som følge av færre innsatstog og mer trengsel på gjenværende tog, forventes det uansett at det vil oppstå mer og verre forsinkelser (sammenlignet med i dag) som følge av økt tid til passasjerutvekslingen på stoppestedene. Bruk av regiontogkjøretøy med dårligere kjøredynamiske egenskaper (f.eks. toppfart 160 km/t i stedet for 210 km/t) kan medføre at alle tog (inkludert fjerntog og regiontog med FOT) vil bruke lengre tid på fellesstrekningen Oslo S–Eidsvoll.

6.2.3 Håndtering av avvik og markedsdynamikk

Hva skjer dersom to eller flere operatører ønsker å kjøre det samme ruteleiet?

Bane NOR må fordele infrastrukturkapasitet i henhold til kapasitetsfordelingsforordningen. Dersom det er forhåndsplanlagte ruteleier for ulike togslag som fjerntog, lokal og regiontog og godstog, vil togoperatører som ber om disse ruteleiene bli prioritert. Det henvises til kapittel 6.4.3

⁴⁵ Begrepet «åpne dører» brukes om de reisendes muligheter for å bruke tog som går til Oslo lufthavn til andre transportoppgaver eller ikke. Linje FLY1 og 2 gir i dag reisende i retning Oslo lufthavn ikke mulighet til å gå av før lufthavnen, og reisende fra Oslo lufthavn får kun gå av toget på øvrige stasjoner. R15 vil ha «åpne dører» og tillate reisende å gå av og på toget på alle stoppesteder langs ruten.

for nærmere omtale av ekstra vurderinger av likevekt som vil gjøres dersom en operatør uten FOT ønsker å kjøre samme ruteleie som en operatør med FOT.

Dersom to operatører ønsker å kjøre konkurrerende fjerntog i samme fjerntogruteleie, kan Bane NOR avgjøre tildeling gjennom auksjonsmekanisme jf. ny kapasitetsfordelingsforordning.

Hva skjer med de reisende dersom én eller flere avganger blir innstilt?

Passasjerene har i utgangspunktet de samme rettighetene for tilbud med og uten FOT (se omtale under konsept 1, kapittel 6.1.3). Det innebærer at reisende med billett vil ha rett til alternativ transport eller kompensasjon, mens reisende uten billett ikke har slike rettigheter.

For togtilbudet med FOT, vil operatørene gjennom avtalene være forpliktet til å sørge for alternativ transport. Dette tilbudet vil gjelde alle som ønsker å reise.

Hva skjer dersom infrastrukturen blir stengt i en lengre periode?

For tilbudet uten FOT, vil operatørene ikke være forpliktet til å sette opp alternativ transport, men det vurderes som sannsynlig at de vil gjøre det i tilfeller som dekkes av Bane NORs kompensasjonsordning samt brudd på kort varsel. Se nærmere omtale av dette i konsept 1, kapittel 6.1.3.

For tilbudet med FOT, vil det være krav om at det settes opp alternativ transport for reisende både med og uten forhåndskjøpt billett.

Hva skjer dersom operatøren finner ut at tilbudet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt likevel?

Operatører som driver et togtilbud uten FOT, vil ikke ha en forpliktelse til å fortsette transporttilbudet, dersom det viser seg å ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Dersom det viser seg å ikke være interesse for drift av togtilbudet uten FOT likevel på de aktuelle linjene, vil staten ha mulighet til å inngå en trafikkavtale. Dersom kjøretøyene selges, kan staten imidlertid ikke tilby kjøretøy til denne avtalen, og vil være avhengig av at det er minst én operatør i markedet med egnede kjøretøy som ønsker å inngå en trafikkavtale. Tilgang på kjøretøy ble kartlagt som en viktig inngangsbarriere for togoperatører i det norske markedet i forbindelse med jernbanereformen i 2017 (se kapittel 2.4). I årene rett etter et stort utsalg av kjøretøy fra Norske tog, kan situasjonen forventes å være bedre, men det kan ikke garanteres at det vil være god konkurranse om eventuelle nødkjøp eller trafikkavtaler dersom det stilles krav om egne kjøretøy.

Det antas å ta 3–8⁴⁶ år for Norske tog å gjenanskaffe egnede kjøretøy dersom disse ikke finnes hos relevante operatører. Det vurderes som sannsynlig at man kan dekke i alle fall noe av transportbehovet gjennom nødkjøpsavtaler og annet frem til egnede kjøretøy er gjenanskaffet, og at tilbudet ikke faller helt bort. Redusert frekvens og transportkapasitet, sammenlignet med behovet, kan imidlertid ikke utelukkes.

Erfaringer viser at nødkjøpsavtaler vil innebære en større kostnad enn tildeling av langsiktige FOT-avtaler, og dette vil trolig forsterkes av at togoperatøren i en situasjon uten kjøretøy tilgjengelig fra Norske tog vil ha større forhandlingsmakt. Gjenanskaffelsen av kjøretøy kan også medføre høyere totale kostnader, dersom dette medfører tidligere erstatning av kjøretøy enn det som ellers ville vært tilfelle (teknisk levetid).

På lengre sikt kan man komme i en situasjon der det ikke finnes operatører med egnede kjøretøy til å drive togtilbudet. Det gjelder spesielt regiontogtilbudet (se kapittel 2.4 for nærmere omtale av litt ulike forutsetninger for fjerntogkjøretøy). I slike tilfeller kan staten vurdere at erstatning av til-

⁴⁶ Tidsbruken avhenger av om Norske tog har en gyldig avtale med relevante opsjoner på relevante kjøretøy, eller om anskaffelsesprosessen må starte med en ny konkurranse. Anskaffelsestiden avhenger også av graden av tilpasning til særnorske behov og ønsker som kreves i anskaffelsen.

budet med busstjenester er mer gjennomførbart. Det er større interoperabilitet mellom bussmateriell enn togmateriell i Europa, og kjøretøyflåten er betydelig større. Dette medfører de samme konsekvenser som omtales for linjer uten potensiale for drift uten FOT i konsept 1 (se kapittel 6.1.2).

6.3 Konsept 3: Overveiende FOT

Konsept 3 kombinerer drift uten FOT med mer aktiv bruk av statlige virkemidler, uten at det inngås trafikkavtaler om hele togtilbudet på strekningene som har potensial for lønnsomhet av rent kommersielle transporttjenester. I konsept 3 selger ikke Norske tog kjøretøyene som skal brukes på linjer uten FOT, og togoperatører som ønsker å drifte uten FOT må dermed ta med egne kjøretøy. Nye trafikkavtaler tidfestes og innrettes slik at overflytting av kjøretøy mellom linjer ikke skjer før tidligst når det kommersielle tilbudet er tenkt etablert.

I konsept 3 åpnes det for at staten bruker flere mindre inngripende tiltak i markedet for å se om det er mulig å få tilnærmet samme måloppnåelse som man ville fått ved offentlig kjøp av hele tilbudet (konsept 4).

- **Fjerntoglinjer med kommersiell interesse:** Drift uten FOT, med mindre statlige inngrep i markedet, dvs. inngrep som ikke omfatter trafikkavtaler på hele linjer
- **Linjer i byområdene med kommersiell interesse:** Drift med FOT
- **Linjer uten kommersiell interesse:** Drift med FOT

Begrunnelsen for å ikke vurdere drift uten FOT på ja-linjer i byområdene, er operatørenes tilbakemelding i RFI-en om at dette betinger tilgang på kjøretøy fra Norske tog. I dette konseptet selger ikke Norske tog kjøretøy, og det antas dermed at den kommersielle interessen faller bort. En av operatørene har uttrykt interesse for drift uten FOT på fjerntoglinjene også uten at staten stiller kjøretøy til rådighet, og dette inngår dermed i konseptet.

Som for konsept 2, representerer konsept 3 et mellomliggende alternativ mellom ren kommersiell drift og full offentlig styring. Det gir staten større mulighet til å påvirke måloppnåelsen på linjer uten FOT, samtidig som markedets rolle er sterkere enn om hele tilbudet inngår i trafikkavtaler med det offentlige. Modellen i konsept 3 er mindre kompleks å forvalte enn i konsept 2, som følge av at det kun er deler av fjerntogtilbudet som driftes uten FOT. Fjerntogtilbudet omfatter færre linjer og har noe mindre behov for tett integrering med annen kollektivtransport enn regiontogtilbudet.

Det presiseres at konseptet som beskrives i det følgende er utarbeidet for å få frem et realistisk mellompunkt mellom kjøp av hele togtilbudet og et togtilbud med minimal markedsinnblanding fra statens side. Det er med andre ord et eksempel på hvordan en slik løsning *kan* se ut. Dersom konsept 3 anbefales, vil anbefalingen omfatte at det gjennomføres en mer omfattende vurdering av hvilke linjer som bør driftes uten full FOT, og akkurat hvordan staten bør gripe inn i markedet.

6.3.1 Forutsetninger

Forutsetninger infrastrukturtilgang

Forutsetningene er de samme som i konsept 1, men Jernbanedirektoratet har mulighet til å be Bane NOR å sette av infrastrukturkapasitet gjennom strategisk veiledning til Bane NORs kapasitetsstrategier. På denne måten kan kommersielle persontog prioriteres i kapasitetsfordelingsprosessen dersom disse tog bidrar til å oppnå transportpolitiske målsetninger.

Det forutsettes at dagens kompensasjonsordning til persontogoperatørene videreføres, tilsvarende som i de andre konseptene.

Forutsetninger kjøretøy

I konsept 3 forutsettes det at Norske tog gjør egnede kjøretøy tilgjengelig for bruk på toglinjene som dekkes av FOT. Det gjøres ingen forutsetninger om hvordan Norske tog stiller sine kjøretøy til disposisjon for operatørene, ut over at betingelsene anses som akseptable av operatørene som inngår avtaler med staten.

Konsept 3 forutsetter at Norske tog beholder eksisterende kjøretøy for utleie til FOT. Dersom det blir kjøretøy til overs, omdisponeres disse i størst mulig grad for å erstatte fjerntogmateriell som har nådd, eller er i ferd med å nå, sin tekniske levetid. Kjøretøy som har blitt erstattet avhendes, det vil si selges til høystbydende eller skrotes.

Som følge av at store deler av kjøretøyflåten for fjerntog er i ferd med å nå sin tekniske levealder, pågår det en erstatning av eldre kjøretøy med nye fjerntog (N10). Ved å omdisponere de 17 nye fjerntogkjøretøyene som er bestilt til tog som skal driftes med FOT, og å selge unna det eldre materiellet som har nådd, eller er i ferd med å nå, sin tekniske levealder, kan Norske tog i konsept 3 unngå økonomiske tap av typen som ble beskrevet i konsept 1 og 2.

Operatørene av fjerntoglinjer/-avganger uten FOT vil i dette konseptet måtte ha egne kjøretøy. Det er per i dag minst én operatør som har egne fjerntog, og andre kan forsøke å skaffe kjøretøy (f.eks. gammelt materiell som Norske tog selger) for å komme inn i markedet. Kjøretøyene som benyttes av operatørene kan ha annen komfort- og servicestandard enn kjøretøyene som eies av Norske tog. Av bedriftsøkonomiske hensyn kan det forventes kjøretøy med større setekapasitet og potensielt lavere komfort (som følge av trangere setekonfigurasjon). Det kan imidlertid heller ikke utelukkes at operatørene vil bruke kjøretøy med høyere komfort enn Norske togs kjøretøy.

Behovet for egne kjøretøy forventes å begrense omfanget av konkurranse på sporet (se kapittel 2.4).

Forutsetninger pris og billettering

Konsept 3 er likt konsept 2 på dette punktet. Det forutsettes innføring av en gebyrordning for bruk av Enturs tjenester som gjelder for alle operatører, ikke kun de med trafikkavtale. Dagens krav om at rutedata, prisdata og sanntidsdata skal deles med Entur, videreføres (se kapittel 5.2.3).

Det forutsettes at staten har hjemmel og benytter forskrift som virkemiddel for å stille krav om at operatørene tilbyr gjennomgående billettering og salg av billetter gjennom Entur. Jernbanedirektoratet forhandler i dette konseptet frem takstsamarbeidsavtaler og kompenserer operatørene for disse, uavhengig av om tilbudet driftes med eller uten FOT. Dette vil fortsatt kreve kompensasjon til togoperatørene.

Det forutsettes videre at operatørene med FOT også blir pålagt å benytte andre av Enturs tjenester, herunder kundeservice og alle baksystemer. I tillegg vil det fortsatt i trafikkavtalene stilles krav om maksimaltakster for lokale og regionale reiser på en andel av solgte billetter, og det vil stilles krav om gjennomgående prising for ordinære billetter.

Persontogoperatører uten FOT vil ikke være pålagt å tilby periodebilletter og sosiale rabatter, men står fritt til å tilby slike billettprodukter dersom de ønsker det. Staten kan ha adgang til å kreve dette av operatørene, mot kompensasjon, men det gjøres ikke i for eksempel det kommersielle langdistansebussmarkedet i dag.

Forutsetninger verksteder og hensetting

De generelle forutsetningene for verksteds- og hensettingskapasitet er det samme i alle konsepter. Se nærmere beskrivelse av dette under konsept 1 i kapittel 6.1.1.

I konsept 3 forventes det at deler av fjerntoglinjene vil driftes med operatørenes egne kjøretøy, som ikke nødvendigvis ligner eksisterende kjøretøy i Norge i dag. Det er relativt få linjer og få nye

kjøretøy det er snakk om, og det vil være behov for tilrettelegging på verkstedene for å unngå økte utfordringer på verksteder som allerede er i en utsatt posisjon, deriblant Bane NOR Eiendoms verksted i Bergen.

Se også omtale under konsept 4 (kapittel 6.3.1) for omtale av vedlikehold av kjøretøy som eies av Norske tog, som gjelder for linjene med FOT i dette konseptet.

Forutsetninger og muligheter for bruk av ytterligere statlige virkemidler

Supplerende kjøp. I dette konseptet forutsettes det supplerende kjøp av ekstra avganger og eventuelt ekstra stopp på fjerntoglinjer uten full FOT. Slike kjøp utgjør også forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT), men dekker ikke hele tilbudet.

Beredskap for FOT. Dersom det viser seg at tilbud uten FOT ikke er bedriftsøkonomisk bæredyktige eller ikke etableres, har Jernbanedirektoratet i dette konseptet forberedt markedsinngrep som kan sikre videreføring av persontransporttilbudet. Dette kan være:

- Muligheter for å øke omfanget av FOT/tjenesteproduksjonen på andre tilstøtende strekninger.
- Ettersom det ikke er en ytret interesse for drift uten FOT-avtaler for alle fjerntogavganger, vil det eksistere parallelle, supplerende FOT-avtaler på samme strekning som det er kommersiell drift, som også kan utnyttes.
- Standardiserte nødkjøpsavtaler som kan inngås på kort varsel med togoperatøren som drifter uten trafikkavtale.

I forbindelse med overgangen fra at det aktuelle togtilbudet er drevet med FOT til at det skal drives uten FOT (dvs. frem til sluttdato for inneværende trafikkavtaler), kan det være mulig å strukturere de nye FOT-avtalene som skal inngås slik at de relativt enkelt kan utvides til å omfatte persontransporttilbudet som skulle driftes uten FOT-avtale. Dette innebærer blant annet at det innarbeides opsjoner eller tilsvarende kontraktsmekanismer i FOT-avtalene som skal inngås, slik at de på relativt kort varsel også kan omfatte mer omfattende FOT/tjenesteproduksjon. Det kan også innebære utsatt utrangering av kjøretøy som har nådd teknisk levealder, dersom erstatningskjøretøy først bestilles etter at det har blitt klart at det ikke er muligheter for driften uten FOT likevel.

Dersom det skjer etter at et helt kommersielt togtilbud (dvs. uten FOT) har blitt etablert, må Jernbanedirektoratet forvente å forhandle om en nødkjøpsavtale med aktøren som drev kommersielt, ettersom Norske tog sannsynligvis ikke har kjøretøy tilgjengelig. Kostnaden av en slik avtale vil avhenge av om aktøren har alternative, mer lønnsomme strekninger å benytte kjøretøyene på, men vil sannsynligvis være høyere enn en langsiktig avtale.

Dette vurderes å kunne være mer effektivt i konsept 3, enn i konsept 2. Dette skyldes at det lavere omfanget av tilbudet uten FOT i konsept 3 innebærer at det er færre eventualiteter som skal planlegges for. Det vil også være færre kjøretøy som potensielt må skaffes til veie gjennom en nødkjøpsavtale eller gjennom å endre planene for Norske togs kjøretøyflåte (utvide brukstiden på eldre kjøretøy, utsette planlagt innføring av flere kjøretøy på andre linjer, dele reserve eller lignende).

Kompensasjonsordninger ut over dagens ordninger. Se kapittel 6.2.1 «Forutsetninger og muligheter for bruk av ytterligere statlige virkemidler».

Mulig avgift på persontransporttjenester. For å unngå økte totalkostnader for staten, kan det vurderes innført en avgift på persontransporttjenester for å dekke kostnader knyttet til FOT. Dette må imidlertid utredes nærmere før det kan forutsettes (se kapittel 5.2.5).

6.3.2 Forventede konsekvenser for transporttilbudet og de reisende

Linjer uten potensial for drift uten FOT

Linjene uten potensial for kommersiell lønnsomhet uten FOT omfatter nesten hele togtilbudet, med unntak av noen få linjer (se oversikt over fjerntoglinjer i avsnittet under, og egen beskrivelse av fjerntoglinje F5).

På disse linjene vil utviklingen av tilbudet styres av staten, eventuelt med begrensede innslag av tilbudsutvikling i regi av persontogoperatørene selv, dersom kontraktsformen som velges åpner for det. Det forventes at tilbudet vil videreføres på dagens nivå, og økes der pågående investeringer i infrastruktur og kjøretøy gjør forbedringer mulig.

Fjerntoglinjer med potensiale for drift uten FOT

Dagens togtilbud på fjerntogstrekningene opprettholdes i dette konseptet i sin helhet. Operatørene har uttrykt interesse for å drifte 4 av dagens 6 avganger uten FOT. Frekvensen blir lik i dag som følge av at staten kjøper de resterende to avgangene på hver linje.

Tilbudet på følgende linjer forutsettes driftet uten FOT:

- Innenlandske fjerntog F6 Oslo S–Trondheim og F4 Oslo S–Bergen
- Grensekryssende fjerntog F1 Oslo S–Stockholm og F2 Oslo–Göteborg–København

For de grensekryssende fjerntoglinjene F1 Oslo–Stockholm og linje F2 Oslo–Göteborg–København forventes det at alle avganger driftes uten FOT (se kapittel 5.1.4). Eventuelle behov for å avtalefeste et bestemt stoppmønster og aksept av bestemte billetter om bord i de kommersielle togene håndteres gjennom separate avtaler.

- For F4 Oslo–Bergen forventes det at fire av fem gjennomgående dagtogpar driftes uten FOT. Det er også meldt interesse for å drifte et togpar Oslo–Myrdal–Oslo i tillegg til fjerntoglinjen Oslo–Bergen, og denne driftes uten FOT også i dag. Det etableres FOT for en dagavgang og nattoget. Som følge av dette forventes det at frekvens og rutestruktur vil ligne på dagens tilbud.
- For F6 Oslo–Trondheim forventes det at fire av fem dagtogpar driftes uten FOT. Det etableres FOT for en dagtogavgang og nattoget. Det etableres FOT for en dagavgang og nattoget. Som følge av dette forventes det at frekvens og rutestruktur vil ligne på dagens tilbud.
- For F5 Oslo–Kristiansand–Stavanger er det meldt interesse for kommersiell drift av delstrekningen Oslo–Kristiansand. I 2025 vurderte Jernbanedirektoratet at det imidlertid var proporsjonalt å fastsette FOT på alle avganger på hele strekningen i perioden 2027 til 2032, da drift uten FOT på delstrekningen Oslo–Kristiansand ville redusert oppnåelsen av transportpolitiske mål betydelig. Vurderingen gjelder frem til 2032, og vurderingen må oppdateres for å bekrefte at dette fremdeles gjelder etter 2032. Det forutsettes dermed FOT på hele linjen i konsept 3.

Det er noe risiko for at togtilbudet reduseres i økonomiske nedgangstider eller i lavsesong. Imidlertid utgjør kapitalkostnadene ved investeringer i kjøretøy og relativt faste personalkostnader såpass stor andel av kostnadsstrukturen i persontogdriften, at det skal lite til for at det er mer lønnsomt å opprettholde antall avganger enn å redusere tilbudet i lavsesong. Togoperatør må i så fall ha alternative strekninger med bedre lønnsomhet å benytte samme kjøretøy og eventuelt personell på.

Konseptet forutsetter at staten uansett benytter muligheten til å kreve gjennomgående billettering, men ikke gjennomgående prising, gjennom Enturs plattform. Det vil derfor fortsatt være relativt sømløst å bestille gjennomgående billetter, men noe reduksjon i muligheten for å kjøpe

gjennomgående billetter med regressiv prising (som kun gjelder for ordinære billetter med FOT i dag).

I svarene i RFlen indikerer operatørene at prisene i snitt vil være som i dag, men at det kan bety større variasjon i prisene. Det er derfor risiko for at billetter solgt helt opp mot avgang kan være dyrere enn i dag. Samtidig kan dette også medføre at det er tilgjengelige plasser om bord i de mest populære togene nærmere avgangstid, enn det som er tilfellet i dag. Dersom denne operatøren etablerer et tilbud med egne kjøretøy, har disse større setekapasitet enn mange av de kjøretøyene som benyttes i dag på disse strekningene. Dette vil begrense prisøkning på de dyreste billettene, da det som oftest er mer lønnsomt å selge et sete ekstra til en lavere pris enn å la det stå tomt på fjerntog. Togoperatørenes prisingsmakt vil begrenses av konkurranse fra andre transportmidler som betjener de samme strekningene/relasjonene. Dette er mest aktuelt på Dovrebanen.

De fleste reisene på fjerntogstrekningene som er aktuelle for drift uten FOT skjer med enkeltbilletter solgt til en konkret togavgang. Dersom det er viktig å opprettholde muligheten for at periodebilletter kan brukes på fjerntog på hele eller deler av disse strekningene (f.eks. som supplement til regiontog Oslo–Lillehammer, i Trøndelag og mellom Bergen og Voss), kan dette ev. pålegges som FOT gjennom kollektivtransportforordningen art 3(2) eller direktetildelt suppleringskjøp i henhold til art. 5(4). På grunnlag av andelen periodebilletter på eksisterende fjerntoglinjer, forventes det at periodebilletter kun vil berøre en liten andel av de reisende og av omsetningen.

På avganger uten FOT har ikke operatørene noen forpliktelse til å stoppe på alle stasjoner, men de har i stor grad interesse av det. Svarene i både RFI-en og markedsanalysen viser at reduksjonen i fremføringstid som følger av en reduksjon i antallet stopp, ikke gir en tilstrekkelig økning i etterspørsel fra andre stopp, til å veie opp for de reisende som slutter å ta toget. De enkeltsporede strekningene på norsk jernbane (inkludert fjerntogstrekningene) har i stor grad høy kapasitetsutnyttelse i dag, noe som medfører at togene stopper hyppig for å krysse med andre tog. Disse stoppene kan like gjerne kombineres med passasjerutveksling, og reduksjon av stopp vil ha liten påvirkning på total reisetid. Reduksjon i antall stopp forventes dermed kun å skje i begrenset omfang. I dagens trafikkavtaler på de aktuelle toglinjene er det allerede åpnet for at togoperatørene på noen stasjoner ikke må stoppe med alle avganger.

Linjer i byområdene med potensial for drift uten FOT

Det er ikke meldt om interesse for drift av persontransporttjenester i byområdene uten tilgang til Norske togs kjøretøy. Det forutsettes dermed at dette togtilbudet inngår i FOT. Se omtale i avsnittet om Linjer uten potensial for drift uten FOT (over).

6.3.3 Håndtering av avvik og markedsdynamikk

Hva skjer dersom to eller flere operatører ønsker å kjøre det samme ruteleiet?

Bane NOR må fordele infrastrukturkapasitet i henhold til kapasitetsfordelingsforordningen. Dersom det er forhåndsplanlagte ruteleier for ulike togkategorier, vil togoperatører som søker om disse ruteleiene bli prioritert.

Dersom to operatører ønsker å kjøre konkurrerende fjerntog i samme fjerntogruteleie, kan Bane NOR avgjøre tildeling gjennom auksjonsmekanisme, jf. ny kapasitetsfordelingsforordning.

Det henvises til kapittel 6.4.3 for nærmere omtale av ekstra vurderinger av likevekt som vil gjøres dersom en operatør uten FOT ønsker å kjøre i samme marked som en operatør med FOT.

Hva skjer dersom to eller flere operatører ønsker å trafikkere samme strekning?

Bane NOR må fordele tilgjengelig kapasitet etter regelverket i kapasitetsfordelingsforordningen. I første omgang forhåndsplanlagte ruteleier/kapasitet som er reservert et fjerntogtilbud, og så

ikke-reservert kapasitet. Det er lite trolig at aktører vil få tilgang til kapasitet som er reservert til andre togtilbud, så lenge denne kapasiteten benyttes til slike togtilbud.

Dersom flere togoperatører uten FOT etablerer seg på samme strekning med omtrent samme fremføringstid og kvaliteter, vil det trolig oppstå priskonkurranse for persontransporttjenester på strekningen. Erfaringer fra andre europeiske land viser at dette i de fleste tilfeller fører til lavere priser og flere reisende.⁴⁷ Dette betinger at det finnes flere operatører med norsk/svensk materiell som ønsker å drifte dette tilbudet uten FOT, og er mindre sannsynlig i konsept 3 enn i konsept 2.

Dersom en operatør ønsker å etablere et tilbud uten FOT som helt eller delvis konkurrerer med en linje med FOT, og denne i vesentlig grad kan undergrave forutsetningene for allerede inngåtte avtaler, kan det treffes tiltak for å begrense eller regulere slik kommersiell trafikk (se kapittel 4.3.5). Gitt at man velger å ikke inngå FOT på tilbud hvor det er vist interesse for å drifte uten FOT, vil sannsynligheten for at det etableres tilbud med vesentlig påvirkning på FOT-avtaler være lav i dette konseptet.

Hva skjer med de reisende dersom én eller flere avganger blir innstilt?

Passasjerene har i utgangspunktet de samme rettighetene for tilbud med og uten FOT (se omtale under konsept 1, kapittel 6.1.3). Det innebærer at reisende med billett vil ha rett til alternativ transport eller kompensasjon, mens reisende uten billett, ikke har slike rettigheter.

For togtilbudet med FOT, vil operatørene gjennom avtalene være forpliktet til å sørge for alternativ transport. Dette tilbudet vil gjelde alle som ønsker å reise.

Hva skjer dersom infrastrukturen blir stengt i en lengre periode?

For tilbudet uten FOT, vil operatørene ikke være forpliktet til å sette opp alternativ transport, men det vurderes som sannsynlig at de vil gjøre det i tilfeller som dekkes av Bane NORs kompensasjonsordning, samt brudd på kort varsel (se konsept 1, kapittel 6.1.3).

For tilbudet med FOT, vil det være krav om at det settes opp alternativ transport for reisende både med og uten forhåndskjøpt billett.

Hva skjer dersom operatøren finner ut at tilbudet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt likevel?

Det henvises til omtalen av konsept 2 for dette punktet, som følge av at mange av forutsetningene er like. Det er imidlertid mulig for staten å redusere konsekvensene for fjerntogtilbudet og de reisende dersom en togoperatør uten FOT skulle finne seg i en slik situasjon.

Som beskrevet i kapittel 6.3.1, kan Jernbanedirektoratet forberede nødkjøpsavtaler for å sikre togtilbudet i en overgangsperiode. Disse virkemidlene forventes å gjøre det mulig for staten å sørge for en videreføring av tilbudet i de fleste tilfeller, men det er en risiko for at manglende tilgang på egnede kjøretøy vil begrense hva som kan gjøres på kort sikt. Slike situasjoner forventes imidlertid å være mer håndterbare og mulige å planlegge for (til en viss grad) i konsept 3, enn i konsept 2.

6.4 Konsept 4: Full FOT

Konsept 4 innebærer at offentlig kjøp er hovedmodellen for persontogtilbudet som kjøres i dag, med enkelte unntak for eksisterende kommersielle tilbud.

Konseptet innebærer:

- **Fjerntoglinjer med kommersiell drift i dag, pluss Myrdal-Flåm:** Drift uten FOT

⁴⁷ Kilde: [Rail market opening: competition leads to lower ticket prices, EU study finds](#)

- **Øvrige linjer med kommersiell interesse:** Drift med FOT
- **Linjer uten kommersiell interesse:** Drift med FOT

Konseptet ligner en videreføring av dagens situasjon med hensyn til at det offentlige kjøper togtjenester, men tar ikke stilling til videreføring av dagens avtaletyper eller inndelingen i trafikkpakker, og gir dermed rom for alternative organisasjons- og avtalestrukturer innenfor en modell med sterk offentlig styring gjennom avtaler. Konseptet forutsetter at Norske tog gjør kjøretøy tilgjengelig for operatørene, til bruk på toglinjene som inngår i trafikkavtalene.

De juridiske rammene for inngåelse av fremtidige trafikkavtaler er imidlertid annerledes enn de var ved inngåelse av dagens trafikkavtaler, som beskrevet i kapittel 4.3 og 4.5. Det betyr at staten i dette konseptet må kunne vise til at den har

- a) gjort en markedsanalyse av potensialet for drift uten FOT,
- b) vurdert konsekvensene av drift uten FOT opp mot de politiske målsetningene, og
- c) konkludert med at det er proporsjonalt å inngå FOT-avtaler selv om det er uttrykt interesse for drift uten FOT.

Dette gjelder også for de delene av togtilbudet som inngår i FOT-avtaler i konsept 2 og 3. Denne rapporten og dens konklusjoner vil være en del av dokumentasjonsunderlaget. Det samme vil underlagsmaterialet (RFI, markedsanalyse) samt ytterligere vurderinger som utarbeides.

Konsept 4 kan anses som utredningens nullalternativ, fordi det innebærer statlig kjøp av nesten hele togtilbudet og likner dermed dagens situasjon. Det er imidlertid viktig å påpeke at en ren videreføring av tidligere praksis, hvor det ikke har vært behov for å vurdere punkt a, b og c over, ville vært et mer presist nullalternativ. Et slikt nullalternativ bryter imidlertid med de nye juridiske rammebetingelsene og utredes derfor ikke.

Konseptet forskutterer ikke ønsket driftsform på eventuelle nye tilbud og linjer som ikke kjøres i dag. Mange av egenskapene ved tilbud med og uten FOT forventes å ligne det som beskrives for konsept 2, 3 og 4, men en nærmere vurdering av om tilbudet bør driftes med eller uten FOT kan ikke gjøres uten at den konkrete linjens egenskaper tas i betraktning.

6.4.1 Forutsetninger

Forutsetninger infrastrukturtilgang

Forutsetningene for infrastrukturtilgangen er likt som i de andre konseptene.

Jernbanedirektoratet kan koordinere jernbanesektoren best mulig fordi innholdet i trafikkavtalene og de strategiske retningslinjene for Bane NORs kapasitetsstrategi er de samme når det gjelder omfang av persontrafikk. Bane NOR vil kunne levere bruksretter for togoperatører på det nasjonale jernbanenettet i samsvar med behovet. Trafikkavtalene sørger for at den avsatte infrastrukturkapasiteten på jernbaneinfrastrukturen også blir brukt.

Forutsetninger kjøretøy

I konsept 4 forutsettes det at Norske tog gjør egnede kjøretøy tilgjengelig for bruk på linjene som dekkes av FOT. Det gjøres ingen forutsetninger om hvordan Norske tog stiller sine kjøretøy til disposisjon for operatørene, ut over at betingelsene anses som akseptable av operatørene som inngår avtaler med staten.

Norske tog har adgang til å leie ut overskuddsmateriell, og det forutsettes at tilstrekkelig overskuddsmateriell vil være tilgjengelig også i fremtiden til drift av enkelte ekstra avganger eller forlengelser av linjer som operatørene med FOT ønsker å sette opp for egen regning.

Forutsetninger pris og billettering

Konsept 4 er ganske likt konsept 2 og 3 på dette punktet. Det forutsettes innføring av en gebyrordning for bruk av Enturs tjenester som gjelder for alle operatører, ikke kun de med trafikkavtale. Dagens krav om at rutedata, prisdata og sanntidsdata skal deles med Entur, videreføres. Se kapittel 5.2.3 for nærmere omtale.

Det forutsettes at staten bruker forskrift til å stille krav om at operatørene tilbyr gjennomgående billettering og salg av billetter gjennom Entur, men i dette konseptet er det et alternativ å bruke trafikkavtalene i stedet (som vil være en videreføring av dagens praksis). Dette valget vil kun ha konsekvenser for de få kommersielle linjene, særlig de som ikke krysser grensen til Sverige. Jernbanedirektoratet forhandler i dette konseptet frem takstsamarbeidsavtaler og kompenserer operatørene for disse. Dette vil fortsatt kreve kompensasjon til togoperatørene.

Det forutsettes videre at operatørene med FOT også blir pålagt å benytte andre av Enturs tjenester, herunder kundeservice og alle baksystemer. I tillegg vil det fortsatt i trafikkavtalene stilles krav om maksimaltakster for lokale og regionale reiser på en andel av solgte billetter, og det vil stilles krav om gjennomgående prising for ordinære billetter. Det forutsettes også at det stilles krav om sosiale rabatter og adgang til periodebillett i trafikkavtalene, mot kompensasjon.

Forutsetninger verksteder og hensetting

De generelle forutsetningene for verksteds- og hensettingskapasitet er det samme i alle konsepter. Se nærmere beskrivelse av dette under konsept 1 i kapittel 6.1.1.

I konsept 4 og for alle linjer med FOT i øvrige konsepter forventes det naturlig nok at Norske tog løpende vil fornye kjøretøyflåten, og det kan også vise seg som hensiktsmessig å omdisponere en kjøretøytype fra én del av landet til en annen. Som for linjer uten FOT, vil det også her oppstå behov for å sikre kompatibilitet mellom verksteder og kjøretøy.

Forutsetninger og muligheter for bruk av ytterligere statlige virkemidler

Det er i utgangspunktet ikke forutsatt ytterligere bruk av statlige virkemidler i dette konseptet. Konseptet utelukker ikke bruk av statlige virkemidler som kan få konsekvenser for tilbudet på de få resterende linjene som driftes uten FOT, og eventuelle nye tilbud uten FOT. Det kan for eksempel vurderes å videreføre dagens suppleringskjøp av stopp på Kongsvinger for linje F1 Oslo–Stockholm.

6.4.2 Forventede konsekvenser for transporttilbudet og de reisende

Linjer uten potensial for drift uten FOT

Det forutsettes at togtilbudet som ikke er kommersielt lønnsomt, kjøpes gjennom trafikkavtaler. Dette togtilbudet vil være en videreføring av dagens togtilbud. Der det foreligger beslutninger om å utvikle togtilbudet, bl.a. som følge av utvikling i markedet, infrastrukturen og kjøretøyflåten, vil dette inngå i trafikkavtalene.

Fjerntoglinjer med potensiale for drift uten FOT

De fleste fjerntoglinjer som RFI-en og markedsanalysen viste at hadde potensial for kommersiell lønnsomhet, forutsettes her å inngå i trafikkavtalene. Det inkluderer følgende linjer:

- F4 Oslo–Bergen
- F5 Oslo–Kristiansand-Stavanger
- F6 Oslo–Trondheim

Følgende linjer som er kommersielle i dag, pluss Myrdal–Flåm, forutsettes å også være det i konsept 4:

- F1 Oslo–Stockholm: alle avganger
- F2 Oslo–Göteborg–København: alle avganger

Det forventes at tilbudet på disse fjerntoglinjene, både de som inngår i trafikkavtaler og de som driftes kommersielt, vil videreføres mer eller mindre som i dag. Det er noen mindre utvidelser/suppleringer av fjerntogtilbudet i trafikkavtalene som gjøres på kommersielt grunnlag av togoperatørene i dag, og det er ikke tatt stilling til om disse vil inngå i fremtidige trafikkavtaler som del av denne utredningen.

Linjer i byområdene med potensial for drift uten FOT

Det forutsettes at dette tilbudet kjøpes gjennom trafikkavtaler. I de fleste byområdene vil togtilbudet være en videreføring av dagens togtilbud. Der det foreligger beslutninger om å utvikle togtilbudet, bl.a. som følge av utvikling i markedet, infrastrukturen og kjøretøyflåten, vil dette inngå i trafikkavtalene.

I Oslo-området forventes det en større omlegging av togtilbudet som følge av ny rutemodell fra og med 2028, som blant annet benytter infrastrukturkapasiteten som i dag brukes av tilbringer-tjenester til Oslo lufthavn til å forbedre det ordinære togtilbudet. Den nye rutemodellen opprettholder det gode togtilbudet til Oslo lufthavn, men ved å fjerne bindingen som en egen tilbringer-tjeneste legger på mulig bruk av ruteleiene inn til og gjennom Oslo, realiseres en rekke større og mindre tilbudsforbedringer som bl.a. øker frekvensen og transportkapasiteten i flere markeder. Beslutningen om ruteomlegging er tatt på bakgrunn av vurderinger som viser at dette er viktig for at toget skal bidra til oppnåelse av de transportpolitiske målene i Oslo-området, herunder nullvekstmålet (Jernbanedirektoratet 2019). Det er også vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomt (Jernbanedirektoratet 2019), og er et eksempel på at smartere bruk av eksisterende innsatsfaktorer (infrastruktur og kjøretøy) kan gi mer transport for pengene.

6.4.3 Håndtering av avvik og markedsdynamikk

Hva skjer dersom to eller flere operatører ønsker å kjøre det samme ruteleiet?

I områder med mye trafikk, vil tog av den tiltenkte togkategorien prioriteres. Dersom for eksempel både et regionekspresstog og et fjerntog ønsker å bruke det samme ruteleiet ut av et storbyområde, vil operatøren som ønsker å kjøre den planlagte togkategorien prioriteres. Dersom to operatører ønsker å kjøre konkurrerende tog av samme kategori i det samme ruteleiet, kan Bane NOR avgjøre tildeling gjennom auksjonsmekanisme jf. ny kapasitetsfordelingsforordning.

Togoperatører som ønsker å tilby transporttjenester i samme marked til en annen togoperatør som har inngått en FOT-avtale, må søke om godkjenning hos Statens jernbanetilsyn. En likevektstest vil i dette tilfellet vise om forretningsgrunnlaget for togoperatøren med FOT påvirkes vesentlig. Dersom Statens jernbanetilsyn finner at dette er tilfelle, vil tilgangen til dette markedet kunne begrenses helt eller delvis for andre togoperatører enn den som har en trafikkavtale.

Dersom likevektstesten tilsier at forretningsgrunnlaget til togoperatøren med FOT-avtale ikke blir påvirket negativt i vesentlig omfang, vil det kunne oppstå en situasjon der en ny togoperatør og togoperatør med FOT-avtale konkurrerer om det samme ruteleiet som da vil kunne auksjoneres bort av infrastrukturforvalter. I trafikkavtalen bør det avklares prosedyren for togoperatøren, spesielt i tilfelle at alle infrastrukturavgifter for det avtalte togtilbudet skal viderefaktureres av togoperatøren.

Hva skjer med de reisende dersom én eller flere avganger blir innstilt?

Passasjerene har i utgangspunktet de samme rettighetene for tilbud med og uten FOT (se omtale under konsept 1, kapittel 6.1.3). Det innebærer at reisende med billett vil ha rett til alternativ

transport eller kompensasjon, mens reisende før billettkjøpet ikke har rett til alternativ transport, organisert av togoperatør.

For togtilbudet med FOT, vil operatørene gjennom avtalene være forpliktet til å sørge for alternativ transport. Dette tilbudet vil gjelde alle som ønsker å reise, uavhengig av tidspunktet for billettkjøpet.

Hva skjer dersom infrastrukturen blir stengt i en lengre periode?

For tilbudet uten FOT, vil operatørene ikke være forpliktet til å sette opp alternativ transport, men det vurderes som sannsynlig at de vil gjøre det i tilfeller som dekkes av Bane NORs kompensasjonsordning, samt brudd på kort varsel (se omtale under konsept 1, kapittel 6.1.3). For tilbudet med FOT, vil det være krav om at det settes opp alternativ transport for reisende både med og uten forhåndskjøpt billett.

Hva skjer dersom operatøren finner ut at tilbudet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt likevel?

Dersom en operatør som har inngått en trafikkavtale med staten (FOT) finner ut at de samlede forutsetningene, inkludert de som ligger i avtalen og inntjeningen i markedet, ikke samsvarer med forventningene, må operatøren velge mellom å videreføre driften med tap eller bryte avtalen med staten. Jernbanedirektoratet har i svært liten grad mulighet til å justere vederlag eller leveranseforpliktelser for å forbedre den økonomiske balansen i driften.

I dagens trafikkavtaler er det krav om betydelige sikkerhetsstillelser for å binde togoperatørene til avtalene. Dette medfører imidlertid at togoperatørene må prise slik risiko i sine tilbud. Det er usikkert hvordan dette vil prises i en nyrunde med trafikkavtaler, i lys av pandemien.

7 Vurdering av virkninger

Dette kapitlet gir en samlet vurdering av virkningene av de ulike konseptene som er beskrevet i kapittel 6. Formålet er å belyse relevante virkninger av alle konsepter, og vurdere hvordan konseptene presterer opp mot oppsatte kriterier. Følgende momenter inngår i vurderingen:

- **Vurderingen av måloppnåelse** tar utgangspunkt i effektmålene i målhierarkiet, som beskrevet i kapittel 4.2.
- **Vurderingen av risiko og usikkerhet** beskriver negative utfall som kan skje, ut over de forventningene som ligger til grunn for vurderingen av måloppnåelse, og eventuelle risikoreduserende tiltak som er identifisert.
- **Vurderingen av proporsjonalitet** tar stilling til om statlig virkemiddelbruk står i rimelig forhold til oppnåelsen av transportpolitiske målsetninger.
- **Vurderingen av budsjetteffekter** belyser virkninger som forventes å øke eller redusere kostnader for det offentlige.

Vurderingene er i hovedsak kvalitative og bygger på tilgjengelig kunnskap, markedsdialog, analyser og faglige skjønn. Der det er hensiktsmessig, begrunnes vurderingene eksplisitt for å synliggjøre sentrale avveininger og usikkerheter.

For å gjøre sammenligningen, oppsummeres vurderingene i trafikklys-tabeller, der hvert alternativ gis en samlet vurdering innenfor de ulike dimensjonene. Trafikklysene som benyttes i oppsummeringstabellene uttrykker relative forskjeller mellom alternativene, men er nødvendigvis en forenklet oppsummering av den mer detaljerte vurderingen som ligger bak. Anbefalingen, som tar hensyn til alle vurderingskriteriene i dette kapitlet, kommer først i kapittel 8.

7.1 Måloppnåelse

I denne delen vurderes i hvilken grad de ulike alternativene bidrar til å oppnå effektmålene som er beskrevet i kapittel 4.2. Vurderingen tar utgangspunkt i hvordan hvert alternativ forventes å påvirke persontogtilbudets forutsigbarhet, tilgjengelighet, kvalitet, robusthet og effektivitet, sett opp mot de transportpolitiske målene.

Vurderingen er kvalitativ og basert på tilgjengelig dokumentasjon, gjennomførte risikovurderinger, markedsdialog, analyser og faglige vurderinger. For hvert alternativ er det vurdert hvilke styringsmuligheter, insentiver og risikoer som følger av konseptets hovedinnretning, og hvordan disse forventes å påvirke måloppnåelsen innenfor de enkelte effektmålene.

For å gjøre vurderingene oversiktlige, benyttes en trafikklysskala med fem nivåer:

Tabell 3 Skala for vurdering av måloppnåelse

Måloppnåelse	Fargekode
Høy	
Middels høy	
Middels lav	
Lav	
Ikke vurderbar	

7.1.1 Effektmål 1: Togtilbudet har attraktiv frekvens og gir god mobilitet

Dette effektmålet omhandler i hvilken grad persontogtilbudet gir de reisende god mobilitet. Vurderingen tar utgangspunkt i om tilbudet for hverdagsreiser har faste avgangsintervaller, hensiktsmessig døgnfordeling og tilstrekkelig lengde på driftsdøgnet, i tråd med standard for tilbudskonsepter. Det legges også vekt på om tilbudet gir god mobilitet gjennom hele året, og om stoppmønsteret er stabilt og forutsigbart over tid.

Videre inngår vurderinger av om det finnes mekanismer for koordinering mellom togtilbudet og øvrig kollektivtransport, slik at reisekjeder kan fungere godt på tvers av transportmidler. Et forståelig og oversiktlig tilbud for de reisende, samt adekvat transportkapasitet per avgang med tilfredsstillende komfort- og servicenivå, inngår også i vurderingen av dette effektmålet.

Konsept 1: Ingen FOT

Markedsdialogen (RFI-en) indikerer at konsept 1 vil gi lav frekvens på deler av jernbanenettet, og store deler av nettet vil ikke ha et togtilbud. Tilbudet forventes konsentrert om få, lønnsomme avganger på de mest trafikkerte strekningene og i de mest etterspurte tidsrommene. Dette innebærer at faste og regelmessige avgangsintervaller i stor grad brytes og tilbudet svekkes betydelig utenfor rush.

Døgnfordelingen kan bli ujevn, og driftsdøgnet kortere enn det som er nødvendig for å gi god hverdagsmobilitet. Videre vil stoppmønsteret på linjene som faktisk driftes kunne bli mindre forutsigbare over tid, ettersom det ikke foreligger en plan for hvilke stasjoner som skal opprettholdes og legges ned, og konkurrerende operatører på den samme strekningen kan vurdere dette ulikt.

Konseptet mangler virkemidler for systematisk koordinering mellom togtilbudet og annen kollektivtransport. Uten trafikkavtaler eller andre bindende mekanismer vil samordning av rutetider, overgangsmuligheter og tilbudsstruktur i stor grad utebli. For de reisende innebærer dette et fragmentert og lite oversiktlig tilbud. Transportkapasitet, samt komfort- og servicenivå per avgang, vil variere betydelig og tilpasses lønnsomhet snarere enn samlet mobilitetsbehov. Samlet sett vurderes konsept 1 å gi lav måloppnåelse for attraktiv frekvens og god mobilitet, og høy risiko for manglende tilgjengelighet og svak sammenheng i tilbudet.

Konsept 2: Delvis FOT

I konsept 2 sikres faste avgangsintervaller, hensiktsmessig døgnfordeling og et helårlig tilbud på linjene som inngår i trafikkavtaler. På disse delene av jernbanenettet kan stoppmønsteret holdes stabilt over tid, og transportkapasitet og servicenivå kan dimensjoneres i tråd med etterspørselen. Dette gir god mobilitet for reisende på FOT linjene.

Samtidig vil tilbudet på linjer uten FOT avvike fra standard for tilbudskonsepter. Frekvensen forventes å være lavere og mer variabel, spesielt i perioder med lavere etterspørsel, og døgnfordelingen vil i større grad ta hensyn til kostnader. Ekstra togsett i rush og ekstra rushavganger er kostbare for operatørene, bl.a. som følge av lav utnyttelsesgrad for kjøretøyene som brukes på disse linjene, og disse forventes å reduseres betydelig eller falle helt bort. Dette vil gi betydelig mindre kapasitet i rush på disse linjene enn det er i dag. Rushtidsprising som innføres av en operatør alene, forventes å medføre at de reisende primært velger andre transportmidler, og trengsel vil kunne øke både på annen kollektivtransport og på vei. Reduksjonen i transportkapasitet i rush vil primært påvirke linjer som har dette i dag, det vil si regiontogtilbudet. Konsept 2 vurderes dermed å gi dårligere mobilitet gjennom hele året på disse strekningene, og som konsekvens svekke jernbanens bidrag til oppnåelse av nullvekstmålet i Oslo-området.

I og rundt byene utgjør togtilbudet ryggraden i et samlet kollektivtransportnettverk. Med store reisestrømmer er dette nødvendig for at kollektivnettverket samlet skal være attraktivt, og for at

man skal redusere belastningen på veinettet og arealbehovet for parkeringsplasser samt oppnå nullvekstmålet. Dette er særlig viktig i Oslo-området hvor bussruter mater til togtilbudet, og det er begrenset kapasitet for økning i togtilbudet. I dette området vurderes det derfor som veldig viktig at man sikrer et helhetlig togtilbud med høy frekvens og kapasitet i korridoren Drammen–Oslo S –Oslo lufthavn, med hyppige avganger og stive ruter, slik at byttekostnadene reduseres mest mulig. Samtidig gjør den begrensede kapasiteten at det er behov for å sikre at mange av avgangene som betjener kjernekorridoren, også videreføres til områder i Oslos ytre omland. Det er i tillegg viktig at togtilbudet betjener ytterkantene i driftsdøgnet, slik at det blir like enkelt å benytte også når man har andre behov enn pendling.

Koordinering av rutetider og overgangsmuligheter er i hovedsak forankret i trafikkavtalene, og i Jernbanedirektoratets dialog med fylkeskommunene, og vil derfor svekkes i tilbudet uten FOT. Operatørene står imidlertid fritt til å gå i dialog med fylkeskommunene om deres ønsker og behov, men det finnes ikke en etablert arena for samhandling. Det antas dermed at fylkeskommunene i liten grad vil være i stand til å kompensere operatørene for endringer de gjør i tilbudet. Dette kan føre til at reisekjeder som kombinerer kommersielle og offentlig kjøpte togtilbud blir mindre sammenhengende og mindre forutsigbare for de reisende.

Samlet sett gir konseptet middels lav måloppnåelse, men med bedre mobilitet enn konsept 1.

Konsept 3: Overveiende FOT

I konsept 3 sikres faste og regelmessige avgangsintervaller, hensiktsmessig døgnfordeling og et helårlig tilbud på hoveddelen av togtilbudet gjennom trafikkavtaler. Drift uten FOT er avgrenset til enkelte fjerntogavganger og Myrdal–Flåm, og skjer innenfor et rammeverk der staten i større grad kan bruke supplerende virkemidler effektivt for å ivareta helheten i tilbudet. Det skyldes både at omfanget av tilbud uten FOT er betydelig lavere, og at fjerntogtilbudet i mindre grad brukes til daglige reiser, noe som medfører at behovet for tett integrering med annen kollektivtransport dermed er noe lavere.

Frekvensen i konsept 3 er lik frekvensen i konsept 4, som følge av at det forutsettes at operatørene kjører fire avganger per dag, og at staten kjøper to avganger (en midt på dagen, pluss nattoget). Disse avgangene utgjør egne små trafikkavtaler (FOT) som dekker to av seks avganger på de to aktuelle fjerntoglinjene i dette konseptet.

For den delen av tilbudet som inngår i trafikkavtaler, finnes det samarbeidsfora som sikrer koordinering mellom togtilbudet og annen kollektivtransport. Toget kan i stor grad fungere som strukturerende element i transportsystemet, samtidig som enkelte kommersielle avganger kan gi tilleggstilbud uten å undergrave helheten. For de reisende fremstår tilbudet i hovedsak som sammenhengende og forståelig. Transportkapasitet per avgang og komfort- og servicenivå vurderes samlet sett som tilstrekkelig og relativt stabilt.

Konsept 3 har gode forutsetninger for et forutsigbart stoppmønster og stabil mobilitet over tid. Operatører uten FOT vil ikke være avtaleforpliktet til å opprettholde dagens stoppmønster. De er imidlertid avhengige av inntekter fra de reisende, og har sterke insentiver til å holde de reisende fornøyd. Ved at staten kjøper to av fjerntogavgangene per dag på de aktuelle linjene, opprettholdes dagens døgnfordeling, og det kan stilles krav til stoppmønsteret på disse avgangene.

I konsept 3 stiller operatørene på linjer uten FOT med egne kjøretøy, og dette kan medføre endring i transportkapasitet per avgang, i tillegg til komfort- og servicenivået for de reisende. En kommersiell aktør vil ha insentiver til å øke setekapasiteten på linjer og avganger med høy etterspørsel, noe som enklest lar seg gjøre ved å redusere komforten (for eksempel smalere og/eller

tettere setekonfigurasjon og færre servicetilbud ombord). Det kan imidlertid heller ikke utelukkes at operatøren vil benytte kjøretøy med utforming som gir bedre komfort enn dagens fjerntogtilbud.

Konsept 3 gir høy måloppnåelse for attraktiv frekvens og god mobilitet, og er klart bedre enn konsept 1 og 2.

Konsept 4: Full FOT

Tilbudet i konsept 4, med full FOT, vil gi et tilbud som har faste avgangsintervaller, i henhold til standard for tilbudskonsepter, så langt kapasiteten i infrastrukturen tillater det. I enkelte tilfeller kan økning av frekvens som følge av ny infrastruktur bli forsinket av mangel på tilgjengelige kjøretøy, men slike tilfeller er få og av midlertidig art. Vilkår i avtalene brukes for å sikre at minimumstilbudet opprettholdes hele året, og at stoppmønsteret ligger fast over tid. Eventuelle endringer i stoppmønster som innføres vil være basert på strategiske utredninger som hensyntar politiske målsettinger, og vil normalt sett ikke reverseres.

Gjennom avtalene kan staten koordinere tilbudet opp mot annen kollektivtransport, men det er i praksis ofte slik at annen kollektivtransport må tilpasse seg togtilbudet. Dette omfatter blant annet tilpasning av rutetider, tilrettelegging for gode overgangsmuligheter og krav til bruk av felles løsninger for informasjon og billettering. Jernbanedirektoratets dialog med fylkeskommunene bidrar til at togtilbudet også tilpasses annen kollektivtransport og samfunnets behov, der det er mulig, og direktoratet har adgang til å kompensere operatørene for slike mindre justeringer i tilbudet.

Togtilbudet med FOT bruker Norske togs kjøretøyflåte, som i stor grad er tilpasset linjens og de reisendes behov, dog med noen unntak (spesielt blant eldre kjøretøytyper). Innenfor de tog-lengder og frekvenser som infrastrukturen tillater, tilbys det stort sett gjennomgående tilstrekkelig transportkapasitet. Denne muligheten for koordinert utvikling av infrastruktur og kjøretøyflåte er en viktig styrke ved konsept 4, spesielt sammenlignet med konsept 1 og 2.

Samlet sett gir konsept 4 høy måloppnåelse for attraktiv frekvens og god mobilitet, og fremstår sammen med konsept 3 som det konseptet som best ivaretar forutsigbarhet og brukervennlighet for de reisende.

Sammenstilling av effektmål 1

Tabell 4 Vurdering av effektmål 1 Togtilbudet har attraktiv frekvens og gir god mobilitet

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT ⁴⁸	K4 Full FOT
Reisende				

7.1.2 Effektmål 2: Togtilbudet er pålitelig

Dette effektmålet vurderer togtilbudets evne til å levere stabile og forutsigbare tjenester over tid. Vurderingen omfatter i hvilken grad tilbudets utforming og driftsbetingelser bidrar til høy driftsstabilitet, regularitet og punktlighet, og om operatørene har incentiver til å prioritere robust drift.

Det inngår også vurderinger av hvordan innstillinger og avvik håndteres, herunder om det settes opp alternativ transport når innstillinger ikke kan håndteres på en tilfredsstillende måte gjennom påfølgende togavganger. Effektmålet omfatter også om togtilbudet i størst mulig grad baserer seg

⁴⁸ For konsept 3 forutsetter høy måloppnåelse at staten benytter supplerende virkemidler, herunder kjøp av utvalgte avganger og krav til stoppmønster, for å sikre døgnfordeling og minimumstilbud.

på infrastruktur og kjøretøy i god teknisk stand, og om tilbudet samlet sett fremstår som forutsigbart for de reisende over tid.

I vurderingen som følger, legges det til grunn at operatørenes punktlighetskultur ikke påvirkes av om tilbudet driftes med eller uten FOT. Insentiver for høy punktlighet i sportilgangsavtalen med Bane NOR forutsettes også å være like. For alle operatører er det store kostnader forbundet med det å sette opp alternativ transport, noe operatøren plikter å sørge for (for reisende med gyldig reisebevis/billett), uavhengig av om tilbudet driftes med eller uten FOT.

I det følgende vil det derfor legges vekt på juridiske, praktiske og trafikale forhold som påvirker forutsetningene for pålitelighet i transporttilbudet.

Konsept 1: Ingen FOT

Det forventes at påliteligheten i togtilbudet i konsept 1 vil preges av faktorer som drar i motsatt retning. Mindre trafikk på sporet enn i dag vil, alene, gi forbedringer i punktligheten, ettersom forsinkelser for ett tog i mindre grad vil forplante seg til andre tog.

Bruk av kjøretøy som i fallende grad vil være tilpasset den aktuelle linjens behov, vil imidlertid bidra til å redusere tilbudets pålitelighet. Det forventes at kjøretøyflåten vil eldes frem til deler av tilbudet faller helt bort, ettersom det ikke er økonomisk grunnlag for å kjøpe nye kjøretøy for alle linjer som er aktuelle å drifte med rimeligere kjøretøy. Over tid kan dette veie opp for de positive effektene av reduksjonen i trafikkapasitetsutnyttelse.

For påliteligheten i transporttilbudet som helhet, forventes konsept 1 å medføre forverring i punktligheten for kollektivtransporttilbudet som tar over hele eller deler av transportarbeidet fra linjer som faller bort eller blir redusert. Dette skyldes blant annet økt trengsel om bord i relevante busser og trikker/t-banetrokker. Flere busser på veiene inn til storbysentrum vil også skape forsinkelser for andre brukere av veien, både kollektivreisende og bilister. Det forventes å bli krevende å tilrettelegge for økt busstrafikk i aktuelle bysentra.

Ved innstillinger vil reisende med gyldig reisebevis ha rett til å velge mellom alternativ transport ved tidligste mulighet, reise på et senere tidspunkt og refusjon. For å ivareta markedet sitt har operatørene sterke incentiver til også å tilby alternativ transport til reisende uten forhåndskjøpt billett. Operatører uten FOT forventes dermed å tilby alternativ transport til alle reisende for innstillinger som dekkes av Bane NORs kompensasjonsordning, men det antas at dette vil vurderes opp mot kostnadene.

Alternativ transport er imidlertid kostbart for operatørene, og ved større eller langvarige hendelser kan det være mer aktuelt for operatører uten FOT å stoppe billettsalget for å redusere behovet for alternativ transport fremover i tid. Dersom det finnes mulighet for bruk av kjøretøyene i et annet marked, kan den kommersielle operatøren vurdere at det er mest hensiktsmessig å legge ned tilbudet på den rammede strekningen. Dette vil sikre inntekter fra kjøretøyene, men det anses som mindre sannsynlig at personell kan flyttes over lengre geografiske avstander, noe som øker kostnadene for operatøren ved et slikt grep. Staten har ikke hjemler som kan forhindre operatører uten FOT fra å gjøre dette. Det gjelder også situasjoner der operatøren finner ut at tilbudet ikke er driftsøkonomisk lønnsomt likevel, og ønsker å legge ned togtilbudet av den grunn.

Samlet sett fremstår togtilbudet i konsept 1 å gi økende risiko for innstillinger og lav pålitelighet over tid, og uforutsigbarhet for om tilbudet vil opprettholdes ved uforutsette og/eller omfattende brudd på linjen. Alternativ transport er ikke garantert for reisende uten billett, og linjer kan falle bort ved større brudd. Konseptet vil også påføre resten av transportsystemet lavere pålitelighet, og vurderes dermed å ha lav måloppnåelse.

Konsept 2: Delvis FOT

I konsept 2 kombineres kommersiell drift på enkelte utvalgte linjer med FOT på resten av togtilbudet. Som i konsept 1, vil påliteligheten i tilbudet påvirkes av redusert transportkapasitet i rushtimene på linjer uten FOT. Det kan ikke utelukkes bruk av kjøretøy med lavere egnethet for den aktuelle linjen (for eksempel for smale dører til effektiv av- og påstigning, for lav transportkapasitet, for lav topphastighet eller for dårlig akselerasjonsevne). Det forventes at ettersom kjøretøyflåten på disse linjene foreldes, vil den kun delvis fornyes med nye kjøretøy. Dette forventes å medføre redusert pålitelighet i togtilbudet.

I motsetning til konsept 1, vil dette ikke veies opp for av lavere trafikkbelastning på jernbanen. Driftsforstyrrelser fra tilbudet uten FOT forventes å forplante seg til øvrige linjer på samme strekning, som følge av høy kapasitetsutnyttelse og høy andel enkeltspor på den norske jernbanen (se kapittel 2.3). For de delene av tilbudet som omfattes av FOT-avtaler, er det ekstra insentiver for regularitet og punktlighet, samt krav til robust avvikshåndtering og etablering av alternativ transport ved innstillinger. Dette gir relativt sterke insentiver for stabil drift og forutsigbarhet for de reisende. Kjøretøyflåten kan også her bestå av en del eldre kjøretøytyper, men staten kan sikre at disse likevel tilfredsstiller grunnleggende krav til egnethet, både med hensyn til infrastrukturen (topphastighet og lignende) og transportoppgaven (dørbredde, om bordkapasitet).

For de kommersielle delene av tilbudet vil insentivene for driftsstabilitet i større grad være knyttet til lønnsomhet og etterspørsel. Markedsdialogen (RFI) indikerer at kommersielle aktører vil ha insentiver til å prioritere punktlighet på egne avganger, men samtidig kunne foreta hyppigere tilpasninger i rutetilbudet ved endringer i etterspørsel eller kostnadsbilde.

Det henvises til konsept 1 for omtale av forventet tilbud av alternativ transport for linjer uten FOT. For linjer med FOT, vil det i avtalene settes krav om at det etableres alternativ transport for alle reisende, også de som ikke har kjøpt billett på forhånd.

Samlet sett gir konsept 2 et togtilbud med lav grad av pålitelighet. Det kan forventes økende driftsforstyrrelser fra linjer uten FOT som følge av aldrende kjøretøyflåte og bruk av mindre egnede kjøretøy i deler av dette tilbudet, som vil påvirke hele togtilbudet. På linjer uten FOT er alternativ transport ikke garantert for reisende uten forhåndskjøpt billett, og linjer kan legges ned uten forvarsel.

Konsept 3: Overveiende FOT

I konsept 3 kombineres drift uten FOT på to fjerntoglinjer med statlige intervensjoner, samtidig som øvrig togtilbud drives med FOT.

For togtilbudet som omfattes av FOT-avtaler, gjelder tilsvarende vurdering som i konsept 2, med sterkere insentiver til regularitet, punktlighet, og krav til alternativ transport ved innstillinger. Dette bidrar til høyere pålitelighet i tilbudet på disse strekningene.

På fjerntoglinjene uten FOT, vil i utgangspunktet de samme vurderingene som i konsept 2 gjelde. Imidlertid anses det som mer sannsynlig at kjøretøyene til fjerntogtilbudet vil fornyes og tilpasses transportoppgaven i større grad enn regiontogene. Se avslutningsvis i kapittel 2.4 om særtrekk ved fjerntogmateriellmarkedet for nærmere om dette. Eventuelle særegenheter ved fjerntogkjøretøyene operatørene velger å benytte kan til dels håndteres av ruteplanene, ved å tilpasse fjerntogenes stoppmønster innad i byområdene og fremføringstiden utenom byområdene. Tilsvarende tilpasninger er i liten grad mulig for regiontog som avviker fra egenskapene til øvrige kjøretøy, på fellesstrekningen Drammen–Oslo lufthavn. I motsetning til regiontogtilbudet, er ikke fjerntogtilbudet preget av rushtidstopper med behov for ekstra transportkapasitet, og forsinkelser som følge av økt trengsel ved av- og påstigning forventes ikke å være et problem.

Det er noen forskjeller i de reisendes (spesielt de uten forhåndskjøpt billett) rettigheter ved innstillinger mellom linjer med og uten FOT, som beskrevet i konsept 2. I konsept 3 er det ikke forutsatt kompensasjon for buss for tog ut over det som kompenseres av Bane NOR til alle operatører, og dette kan medføre lavere tilgang til alternativ transport på linjer uten FOT, som ikke er forpliktet til å sette opp alternativ transport for alle reisende. Erfaringer viser at færre reiser når det er buss for tog over lengre tid, enn når togene går som vanlig, men det er likevel viktig for de som må reise at transporttilbudet er forutsigbart og opprettholdes.

Det er i konsept 3 ikke forutsatt at staten oppretter kompensasjonsordning eller FOT-avtaler med operatørene ved lengre uforutsette stenginger i infrastrukturen, og at dette kan gi lavere omfang av alternativ transport (buss for tog). Det er imidlertid relevant å opplyse om at staten *kan* velge å benytte slike virkemidler for å sikre buss for tog for alle reisende, dersom den ønsker det. Imidlertid bærer operatørene med FOT også risikoen for kostnader knyttet til buss for tog i dagens trafikkavtaler, og det kan stilles spørsmål ved om det er rimelig at staten skal bære en risiko for operatører uten FOT, som den har valgt å ikke bære for operatører med FOT. Det er utenfor denne utredningens omfang å konkludere på hvilke vilkår som skal stilles i fremtidige trafikkavtaler, og problemstillingen beskrives her for å synliggjøre at en konklusjon i spørsmålet om proporsjonalitet krever inngående vurderinger av dette og lignende momenter.

Med hensyn til forutsigbarhet i tilbudet over tid, vil det være en risiko for at en operatør trekker seg fra markedet som følge av lav lønnsomhet eller som følge av langvarig brudd på linjen. Dette vil først og fremst skje dersom operatøren har en bedre mulighet for bruk av kjøretøyene et annet sted. Det forventes at staten kan bruke et nødkjøp for å opprettholde tilbudet i et slikt tilfelle, men det er usikkerheter knyttet til et slikt scenario.

Samtidig vil insentivene til driftsstabilitet fortsatt være noe svakere enn i et fullt offentlig kjøpt system, særlig når det gjelder håndtering av større og langvarige driftsavvik som krever koordinering på tvers av operatører. Påliteligheten i togtilbudet vurderes likevel som relativt høy, særlig sammenliknet med konsept 1 og 2, og tilbudet fremstår i stor grad forutsigbart for de reisende over tid. Samlet sett vurderes konsept 3 å gi middels høy måloppnåelse for effektmålet om et pålitelig togtilbud, med relativt høy driftsstabilitet og begrenset risiko for uforutsigbare endringer i tilbudet.

Konsept 4 Full FOT

I konsept 4 er togtilbudet på alle linjer omfattes av offentlig kjøp gjennom trafikkavtaler, med enkelte avgrensede unntak. Dette gir staten full styring over rutetilbudets utforming, driftsbetingelser og krav til kvalitet.

Gjennom trafikkavtalene har operatørene ekstra insentiver for høy regularitet. Videre sikrer avtalene at alternativ transport etableres ved innstillinger som ikke kan håndteres gjennom påfølgende togavganger, og at dette skjer raskt og i et omfang som ivaretar de reisendes behov. Kostnadene ved alternativ transport er høye for alle operatører, og kan antas å være høyest der operatørene er pliktig til å transportere alle reisende, også de som ikke har kjøpt billett på forhånd, eller har anledning til å stenge salget av billetter ved større og langvarige hendelser. Dette gjelder imidlertid først og fremst for innstillinger som ikke kan henvise til neste avgang (slik som fjerntogene, eller ved innstilling av flere avganger på rad for lokal- og regiontog med hyppige avganger).

Konseptet legger til rette for helhetlig og koordinert bruk av kjøretøy i stort sett god teknisk stand, inkludert tilgang på reservekapasitet og felles beredskapsløsninger. Dette styrker evnen til å håndtere både daglige driftsforstyrrelser og mer alvorlige hendelser som påvirker større deler av jernbanenettet. Togtilbudet kan planlegges langsiktig og fremstår som stabilt og forutsigbart for de reisende over tid.

Samlet sett vurderes konsept 4 å gi høy måloppnåelse for effektmålet om et pålitelig togtilbud. Vurderingen gjøres på grunnlag av at måloppnåelsen forventes å være bedre enn i øvrige konsepter, men forventes ikke å løse andre forhold som påvirker påliteligheten ut over de som omfattes av denne utredningen. Konseptet gir bedre driftsstabilitet, god avvikshåndtering og lav risiko for uforutsigbare endringer i rutetilbudet, og fremstår som det mest robuste alternativet når det gjelder pålitelighet.

Sammenstilling av effektmål 2

Tabell 5 Vurdering av effektmål 2 Togtilbudet er pålitelig

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Reisende				

7.1.3 Effektmål 3: Billettprisene er rimelige, rettferdige, og takstsystemene er integrerte

Dette effektmålet omhandler i hvilken grad pris- og billetteringsløsningene gjør togtilbudet økonomisk og praktisk tilgjengelig for de reisende. Det vurderes om prisnivået oppleves som rimelig for kundene og rettferdig på tvers av geografiske områder, samt om prisstruktur og prisnivå relativt til andre transportformer bidrar til ønsket transportmiddelfordeling i tråd med politiske mål.

Videre vurderes om togtilbudet tilbyr sosiale rabatter og periodebilletter, og om takst- og billetteringssystemene er integrerte, slik at de reisende kan benytte gjennomgående billetter og samordnede sone- og takstsystemer, særlig i kombinasjon med fylkeskommunal kollektivtransport.

Med rimelige priser menes at kostnaden ikke utgjør en urimelig barriere for nødvendige reiser. Med rettferdige priser menes at prisstrukturen er forutsigbar, at like reiser i hovedsak prises likt, og at prisene ikke varierer på en måte som systematisk favoriserer enkelte reisende eller geografiske områder.

Integrerte og lettforståelige takst- og billetteringssystemer er avgjørende for å gjøre kollektivtransporttilbudet i og rundt byområdene attraktivt for de reisende. Uten dette blir det vanskelig å gjennomføre sammenhengende reiser uten å møte unødvendige merkostnader eller praktiske hindringer.

På lengre reiser, hvor etterspørselen er mer sensitiv til pris relativt til andre faktorer, er det viktigere at prisene varierer med etterspørselen for å gi insitamenter til de reisende til å velge avganger med mer tilgjengelig kapasitet. Det anses også som et gode å kunne hente ut betalingsvilje for å redusere offentlige finansieringsbehov, dersom det er reisende med høyere krav til komfort enn det som er standard. Samtidig er det viktig at billettprisene ikke blir så høye at de oppleves som urimelig høye, og dermed bidrar til at reisende i mindre grad benytter toget.

Konsept 1: Ingen FOT

I konsept 1 har operatørene sterke insentiver til å maksimere inntekter per avgang, blant annet gjennom dynamisk prising og høy prisdifferensiering. Selv om det stilles krav om at rutedata, prisinformasjon og sanntidsdata deles med Entur, regulerer dette kun informasjonsflyt og ikke prisnivå eller prisstruktur. Det stilles ingen krav om bruk av Entur som salgskanal, ingen krav om gjennomgående billettering og ingen krav om takst- eller billettsamarbeid med annen

kollektivtransport. Tilgang på periodebilletter og sosiale rabatter vil i hovedsak være et kommersielt valg for operatørene, og disse forventes å bli dyrere enn i dag.

Samlet sett innebærer konseptet at prisene og togtilbudet blir lite integrert med øvrig kollektivtransport i og rundt byene. Det kan også bli høyere priser på togreiser generelt. Dette svekker både forutsigbarheten og opplevelsen av rettferdighet for de reisende, og måloppnåelsen for effektmålet vurderes derfor som lav. I byområdene vil dette også svekke konkurransekraften til den samlede kollektivtrafikken, noe som kan bidra til at flere velger bilen og at nullvekstmålet blir vanskeligere å oppnå.

Felles for konsept 2–4

Staten har adgang til å bruke en rekke virkemidler som påvirker hvilke priser og billettprodukter de reisende møter. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 5.2.3. Hvilke krav staten velger å stille til persontogoperatørene, gjennom trafikkavtaler eller gjennom forskrift (for det som også skal gjelde operatører uten FOT), er det som er avgjørende for hvilke priser og billetteringsmuligheter de reisende møter i togtilbudet. Det gjelder blant annet krav om å:

- bruke Entur som salgskanal
- bidra til finansieringen av Entur
- selge gjennomgående billetter

Krav om å formidle rutetilbud, priser og sanntidsinformasjon gjennom Entur er allerede besluttet å gjelde alle operatører, uavhengig av om de drifter tilbudet med eller uten FOT.

Det kan også stilles krav om følgende, men da forventes det at staten må kompensere persontogoperatørene:

- takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommunal kollektivtransport og annen kollektivtransport
- sosiale rabatter og periodebilletter
- regulering av makspris (for alle, eller andeler av, billettene som selges)

Det eneste som potensielt ikke kan stilles krav til utenom trafikkavtalene, er gjennomgående prising med regressiv prisstruktur. Det er behov for en nærmere utredning for å avklare statens handlingsrom med hensyn til gjennomgående prising.

Operatørene har i sin RFI signalisert at de forventer større spredning i prisene de reisende møter på linjer uten FOT, men at de forventer at gjennomsnittlig prisnivå vil være relativt likt dagens. Vurderingene i Oslo Economics markedsanalyse, samt en sammenligning av prisene Drammen – Oslo mellom det prisregulerte og det ikke-prisregulerte tilbudet, tilsier at kommersielle priser nok kan komme til å være noe høyere i snitt. Staten har imidlertid adgang til å regulere makspris, også for operatører uten trafikkavtale.

Som følge av at det er mulig å realisere tilnærmet lik prisstruktur og billetteringsmuligheter for de reisende i disse konseptene, vurderes også måloppnåelsen å være lik i konsept 2, 3 og 4. Merk at denne vurderingen avhenger av at staten velger å benytte de aktuelle virkemidlene i forskrifter og håndbøker, og/eller i trafikkavtalene.

Sammenstilling av effektmål 3

Vurderingen forutsetter aktiv bruk av statlige virkemidler for prisregulering, sosiale rabatter og integrert billettering.

Tabell 6 Vurdering av effektmål 3 Billettprisene er rimelige, rettferdige, og takstsystemene er integrerte

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Reisende				

7.1.4 Effektmål 4: Togoperatørene opplever det som trygt og attraktivt å drive persontog i Norge

Dette effektmålet omhandler i hvilken grad rammevilkårene for persontogdrift gir operatørene et forutsigbart og bærekraftig grunnlag for virksomheten. Vurderingen tar utgangspunkt i om operatørene har mulighet til å drive med rimelig fortjeneste innenfor de gjeldende rammene, og om risikonivået knyttet til etterspørsel, kostnader og regulatoriske forhold fremstår som akseptabelt.

Videre vurderes det om de statlige rammevilkårene for drift fremstår som stabile og forutsigbare over tid, herunder forhold knyttet til sportilgang, kapasitetsfordeling og eventuelle avtale- eller tildelingsprosesser. Vurderingen av dette effektmålet avgrenses til forhold som i hovedsak kan påvirkes av valg av modell, avtaleform og virkemiddelbruk i denne utredningen. Forhold som klimaendringer, infrastrukturens tilstand og andre eksterne faktorer vil være like for alle konsept-er, og inngår ikke i vurderingen. Vurderingen tar særlig utgangspunkt i forhold som kommer frem av markedsdialogen (RFI), analysene av kjøretøytilgang, samt de juridiske rammene for persontogdrift.

Oppnåelsen av dette effektmålet vil i stor grad påvirkes av konkrete vilkår i senere utredninger og beslutninger, og vurderingen vil derfor være mer overordnet enn for flere av de øvrige effektmålene.

Vurdering av konsept 1–4

Gjennomgangen av de forventede virkningene for operatørene av de ulike konseptene viser at oppnåelsen av dette effektmålet i stor grad vil avhenge av hvordan de ulike konseptene implementeres. Det vil si at vilkårene som stilles i fremtidige trafikkavtaler, og rammebetingelsene staten setter for alle operatører (også de uten FOT), vil være avgjørende for operatørenes rammebetingelser. Staten har mulighet for å skape stabile og gode betingelser – med hensyn til rimelig fortjeneste og risiko – for persontogoperatørene, både gjennom trafikkavtaler og med øvrige virkemidler. Det er dermed ikke grunnlag for å sammenligne oppnåelsen av dette effektmålet på konseptuelt nivå.

Unntaket er konsept 1, som innebærer at staten tar en minimalt inngripende rolle i markedet for persontransport på jernbanen, og ikke griper inn selv om videreføringen av togtilbudet på én eller flere linjer er truet. Slike inngrep bidrar til å begrense operatørenes innteksttap ved store forstyrrelser (for eksempel pandemi), og selv om hensikten er å sikre fremkommelighet for de reisende, reduserer det også operatørenes tap og risiko. Konsept 1 vurderes dermed å ha lav måloppnåelse.

Sammenstilling av effektmål 4

Måloppnåelsen vil avhenge av implementeringen og de konkrete vilkårene i trafikkavtalene og øvrige statlige rammebetingelser.

Tabell 7 Vurdering av effektmål 4 Togoperatørene opplever det som trygt og attraktivt å drive persontog i Norge

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Næringsliv og godsaktører				

7.1.5 Effektmål 5: Togtilbudet har tilstrekkelig kapasitet og forutsigbarhet for godstransporten

Effektmål 5 vurderer i hvilken grad persontogtilbudets omfang og struktur påvirker kapasitetstilgang og forutsigbarhet for godstransporten. Vurderingen tar utgangspunkt i om persontogtilbudet kan ha negative virkninger for godstogoperatørene, herunder om persontogene overtar, forringer eller på annen måte reduserer kvaliteten på ruteleier som ellers ville vært tilgjengelige for godstransporten.

Videre vurderes om persontogtilbudet kan redusere forutsigbarheten for hvilken sportilgang godsoperatørene vil få over tid. Evalueringen av dette effektmålet tar utgangspunkt i ny kapasitetsforordning, ikke dagens kapasitetsfordelingsforskrift. Dette innebærer at vurderingen legger vekt på hvordan alternative modeller for persontogtrafikk påvirker samspillet mellom person- og godstrafikk innenfor et mer strukturert og langsiktig rammeverk for kapasitetsplanlegging, og i hvilken grad dette bidrar til stabile og forutsigbare rammer for godstransporten.

Vurdering av konsept 1–4

Vurderingen for dette effektmålet viser at, forutsatt at den nye kapasitetsfordelingen fungerer som forventet, ser vi ikke grunnlag for å vurdere at det vil være systematiske forskjeller mellom konseptene. I alle konsepter kan det komme operatører som ønsker å etablere et nytt persontogtilbud uten FOT, ved bruk av restkapasitet. Dersom markedsresponsen er god, kan dette bli et mer ordinært ruteleie, som innebærer at Bane NOR reduserer andelen fleksibel kapasitet i ruteplanen (kapasitetsbånd). Dette kan spise av kapasiteten et godstog kunne hatt behov for i fremtiden. Bane NOR kan velge å prioritere ned dette persontoget dersom en godsoperatør melder interesse, noe som utgjør en risiko for persontogoperatøren. Dette er felles for alle konsepter.

Konsept 1 skiller seg fra øvrige konsepter, ved at en stor del av persontrafikken faller bort. Det vil ikke nødvendigvis skje der de største flaskehalsene er, men enkelte viktige strekninger for godstransport, blant annet Nordlandsbanen og Hovedbanen, vil få mindre trafikkbelastning fra persontogene. En slik reduksjon i persontrafikken kan isolert sett gi økt tilgjengelighet kapasitet for godstog. Lavere stabilitet over tid for persontrafikken som går, gir imidlertid mindre forutsigbarhet i etterspørselen etter restkapasiteten.

Sammenstilling av effektmål 5

Vurderingen forutsetter at ny kapasitetsforordning fungerer etter intensjonen og praktiseres konsistent i kapasitetsplanleggingen.

Tabell 8 Vurdering av effektmål 5 Togtilbudet har tilstrekkelig kapasitet og forutsigbarhet for godstransporten

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Næringsliv og godsaktører				

7.1.6 Effektmål 6: Rammevilkårene for persontogoperatørene bidrar til samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap

Dette effektmålet vurderer i hvilken grad rammevilkårene for persontogdrift understøtter jernbanens rolle som del av en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) innen transport, herunder evnen til å sikre mobilitet for befolkningen, arbeids- og næringsliv ved større driftsforstyrrelser, kriser og bortfall av andre transportformer.

Vurderingen omfatter både jernbanens evne til å opprettholde transport i normalsituasjoner med avvik, og transportevne i mer eskalerte situasjoner, som ved alvorlige naturhendelser, langvarige infrastrukturbrudd eller sikkerhetspolitiske kriser. Det som bare fungerer tålelig godt i en normal-situasjon, vil gjerne ikke fungere tilfredsstillende i en krisesituasjon.

Sikkerhet og beredskap i jernbanesektoren er i utgangspunktet regulert gjennom lov og forskrift, og gjelder for alle aktører, uavhengig av avtaleform. Trafikkavtalene regulerer imidlertid enkelte relevante forhold for transportsystemets funksjon i det daglige, og av særlig relevans er kravet om å videreføre tilbudet, samt krav til alternativ transport. Alternativ transport beskrives og evalueres nærmere under effektmål 2 om pålitelighet. Påliteligheten påvirkes også av vedlikeholdet av kjøretøyene, noe som beskrives under dette effektmålet, fordi gode rammebetingelser for vedlikehold av kjøretøyene også er relevant for samfunnssikkerhet.

Sentrale tema for vurderingen er i hvilken grad rammevilkårene legger til rette for:

- Robusthet knyttet til størrelse, drift og vedlikehold av kjøretøyflåten
- redundans ved redusert fragmentering, fleksibilitet og god samhandling mellom aktører
- rask restitusjon ved alvorlige hendelser

Øvrige forhold som påvirker statens og transportsektorens evne til å håndtere uforutsette hendelser vil også tillegges vekt.

Felles momenter for konsept 1–4

Vurderingen av effektmål 7 har vist at en rekke forhold med relevans for samfunnssikkerhet, i praksis ikke påvirkes av om togtilbudet driftes med eller uten FOT.

Verksteder. Antallet aktører på jernbanen, og antallet kjøretøytyper som brukes, vil ha konsekvenser for jernbanens koordineringsevne i det daglige, blant annet knyttet til bruk av knapp verkstedkapasitet. Et større antall kjøretøy av samme slag, fremfor svært stor spredning i kjøretøytyper, begrenser behovet for mye plass og spredning i vedlikeholdskompetanse ved verkstedene. I en krisesituasjon vil man med større beholdning per kjøretøytype få bedre tilgang på reservedeler, i siste instans ved å bruke et togsett som delesett for å kunne opprettholde driften av øvrige kjøretøy.

Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at det vil være systematiske forskjeller i antallet operatører eller antallet kjøretøytyper mellom konseptene. Både med mange kommersielle linjer, og som følge av konkurranse om trafikkavtaler, vil det kunne etablere seg et større antall operatører på norsk jernbane enn i dagens situasjon. For videreutviklingen av kjøretøyflåten vil andre hensyn, blant annet behovet for at kjøretøyene er godt tilpasset transportoppgaven, tilsa at en viss grad av differensiering er nødvendig, selv om Norske tog eier kjøretøyflåten. I tillegg vil Norske tog vil være forpliktet til å velge den leverandøren som gir det beste tilbudet på nye rammeavtaler, selv om det er en annen leverandør enn de som har levert kjøretøy til Norge tidligere. Deling av reservedeler er primært aktuelt mellom kjøretøy av samme serie fra samme produsent.

Jernbanedirektoratet har anbefalt at utfordringene knyttet til verksted og vedlikehold av kjøretøyene løses gjennom andre virkemidler. Se Jernbanedirektoratets Plan for nasjonale verkstedsbehov for nærmere omtale av disse⁴⁹.

Opprettholdelse av tilbudet i ekstraordinære situasjoner. Sikkerhet og beredskap ivaretas gjennom gjeldende regelverk, herunder jernbaneloven, sikkerhetsforskriften og forskrift om nasjonal beredskap på jernbane. Disse gir myndighetene hjemmel til å pålegge jernbaneaktører oppgaver knyttet til beredskap i ekstraordinære situasjoner, og å delta i øvelser og annet som bidrar til å sikre responsevne i slike situasjoner. Slike forhold reguleres ikke og beskrives ikke i dagens trafikkavtaler.

I en krisesituasjon vil staten kunne inngå nødkjøpsavtaler med relevante operatører for å opprettholde et minimumstilbud, slik det ble gjort i Norge under pandemien. Danmark laget en generell kompensasjonsordning for å sikre det samme. Adgangen til bruk av slike virkemidler i ekstraordinære situasjoner påvirkes ikke av om operatørene har en FOT-avtale med staten eller ikke. Det antas at man i en krisesituasjon må belage seg på å gjøre nødkjøp fra de operatørene, og bruke de kjøretøyene, som allerede er på plass i Norge.

I en krisesituasjon må Norge være forberedt på at utenlandske statsborgere reiser til sine hjemland, noe som også kan ramme togtilbudet dersom en høy andel ansatte ikke lenger kan stille på jobb. Bane NOR stiller i dag krav til at operativt personell må kunne forstå og gjøre seg forstått på norsk⁵⁰, noe som tilsier at personalet vil bestå av en høy andel nordmenn og andre med langvarig tilknytning til Norge. Det er ikke grunnlag for å stille krav til nasjonalitet da dette ville vært diskriminering. Dette forholdet påvirkes derfor ikke av om togtilbudet driftes med eller uten FOT.

Konsept 1: Ingen FOT

I konsept 1 er persontogdriften fullt ut basert på kommersielle vurderinger, uten trafikkavtaler med staten.

Konsept 1 gir svakere rammevilkår for samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap utover minimumsnivået i regelverket. Kommersiell drift begrenser insentivene til å opprettholde tilbud ved større og langvarige driftsforstyrrelser dersom dette ødelegger lønnsomheten av driften for operatøren. Ved alvorlige hendelser kan operatører velge å redusere eller avvikle trafikk, flytte kjøretøy og personell, eller avvente gjenopptakelse til forutsetningene igjen er kommersielt gunstige.

Det er en svakhet i konsept 1 at staten ikke kan sikre vedlikehold eller fornyelse av kjøretøyflåten, og at privat eierskap ikke forventes å gjøre dette fullt ut. Selv om staten har nødvendige hjemler til å beordre bruk av kjøretøyene i en krisesituasjon, kan den ikke pålegge operatørene å oppgradere og fornye kjøretøyflåten sin. Utenfor krisesituasjoner kan staten ikke begrense operatørene fra å flytte kjøretøyene ut av Norge. Det forventes at kjøretøyflåten vil reduseres betydelig over tid i dette konseptet, noe som gjør at jernbanen i mindre grad kan bidra til et velfungerende transportsystem i det daglige, og til evakueringer, mobiliseringer og annet det måtte oppstå behov for i en krisesituasjon.

Konsept 1 ligger lengst unna dagens situasjon, og det er vanskelig å forutsi hvordan togtilbudet vil driftes under slike betingelser. Det kan ikke utelukkes at antallet operatører og kjøretøytyper vil være mer fragmentert enn i de andre konseptene. Konseptet forventes å gi lavere forutsigbarhet og langsiktighet for vedlikeholdsleverandører og verkstedeiere, som følge av at det blir mindre forutsigbart hvor lenge en gitt kjøretøytype vil brukes på en gitt strekning (inkludert om tilbudet legges helt ned). Dette kan redusere verkstedeiernes evne og vilje til å investere i

⁴⁹ [Plan for nasjonale verkstedsbehov - Jernbanedirektoratet](#) (2025).

⁵⁰ Se Bane NORs generelle bestemmelser og definisjoner: [Generelle bestemmelser og definisjoner | Operativt regelverk](#)

tilretteleggingen på verkstedene, sammenlignet med i dag. Det påpekes at dette dessverre ikke fungerer godt i dag⁵¹, og en forverring anses som uønsket, blant annet med hensyn til samfunnssikkerhet.

Samlet sett vurderes konsept 1 å gi lav måloppnåelse for effektmålet. Konseptet gir begrenset støtte til jernbanens rolle i samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap, og innebærer høy risiko for redusert mobilitet og svak koordinering ved større hendelser.

Konsept 2: Delvis FOT

I konsept 2 kan staten på strekningene som inngår i FOT-avtaler stille krav til beredskap, herunder krav til avvikshåndtering og opprettholdelse av tilbud ved større hendelser. Dette styrker jernbanens evne til å sikre grunnleggende mobilitet på disse delene av nettet.

På strekninger uten FOT vil imidlertid de samme utfordringene som i konsept 1 gjøre seg gjeldende. Også i konsept 2 forventes kjøretøyflåten å reduseres i omfang og deler av den forventes ikke fornyet etter endt levetid, men omfanget av dette vil være mindre enn i konsept 1. Men også i dette omfanget vil det svekke jernbanen som grunnleggende nasjonal funksjon (GNF).

I konsept 2 er kapasitetsutnyttelsen nesten like høy som i konsept 3 og 4, men situasjonen er mindre forutsigbar enn i konsept 3 (som bare har noen fjerntoglinjer med operatørens egne kjøretøy) og konsept 4 (som nesten bare benytter Norske togs kjøretøy). Mindre forutsigbarhet reduserer verkstedeiernes insentiver og mulighet til å foreta større oppgraderinger og ombygginger av verkstedene. For linjer med FOT er behovene mer forutsigbare for vedlikeholdsselskapene og verkstedeierne blant annet som følge av en disponering av kjøretøy som følger Jernbanedirektoratets Masterplan for kjøretøy, og at trafikkavtalene binder en gitt kjøretøytype til bruk på en gitt linje over en lengre periode (normalt 8-10 år).

Der det foreligger en trafikkavtale, kan operatøren ta høyde for forventede kostnader til ombygging av verksteder i sine tilbud til Jernbanedirektoratet. En operatør uten FOT må sikre at billettinntektene er tilstrekkelig til å dekke dette.

Konsept 2 forventes å redusere verkstedeiernes evne og vilje til å investere i tilretteleggingen på verkstedene, sammenlignet med i dag. Det påpekes at dette dessverre ikke fungerer godt i dag⁵², og en forverring anses som uønsket.

Samlet sett vurderes konsept 2 å gi middels måloppnåelse for effektmålet. Konseptet gir tilfredsstillende beredskap der trafikken er offentlig kjøpt, men innebærer fortsatt risiko for redusert robusthet og koordinering i det samlede togtilbudet.

Konsept 3: Overveiende FOT

Konsept 3 kombineres kommersiell drift på fjerntoglinjer med at øvrig togtilbud omfattes av FOT-avtaler. De statlige intervensjonene gir myndighetene mulighet til å gripe inn for å sikre et minimumstilbud og håndtering av uønskede hendelser også der driften formelt er kommersiell. Se omtale under effektmål 2 for nærmere omtale av dette.

I konsept 3 drives kun et fåtall linjer uten FOT, og gjør det lettere for staten å veie risikoene som økt fragmentering fører med seg opp mot andre fordeler som følger av valgene som gjøres. Gjennom mer stabile rammer for drift, materiellbruk og vedlikehold legges det bedre til rette for robusthet og rask restitusjon ved større hendelser. For eksempel kan kjøretøy fra én linje flyttes til en annen, men det må ekstraordinære situasjoner til for at dette skal omfatte avgangene uten FOT på F4 Oslo–Bergen og F6 Oslo–Trondheim.

⁵¹ Se [Plan for nasjonale verkstedbehov - Jernbanedirektoratet](#).

⁵² Se [Plan for nasjonale verkstedbehov - Jernbanedirektoratet](#).

Flere operatører, og særlig flere (nye) kjøretøytyper øker kompleksiteten i logistikken på verkstedene, og øker behovet for reservedeler, med videre (se kapittel 2.5). I konsept 3 forventes det at deler av fjerntoglinjene vil driftes med operatørenes egne kjøretøy, som ikke nødvendigvis ligner eksisterende kjøretøy i Norge i dag. Det er relativt få linjer og få nye kjøretøy det er snakk om, men uten tilrettelegging kan det forventes å gi økte utfordringer på verksteder som allerede er i en utsatt posisjon, deriblant Bane NOR Eiendoms verksted i Bergen.

Det forventes også behov for tilrettelegging for nye kjøretøy som innføres på linjer med FOT. Operatørene må selv inngå avtale med verkstedene om tilrettelegging. Der det foreligger en trafikkavtale, kan operatøren ta høyde for kostnadene til dette i sine tilbud til Jernbanedirektoratet. En operatør uten FOT må sikre at billettinntektene er tilstrekkelig til å dekke dette.

Selv om insentivene til beredskap fortsatt kan være noe svakere enn i et fullt offentlig kjøpt regime, gir kombinasjonen av FOT-avtaler og statlige intervensjoner et tydelig forbedret rammeverk sammenliknet med konsept 1 og 2. Samlet sett vurderes konsept 3 å gi middels høy måloppnåelse for effektmålet.

Konsept 4: Full FOT

I konsept 4 omfattes hoveddelen av persontogtilbudet av offentlig kjøp gjennom trafikkavtaler. Dette gir staten bedre styring over rammevilkårene for drift, beredskap og avvikshåndtering. Gjennom avtalene kan det stilles klare og forpliktende krav til rask gjenoppretting av tilbudet ved uønskede hendelser og sikres alternativ transport dersom et jernbanetilbud ikke er mulig.

Konseptet gir staten mulighet til å veie ulempene ved fragmentering opp mot eventuelle fordeler, slik som effektiv bruk av knappe ressurser som verkstedkapasitet, kjøretøy og personell. For å dra nytte av potensialet som ligger i trafikkavtalene, må imidlertid disse momentene aktivt hensyntas i utformingen av disse.

Den viktigste forskjellen mellom operatørenes egne kjøretøy og kjøretøy som eies av Norske tog og er at det for sistnevnte er at det er mer forutsigbart hvilken type kjøretøy som skal brukes og hvilke verksteder som vil være riktig plassert for å ta ansvaret for vedlikehold av en gitt kjøretøytype. Forventede anskaffelser og fremtidig bruk av ulike kjøretøytyper kan blant annet leses ut av Jernbanedirektoratets Masterplan for kjøretøy. Operatørenes forpliktelse til å bruke en gitt kjøretøytype på en gitt linje over en lengre periode (normalt 8-10 år) øker også forutsigbarheten for vedlikeholdsleverandører og verkstedeier. Operatørene har også anledning til å legge inn forventede kostnader til verkstedstilpasning i sine tilbud til Jernbanedirektoratet. Den økte forutsigbarheten og potensielt økte betalingsevnen for kjøretøy som brukes til FOT, gir bedre rammevilkår for en godt vedlikeholdt kjøretøyflåte. Det er imidlertid utfordringer med kapasitet og egnethet i dagens verksteder, som ikke kan anses å løses av FOT-avtaler.⁵³ Man unngår snarere å forverre dem.

Samlet sett vurderes konsept 4 å gi høy måloppnåelse for effektmålet. Konseptet gir de mest robuste forutsetningene for ivaretagelse av samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap, og lavest risiko for svikt i jernbanens transportevne ved alvorlige hendelser.

⁵³ Se [Plan for nasjonale verkstedbehov - Jernbanedirektoratet](#).

Sammenstilling av effektmål 6

Tabell 9 Vurdering av effektmål 6 Rammevilkårene for persontogoperatørene bidrar til samfunns-sikkerhet og nasjonal beredskap

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Myndigheter og sektoraktører				

7.1.7 Effektmål 7: Jernbanesektorens ressurser brukes effektivt og helheten forvaltes på en god måte

Effektmål 7 vurderer i hvilken grad de alternative modellene for persontogtrafikk bidrar til effektiv ressursbruk og en helhetlig forvaltning av jernbanesektoren. Vurderingen omfatter om sektorens samlede innsatsfaktorer benyttes på en måte som gir et samlet sett best mulig togtilbud innenfor begrenset infrastrukturkapasitet, blant annet gjennom hensiktsmessig bruk av togkategorier og tilbudsstrukturer i tråd med standard for tilbuds-konsepter.

Videre vurderes om operatørene deler relevante data og er integrert i felles systemer som bidrar til mer effektiv planlegging, drift og styring, herunder datadeling som grunnlag for «mer for pengene». Det inngår også vurderinger av om det finnes mekanismer for prioritering av de viktigste samfunnsoppgavene ved knapphet, om ansvarsforhold og insentivstrukturer er tydelige og hensiktsmessige, og om rammevilkårene legger til rette for innovasjon og videreutvikling av jernbanesystemet.

Konsept 1: Ingen FOT

Konsept 1 gir svakere forutsetninger for helhetlig ressursbruk og koordinert forvaltning av jernbanesystemet. Uten statlig styring av tilbudsstruktur og togkategorier er det risiko for at togtilbudet ikke utformes i tråd med standard for tilbuds-konsepter, men i stedet optimaliseres for enkeltstrekninger og enkeltavganger. I konsept 1 faller enkelte togkategorier (lokaltoget og alle regiontog i distrikt unntatt ett) helt bort, og det innbyrdes stoppestedshierarkiet i togtilbudet som bidrar til å realisere både god flatedekning og gode reisetider, kollapser. Det svekker også rolledelingen mellom jernbanen og annen kollektivtransport i de fleste markedene, inkludert rundt de fire største byene.

Jernbanedirektoratet kan pålegge togoperatører både med og uten FOT å utlevere informasjon for å gjennomføre konkurranser, samt planlegge og styre jernbanesektoren.⁵⁴ Direktoratet kan i liten grad kreve av operatører uten FOT at dataene utarbeides i henhold til en standard metode og på et standard format, noe som svekker sammenlignbarheten.

Konseptet mangler klare mekanismer for å prioritere de viktigste samfunnsoppgavene ved knapphet på kapasitet, kjøretøy eller verkstedressurser. Bane NORs kapasitetsfordelingsprosess kan hensynta samfunnsøkonomi i prioriteringen av ruteleier. Men dette alene er ikke tilstrekkelig til å sikre samsvar i utviklingen av kjøretøy, infrastruktur og togtilbudet. Ansvarsforholdene i sektoren blir mer fragmenterte, og insentivene er i hovedsak rettet mot kommersiell lønnsomhet fremfor samlet samfunnsøkonomisk effektivitet. Selv om kommersielle aktører kan bidra med innovasjon på enkeltområder, er risikoen for dobbeltutvikling og lite skalerbare løsninger høy.

Samlet sett vurderes konsept 1 å gi lav måloppnåelse for effektmålet.

⁵⁴ [Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. \(jernbaneloven\) - Lovdata](#) §8

Konsept 2: Delvis FOT

I konsept 2 kan staten for tilbudet med FOT-avtaler staten styre tilbudsstruktur, togkategorier og bruk av kapasitet i tråd med standard for tilbudskonsepter. Dette bidrar til mer effektiv bruk av infrastruktur og bedre tilrettelegging for sammenhengende reisekjeder for disse linjene. Samtidig vil tilbud uten FOT på utvalgte strekninger kunne bryte med helheten, blant annet gjennom avvikende stoppmønster, begrensninger i av- og påstigning, eller prioritering av enkeltavganger.

Jernbanedirektoratet kan pålegge operatører både med og uten FOT å utlevere informasjon for å gjennomføre konkurranser, samt planlegge og styre jernbanesektoren.⁵⁵ Direktoratet kan i liten grad kreve av operatører uten FOT at dataene utarbeides i henhold til en standard metode og på et standard format. I trafikkavtalene fastsettes bruk av metoder som gir sammenlignbarhet på tvers av operatører, og dermed større innsikt i datagrunnlagets forutsetninger, styrker og svakheter.

Det vil i konsept 2 være en særlig utfordring å sikre at den begrensede trafikkapasiteten Drammen–Oslo lufthavn utnyttes så effektivt som mulig. Infrastrukturkapasiteten på strekningen, spesielt Lysaker–Oslo S, er svært høyt utnyttet, og det stiller høye krav til egnethet og transportkapasitet i kjøretøyene å presse utnyttelsen av strekningene og stasjonene så hardt. Uten mulighet til å sikre at kjøretøyene som benyttes på mange av linjene er egnet i fremtiden, og muligheten til å flette enkeltlinjer sammen i ett forutsigbart og effektivt transportsystem på fellesstrekningen Drammen–Oslo–Lillestrøm, er det rimelig å forvente at samfunnet vil få mindre igjen for de investeringene som er gjort. Det vil også svekke samspillet med annen kollektivtransport.

Ved knapphet på ressurser vil staten ha gode prioriteringsmekanismer der trafikken er offentlig kjøpt, men svakere virkemidler overfor kommersielle aktører. Ansvarsforholdene i sektoren blir mer sammensatte, og insentivene spriker mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og kommersiell optimalisering.

Samlet sett vurderes konsept 2 å gi middels måloppnåelse for effektmålet.

Konsept 3 Overveiende FOT

I konsept 3 gir bedre forutsetninger for helhetlig ressursbruk og koordinert forvaltning enn i konsept 2. Det skyldes primært at kun en liten andel av togtilbudet driftes uten FOT i dette konseptet, og at dette alene ikke kan forventes å redusere effektiv bruk av togkategorier for ulike transportoppgaver. Det vil være mer krevende å koordinere regiontog i distrikt-linjer som mater til fjerntogene (for eksempel Dombås–Åndalsnes) med fjerntogtilbudet, dersom disse driftes av ulike operatører, noe som i dag sikres av at disse inngår i samme trafikkavtale.

Samtidig gir kombinasjonen av kommersiell drift og statlig styring rom for innovasjon innenfor tydelige rammer.

Jernbanedirektoratet kan pålegge operatører både med og uten FOT å utlevere informasjon for å gjennomføre konkurranser, samt planlegge og styre jernbanesektoren⁵⁶. Direktoratet kan i mindre grad kreve av operatører uten FOT at dataene utarbeides i henhold til en standard metode og på et standard format. I trafikkavtalene fastsettes bruk av metoder som gir sammenlignbarhet på tvers av operatører, og dermed større innsikt i datagrunnlagets forutsetninger, styrker og svakheter. Konseptet gir også bedre mekanismer for prioritering av de viktigste samfunnsoppgavene ved knapphet, og bidrar til klarere ansvars- og rollefordeling i sektoren enn i konsept 1 og 2.

Samlet sett vurderes konsept 3 å gi middels høy måloppnåelse for effektmålet.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ [Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. \(jernbaneloven\) - Lovdata](#) §8

Konsept 4: Full FOT

I konsept 4 har staten de beste forutsetningene til å sikre at jernbanens viktigste innsatsfaktorer, herunder infrastruktur, kjøretøy, operatører, samt billettpriser og takstsamarbeidsavtaler, til sammen gir et best mulig togtilbud, som utnytter eksisterende ressurser mest mulig effektivt. Til dette bruker Jernbanedirektoratet samfunnsøkonomiske analyser som vurderer virkningene av ulike utviklingsmuligheter på jernbanen. Dette gir staten full styring over tilbudsstruktur, bruk av togkategorier og langsiktig utvikling av togtilbudet, og legger til rette for en helhetlig og effektiv forvaltning av jernbanesektorens ressurser.

Jernbanedirektoratet kan pålegge operatører både med og uten FOT å utlevere informasjon for å gjennomføre konkurranser, samt planlegge og styre jernbanesektoren⁵⁷. I trafikkavtalene fastsettes bruk av metoder som gir sammenlignbarhet på tvers av operatører, og dermed større innsikt i datagrunnlagets forutsetninger, styrker og svakheter.

Konseptet gir også klare mekanismer for å prioritere de viktigste samfunnsoppgavene ved knapphet på kapasitet, kjøretøy eller verkstedressurser. Insentivene kan i stor grad rettes inn mot samlet samfunnsøkonomisk effektivitet fremfor lokal optimalisering. Konseptet har i liten grad konkurranse *på* sporet (det vil si mellom operatører som trafikkerer samme marked), men vil innebære konkurranse *om* sporet, slik at operatørene likevel vil ha incentiver til forbedring og innovasjon.

Samtidig kan et fullt offentlig kjøpt regime innebære noe svakere incentiver til innovasjon sammenliknet med mer markedsbaserte modeller, særlig dersom trafikkavtalene gir lite rom for operatørenes initiativer. Dette kan imidlertid delvis motvirkes gjennom konkurranse i anskaffelsene og krav til utvikling og forbedring i trafikkavtalene.

Samlet sett vurderes konsept 4 å gi høy måloppnåelse for effektmålet.

Sammenstilling av effektmål 7

Tabell 10 Vurdering av effektmål 7 Jernbanesektorens ressurser brukes effektivt og helheten forvaltes på en god måte

Målgruppe	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT
Myndigheter og sektoraktører				

7.1.8 Sammenstilling av måloppnåelse

Sammenstillingen av måloppnåelse viser at det på tvers av konseptene kan vurderes at økt omfang av trafikkavtaler gir økt oppnåelse av utredningens effektmål, inkludert de transportpolitiske målsetningene. Innenfor hvert enkelt effektmål er det imidlertid nyanser i dette bildet, og konsepter med ulikt omfang av FOT, har i en del tilfeller lik måloppnåelse.

De statlige virkemidlene som benyttes i konsept 2 og 3 som et alternativ til FOT, bidrar til økt måloppnåelse sammenliknet med konsept 1, men gir i flere tilfeller ikke like god måloppnåelse som det som kan oppnås gjennom trafikkavtaler. Forskjellen i måloppnåelse mellom konsept 2 og konsept 3 skyldes primært at omfanget av FOT er større i konsept 3, og at Norske tog beholder eierskapet til mesteparten av kjøretøyflåten.

⁵⁷ Ibid.

Tabell 11 Sammenstilling av måloppnåelse av effektmålene

Effektmål	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Over- veiende FOT	K4 Full FOT
E1 Togtilbudet har attraktiv frekvens og gir god mobilitet				
E2 Togtilbudet er pålitelighet				
E3 Billettprisene er rimelige, rettferdige og takstsystemene er integrerte				
E4 Togoperatørene opplever det som trygt og attraktivt å drive persontog i Norge				
E5 Togtilbudet har tilstrekkelig kapasitet og forutsigbarhet for godstransporten				
E6 Rammevilkårene for persontog-operatørene bidrar til samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap				
E7 Jernbanesektorens ressurser brukes effektivt og helheten forvaltes på en god måte				
Rangering	4	3	2	1

7.2 Usikkerhet, risiko og tiltak for å redusere disse

I det følgende presenteres vurderinger knyttet til operatørenes vilje og evne til å etablere tilbud uten FOT, samt andre usikkerheter og risikoer knyttet til de utredede konseptene.

Det vurderes også hvor enkelt eller krevende det vil være å reversere en beslutning om de ulike konseptene, dersom det viser seg å være behov for det. I henhold til utredningsinstruksen «kan stor usikkerhet og irreversible virkninger» tilsa at man bør «vurdere en føre-var-tilnærming»,⁵⁸ og det vurderes om det er tilfellet for noen av de utredede konseptene.

Der utredningen har identifisert relevante risikoreduserende tiltak som bør inngå i de beskrevne konseptene, beskrives disse, og det vurderes hvor virkningsfulle disse forventes å være.

7.2.1 Nærmere vurdering av usikkerhet knyttet til kommersiell interesse

For å vurdere risiko og usikkerhet knyttet til de identifiserte konseptene, har Jernbanedirektoratet analysert resultatene fra markedsdialogen (RFI) opp mot et sett med kriterier. Kriteriene er utformet for å vurdere og redusere risikoen for bortfall av togtilbud og sikre at eventuelle kommersielle løsninger er tilstrekkelig robuste til å ivareta de transportpolitiske målene. Formålet er å synliggjøre hvorvidt forutsetningene for å redusere omfanget av offentlig kjøp er oppfylt.

Kriterium 1: Operatørene uttrykker reell og konkret kommersiell interesse

Markedsdialogen viser at operatørene i hovedsak har uttrykt prinsipiell og betinget interesse for kommersiell drift, ofte begrenset til enkelte avganger på enkelte strekninger. Dette innebærer at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon av at markedet faktisk vil levere et tilbud dersom offentlig kjøp bortfaller. Manglende konkretisering øker risikoen for at staten blir stående uten

⁵⁸ Kilde: [Veileder til utredningsinstruksen - Kap. 2.1 Minimumskrav til utredning av statlige tiltak](#) | DFØ

tilbud. Det primære virkemiddelet staten bruker for å redusere denne risikoen i dag, er videreføring av offentlig kjøp.

Kriterium 2: Operatørene eller egne markedsanalyser dokumenterer økonomisk levedyktighet uten offentlig kompensasjon

RFI-svarene dokumenterer ikke varig økonomisk levedyktighet basert på billettinntekter alene. I flere tilfeller fremgår det at lønnsomhet forutsetter gunstig kjøretøytilgang, redusert frekvens eller stabile rammevilkår utenfor operatørens kontroll. Dette innebærer at et kommersielt tilbud ikke kan anses som robust over tid. Dersom tilbudet ikke er lønnsomt uten offentlig medvirkning, kan staten ikke legge til grunn at markedet vil opprettholde tilbudet. Dette er en stor risiko som må håndteres på en robust måte i det valgte konseptet.

Kriterium 3: Full kommersiell risiko bæres av operatøren

RFI-svarene viser at operatørene i flere tilfeller forutsetter risikoreduserende tiltak, kompensasjon ved større infrastrukturavvik eller annen statlig medvirkning. Dette indikerer at operatørene ikke er villige til å bære full kommersiell risiko. Når markedet ikke er villig til å ta full risiko, innebærer det at staten i praksis må bære risikoen for tilbudet. Det er da behov for å vurdere hva som er en hensiktsmessig måte å gjøre dette på. Jo større andel av risikoen som tilfaller staten, jo større grad av påvirkning og kontroll er det rimelig at også tilfaller staten.

Oppsummering av vurderingene

Samlet sett viser vurderingen at interessen for kommersiell drift er selektiv og betinget. Risikoen for bortfall av tilbud vurderes som uakseptabelt høy dersom deler av tilbudet tas ut av trafikkavtalene basert på RFI-svarene alene.

7.2.2 Klimarelatert risiko og risiko for stengte baner

Gitt de senere års utfordringer med lengre stengninger av infrastrukturen som følge av krevende værforhold, er dette håndtert mer som en sannsynlighet enn en risiko, og vurderes under effektmål 2 om pålitelighet og effektmål 7 om samfunnssikkerhet og beredskap. Det forventes dessverre at klimaendringene vil medføre økt⁵⁹, snarere enn redusert, hyppighet av slike hendelser. Gjennomgangen viste at FOT gir staten større adgang til å sikre opprettholdelsen av et alternativt transporttilbud ved slike hendelser, også for reisende som ikke har kjøpt billett på forhånd.

7.2.3 Risiko for bortfall av tilbudet og potensielle risikoreduserende tiltak

I det følgende drøftes usikkerheter og risiko som preger de ulike konseptene, samt drøfting av potensielle risikoreduserende tiltak.

Vurdering for konsept 1 Ingen FOT og konsept 2 Delvis FOT

Konsept 1 og 2 innebærer begge stor sannsynlighet for at samfunnet vil stå uten et akseptabelt transporttilbud som erstatter togtilbudet som faller bort. Bortfallet av tilbud vil være større i konsept 1. Det er usikkert hvor fort tilbudet på linjer uten FOT vil reduseres i konsept 2, men det antas å skje etter hvert som kjøretøyflåten foreldes. Tilbudsreduksjonen over tid avhenger av markedets respons og av hvor godt kjøretøyene holder seg, noe som igjen avhenger av hvor godt de blir vedlikeholdt eller fornyet.

Det anses at staten har begrensede virkemidler for å redusere risikoen for bortfall av tilbudet i disse konseptene. Ettersom bortfall av deler av tilbudet i konsept 1 er en forventet. og dermed

⁵⁹ Kilde: [Kunnskapsgrunnlag klimatilpasning rapport, Jernbanedirektoratet, 2024](#)

akseptabel, konsekvens, er det først og fremst konsept 2 det er aktuelt å vurdere avbøtende tiltak for. I konsept 2 bør Jernbanedirektoratet følge nøye med utviklingen i markedet, kartlegge operatørenes planer, eller fravær av planer, for å fornye kjøretøyflåten, og forsøke å være klar til å tre inn i markedet dersom en operatør trekker seg eller reduserer tilbudet. Dette vil kunne redusere perioden uten togtilbud, men som følge av de lange anskaffelsestidene for nye kjøretøy forventes det ikke å være tilstrekkelig til å forhindre bortfall av togtilbudet. Dersom togtilbudet faller bort, vil de reisende vil forsøke å tilpasse seg en ny reisehverdag, og det kan forventes å ta lengre tid å gjenopprette kollektivandelen, enn å gjenopprette togtilbudet.

I begge konsepter innebærer salg av hele eller store deler av Norske togs kjøretøyflåte at en eventuell beslutning om ett av disse konseptene kan anses som irreversibel på kort til mellomlang sikt. Det forventes å ta 5–8 år for å få de første leveransene på en ny rammeavtale for kjøretøy, som så vil leveres over en periode på flere år. Det kan forventes å være behov for mer enn én rammeavtale, og det antas å ta tid å oppskalere Norske togs kapasitet til å følge opp mange parallelle rammeavtaler for nye kjøretøy. På mellomlang til lang sikt kan det være mulig å gjenanskaffe kjøretøyflåten, men dette vil være svært kostbart, sammenlignet med å bruke kjøretøyene innenfor hele deres levetid. Sett i lys av forventet begrenset levetid for det togtilbudet som vil opprettholdes i disse konseptene, er det ekstra uheldig at det vil ta lang tid og være kostbart å reversere en beslutning om konsept 1 og 2.

I lys av den kartlagte usikkerheten, og med utgangspunkt i en føre-var-tilnærming, er dette gode grunner til å vurdere konsept 1 og 2 som risikomessig vanskelig å forsvare.

Vurdering for konsept 3 Overveiende FOT

Vi anser at risikoen ved konsept 3 er stor, som følge av at interessen for å drifte togtilbudet som uttrykkes i RFI-en er betinget. På grunnlag av foreliggende informasjon, som drøftet i kapittel 7.2.1, anses det at operatørene ikke ønsker å utelukke at drift uten FOT av enkelte fjerntoglinjer kan være interessant, men at rammebetingelsene ikke er til stede for at operatørene kan eller vil vise en tydelig intensjon om å faktisk drifte et slikt tilbud. Det er dermed en risiko for at man i dette konseptet blir stående uten operatører på de aktuelle fjerntoglinjene, eller at markedsforhold og rammebetingelser gjør at operatøren avslutter driften. I det følgende beskrives aktuelle tiltak for å redusere usikkerhet og risiko knyttet til dette, og det gjøres en avsluttende vurdering av hvor effektive disse forventes å være.

Risikoen for at togtilbudet faller bort fordi ingen ønsker å kjøre det aktuelle fjerntogtilbudet uten FOT, kan reduseres ved å legge inn opsjoner i andre trafikkavtaler som kan utløses for å levere det aktuelle tilbudet. Det finnes ulike måter å gjøre dette på, med hensyn til prosess og kontraktsbetingelser. Det er imidlertid noen praktiske utfordringer som gjør slike grep krevende å benytte effektivt:

1. Norske tog vil sannsynligvis ikke ha nok kjøretøy til å drifte hele det aktuelle fjerntogtilbudet, og vil dermed ikke kunne stille nok kjøretøy til disposisjon til avtalen. Ved å utvide brukstiden på gamle kjøretøy og redusere reserver på andre linjer, kan de kanskje frigjøre noen få togsett, men det vil innebære ulemper for annen trafikk, og likevel være for få kjøretøy til å realisere et tilbud med dagens frekvenser. Det kan heller ikke forutsettes at operatøren har en kjøretøyreserve av fjerntog stående som kan benyttes dersom Jernbanedirektoratet ser behov for å utløse opsjonen.
2. Trafikkavtalene inngås ikke alle samtidig, og har ikke samme varighet. Det vil kreve nøye planlegging å sikre at geografisk nærliggende avtaler kan utvides til å dekke det aktuelle tilbudet. Det kan innebære oppstart og/eller avslutning av øvrige trafikkavtaler som ikke er ideelle av andre hensyn.

Alternativet til opsjoner – eller dersom de ikke kan utløses grunnet manglende kjøretøy – er at staten foretar et nødkjøp. Gitt at det er svært få operatører med en stor nok beholdning av kjøre-

tøy som er kompatible med norsk-svensk jernbane, vil Jernbanedirektoratet sitte i en krevende forhandlingsposisjon, og slike avtaler er normalt kostbare sammenlignet med ordinære trafikkavtaler. Jernbanedirektoratet har vurdert at evne til å foreta svært raske nødkjøp vil være et generelt risikoreduserende tiltak for togtilbudet (både med og uten FOT), blant annet i tilfeller der en operatør går konkurs.

Det forventes å kunne ta noe mindre tid å reversere en beslutning om konsept 3 enn konsept 1 og 2, dersom det viser seg å ikke være kommersiell vilje (eller bærekraft) likevel. Også for konsept 3 avhenger det primært av anskaffelsestiden for nye kjøretøy. Det vil her være færre kjøretøy som må gjenanskaffes. Under forutsetning om at man har en gjeldende rammeavtale for anskaffelse av nye fjerntog, vil det ta ca. fire år å anskaffe nye kjøretøy. Uten en gjeldende rammeavtale, vil det ta lengre tid å anskaffe nye kjøretøy.

Det vurderes at risikoen for at en operatør legger ned driften som følge av dårligere lønnsomhet enn forventet, eller at ingen starter opp likevel, kun i begrenset grad kan håndteres av staten gjennom opsjoner, og at nødkjøp også er forbundet med en viss risiko og en rimelig forventning om høye kostnader.

Vurdering for konsept 4 Full FOT

Den primære risikoen i konsept 4 er at en operatør likevel ønsker å drifte det aktuelle tilbudet uten FOT, etter at en trafikkavtale er utlyst eller etter at avtalen er inngått. Dette kan blant annet medføre forsinket oppstart av trafikkavtale også på andre linjer i den aktuelle trafikkavtalen.

Et generelt risikoreduserende tiltak for spørsmålet om togtilbudet bør anskaffes med FOT eller om markedet vil være i stand til å levere et togtilbud som tilfredsstiller transportpolitiske målsettinger, er videreutvikling av Jernbanedirektoratets metoder for å innhente informasjon om operatørenes intensjoner på en tydelig måte, for eksempel korte RFI-er eller andre former for effektiv markedsdialog. Her bør direktoratet være klar på hvilke rammebetingelser operatører uten FOT kan forvente.

Før signering av en trafikkavtale. Risikoen for at staten sitter med en trafikkavtale som er klar til signering, men som ikke kan brukes dersom en operatør likevel ønsker å kjøre tilbudet uten FOT, kan reduseres ved å utarbeide et konkurransegrunnlag med egnede kontraktsmekanismer.⁶⁰ Det kan for eksempel gjøres ved at kontraktsgrunnlaget utarbeides i to varianter, både med og uten de linjene der det er størst kommersiell interesse. Operatørene bes så om å gi tilbud på begge varianter.

Relevante grep i prosesser og kontrakter kan bidra til å begrense konsekvenser for de reisende, og redusere den økonomiske risikoen for staten ved å sikre at den planlagte trafikkavtalen kan starte opp som planlagt, men da med endret omfang. Hvorvidt den kommersielle interessen skal hensyntas ved kontraktsinngåelse, vil (som i denne utredningen) avhenge av en vurdering av oppnåelse av de transportpolitiske målene og proporsjonalitet. Det er ikke slik at drift uten FOT automatisk vil erstatte drift med FOT, så fort noen melder interesse. Men prosessen for anskaffelse av togtilbudet som Jernbanedirektoratet legger opp til bør i størst mulig grad være robust for at det kan komme en operatør som ønsker å starte et slikt tilbud.

Staten risikerer i et slikt tilfelle at Norske tog sitter med fjerntog som det ikke er bruk for. Det antas at Norske tog til en viss grad kan stokke om på bruken av kjøretøyflåten og potensielt bruke overskuddsmateriellet til å redusere behovet for nyanskaffelser, men det forventes at det likevel vil være tog til overs. Dersom Norske tog kan leie ut overskuddet av fjerntog også til kommersielle aktører, vil det kunne bidra til å begrense inntektstapet. Det er per nå ikke avklart om slik utleie

⁶⁰ Det minnes om at et slikt tilfelle ikke automatisk vil innebære at den kommersielle interessen får forrang fremfor den planlagte forpliktelsen til offentlig tjenesteytelse. Som i denne utredningen, må måloppnåelse og proporsjonalitet vurderes nærmere. Dette kan forsinke hele avtaleprosessen.

av en begrenset mengde overskuddsmateriell er mulig innenfor regelverket. Et relevant risikoreduserende tiltak er å utrede Norske togs mulighetsrom grundig, og å gjøre det i god tid før det eventuelt blir nødvendig å benytte seg av denne muligheten,

Etter signering av en trafikkavtale. Dersom en persontogoperatør ønsker å starte drift av et tilbud uten FOT på den aktuelle strekningen etter at den aktuelle trafikkavtalen er signert, vil situasjonen være en annen. I et slikt tilfelle vil inntreden av den nye kommersielle aktøren i markedet kunne begrenses med utgangspunkt i en vurdering om det er nødvendig for å beskytte den økonomiske likevekten i den inngåtte trafikkavtalen (se kapittel 4.3.4).

Det er også en risiko for at operatører med FOT kan oppleve at driften av togtilbudet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom. I et slikt tilfelle vil de være forpliktet av avtalen til å fortsette drift av togtilbudet. Ved ekstreme og uforutsette hendelser, slik som pandemien, kan Jernbanedirektoratet ha anledning til å inngå tilleggsavtaler. Men ved ordinær feilberegning av kostnader og inntekspotensial, har Jernbanedirektoratet i liten grad anledning til å kompensere operatøren. Det kreves derfor at operatørene stiller med en sikkerhetsgaranti som bidrar til å binde operatørene til avtalen de har inngått. Jernbanedirektoratet har vurdert at evne til å foreta svært raske nødkjøp vil være et generelt risikoreduserende tiltak for togtilbudet (både med og uten FOT), blant annet i tilfeller der en operatør er nær å gå konkurs.

Det er i sum vurdert at det også er risikoer i konsept 4, og at disse til dels speiler risikoen i konsept 3; hvis operatørene ikke gjør som forventet, risikerer vi å stå uten en operatør i konsept 3, og uten en trafikkavtale som kan benyttes som planlagt i konsept 4. Det vurderes at de risikoreduserende tiltakene i konsept 4 har færre ulemper og er lettere å få til å fungere godt, enn tilsvarende for konsept 3. Begge disse har lavere og mer håndterbar risiko enn konsept 1 og 2.

7.2.4 Oppsummering av risiko og usikkerhet

I konsept 1 Uten FOT er det et forventet resultat at togtilbudet vil reduseres betydelig i omfang, og at det kan forventes å reduseres ytterligere over tid. Ettersom det er et forventet utfall, anses det som lite aktuelt for staten å prøve å motvirke denne sannsynligheten. Konseptet gjør det svært dårlig med hensyn til usikkerhet og risiko.

I konsept 2 Delvis FOT er det sannsynlig at togtilbudet vil reduseres noe i omfang på linjer uten FOT (spesielt ekstra kapasitet i rush og kortere driftsdøgn). Det er også en sannsynlighet for at tilbudet vil reduseres ytterligere, men hvor mye og hvor raskt den vil reduseres er mer usikkert. Risikoen for bortfall av tilbudet kan kun delvis håndteres av risikoreduserende tiltak. Etter at deler av Norske togs kjøretøyflåte er solgt, bør valg av konsept 2 anses som irreversibelt på kort til mellomlang sikt (ca. 15 år). Konseptet anses som risikomessig vanskelig å forsvare.

I konsept 3 Overveiende FOT er det en risiko for at operatørene ikke kan/ønsker å drifte et fjern-togtilbud Oslo–Bergen eller Oslo–Trondheim under de forventede rammebetingelsene. Det er også en risiko for at en operatør kan legge ned tilbudet dersom drift uten FOT ikke er økonomisk bærekraftig likevel. Aktuelle risikoreduserende tiltak vil kunne redusere både sannsynligheten og alvorligheten av konsekvensene av dette, men har klare ulemper og kan ikke garantere for videreføring av hele togtilbudet. Det anses at valg av konsept 3 kan reverseres på om lag 4–5 år.⁶¹

I konsept 4 Full FOT er det risiko for at en kommersiell operatør dukker opp og viser vilje og evne til å levere et togtilbud som gir god oppnåelse av de transportpolitiske målene underveis i en trafikkavtaleprosess. Det er identifisert relevante tiltak som kan redusere sannsynligheten for at dette skjer uventet, og begrense negative konsekvenser av dette for togtilbudet og trafikkavtaleprosessen.

⁶¹ Forutsatt at det foreligger en rammeavtale som kan benyttes til å anskaffe nytt fjerntogmateriell.

I konsept 3 og 4 består den primære risikoen av det samme: hvorvidt kommersielle operatører gjør som forventet eller ikke. I begge situasjoner vil innhenting av informasjon om operatørens intensjoner bidra til å redusere usikkerheten. Det anses at de identifiserte risikoreduserende tiltakene i konsept 4 vil være mer gjennomførbare, og i større grad begrense potensielle negative konsekvenser for togtilbudet, enn tilsvarende tiltak i konsept 3.

Med hensyn til risiko, inkludert muligheten for å håndtere identifiserte risikoer, rangeres konseptene som følger:

1. Konsept 4 Full FOT
2. Konsept 3 Overveiende FOT
3. Konsept 2 Delvis FOT
4. Konsept 1 Ingen FOT

7.3 Forholdsmessighet

I dette kapittelet vurderes forholdsmessigheten mellom måloppnåelse og graden av offentlig inngripen i markedet for persontogtransport i de ulike konseptene. Vurderingen tar utgangspunkt i EØS-krav til proporsjonalitet og de fire frihetene: fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer.

Utgangspunktet etter gjeldende regelverk, herunder jernbanepakke IV, er at markedet for persontogtransport er åpent for kommersiell drift.

Offentlig kjøp og andre former for statlig inngripen forutsetter derfor at tiltakene:

1. forfølger et legitimt formål av allmenn interesse,
2. er egnet til å nå formålet, og
3. ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet (forholdsmessighet).

I vurderingen av proporsjonalitet er det særlig relevant å se hen til i hvilken grad de ulike konseptene bidrar til oppnåelse av de transportpolitiske målene, og om tilsvarende måloppnåelse kunne vært oppnådd med mindre inngripende virkemidler.

7.3.1 Grad av inngripen i markedet

De fire konseptene representerer et spenn i graden av offentlig inngripen i markedet:

- Konsept 1 innebærer liten direkte offentlig inngripen i markedet, kun de kompensasjonsordningene som følger med sportilgangsavtalen med Bane NOR, samt krav om publisering av rute-, pris- og sanntidsinformasjon via Entur.
- Konsept 2 innebærer delvis inngripen, ved at staten kjøper deler av togtilbudet og stiller krav til alle operatører vedørende pris- og billettering, mot kompensasjon.
- Konsept 3 innebærer ganske omfattende inngripen, ved at staten kjøper hele togtilbudet unntatt noen få fjerntoglinjer og R45, samt stiller krav til alle operatører vedørende pris- og billettering.
- Konsept 4 innebærer omfattende inngripen, ved at persontogtilbudet i hovedsak driftes med trafikkavtaler (FOT).

Inngrepsnivået øker dermed trinnvis fra konsept 1 til konsept 4.

7.3.2 Måloppnåelse sett opp mot de transportpolitiske målene

Vurderingene i kapittel 7.1 viser tydelige forskjeller i måloppnåelse mellom konseptene. Forskjellene er særlig knyttet til:

- Hvor pålitelig og robust transporttilbudet er
- I hvilken grad togtilbudet bidrar til samfunnssikkerhet og beredskap

- Hvor godt ressursene i jernbanesektoren utnyttes samlet sett

Konsept 1 gir gjennomgående lav måloppnåelse for flere viktige mål. Konsept 4 gir høy måloppnåelse på tvers av alle effektmål. Konsept 2 og 3 ligger mellom disse ytterpunktene, men med ulik grad av statlig styring.

7.3.3 Vurdering av forholdsmessighet

Når graden av inngripen vurderes opp mot de fire frihetene, er hovedspørsmålet om begrensningene i markedsadgangen står i et rimelig forhold til de samfunnshensynene som ivaretas.

Konsept 1 begrenser ikke de fire frihetene, men gir samtidig et togtilbud som i liten grad oppfyller flere sentrale samfunnsmål. Dette viser begrensningene ved et rent markedsbasert regime.

Konsept 2 begrenser markedsadgangen på deler av jernbanenettet, men disse begrensningene er knyttet til konkrete transportbehov som markedet ikke dekker tilfredsstillende. Inngrepet kan derfor anses som forholdsmessig, men oppnåelsen av de transportpolitiske målene vurderes å være betydelig lavere enn i konsept 3, konsept 4 og dagens situasjon.

Konsept 3 innebærer målrettede inngrep i markedet for å sikre god mobilitet, forutsigbarhet og samfunnssikkerhet, og kun en liten andel av det planlagte togtilbudet vil driftes uten FOT. Markedsadgangen opprettholdes der potensialet for bærekraftig drift uten FOT er størst, og tiltakene går ikke lenger enn nødvendig for å nå formålene. Som følge av at konsept 3 gir betydelig bedre oppnåelse av de transportpolitiske målene enn konsept 2, vurderes FOT på de aktuelle linjene som et forholdsmessig inngrep i markedet.

Konsept 4 innebærer de mest omfattende begrensningene i markedsadgangen. Samtidig gir konseptet høyest måloppnåelse. Forbedringen sammenliknet med konsept 3 er knyttet til transportpolitiske mål om pålitelighet i transportsystemet, samfunnssikkerhet, og en velfungerende helhet i sektoren som gir «mer jernbane for pengene». For øvrige effektmål er det mulig å realisere like god måloppnåelse i begge konsepter. FOT på de to aktuelle fjerntoglinjene vurderes på grunnlag av foreliggende kunnskap potensielt å kunne være et forholdsmessig inngrep i markedet. Dette belyses ytterligere i det følgende.

Nærmere sammenligning av konsept 3 overveiende FOT og konsept 4 Full FOT

Ettersom konsept 3 Overveiende FOT og konsept 4 Full FOT er såpass like med hensyn til måloppnåelse og grad av statlig inngripen, beskrives forskjellene nærmere i det følgende. Som gjennomgangen viser, er forskjellen i statlig inngripen begrenset til kjøp av fire ekstra togpar per dag for F4 og F6.

Tabell 12 Forskjeller i statlig inngripen i markedet mellom konsept 3 og konsept 4

	Konsept 3 Overveiende FOT	Konsept 4 Full FOT
Linjer uten FOT	F1 Oslo–Stockholm F2 Oslo–Göteborg–København F4 Oslo–Bergen (4 av 6 togpar) F6 Oslo–Trondheim (4 av 6 togpar) R45 Flåm–Myrdal	F1 Oslo–Stockholm F2 Oslo–Göteborg–København R45 Flåm–Myrdal
Andre tiltak	Regulering av prising og billettering for drift uten FOT	Regulering av prising og billettering for drift uten FOT
Forskjell		Kjøp av 4 ekstra togpar per dag for F4 og F6

Tabell 13 Forskjeller i effektmåloppnåelse mellom konsept 3 og konsept 4

Effektmål	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT	Merknad
E1 Mobilitet og frekvens			Kjøp av to ekstra avganger på F4 og F6 i K3 gir like god frekvens i begge konsepter.
E2 Pålitelighet			Mindre forpliktelse til å sette opp alternativ transport, samt adgang til å stenge billett-salg ved lengre brudd i infrastrukturen gir lavere måloppnåelse for K3.
E3 Priser og billettering			Krav om at operatørene må tilby gjennomgående billettering gjennom Entur og takstkompensasjon kan sikre lik måloppnåelse.
E6 Samfunns-sikkerhet			Konsept 3 gir mindre forutsigbarhet for staten enn konsept 4.
E7 Effektiv helhet			Det finnes færre muligheter for å sikre sammenheng og effektiv bruk av foreliggende innsatsfaktorer i konsept 3 enn konsept 4.

Måloppnåelse for E4 for persontogoperatørene og E5 for godstransporten vil i større grad avhenge av hvordan de statlige virkemidlene utformes og brukes (inkludert FOT), enn av omfanget av FOT.

For å konkludere med at et inngrep er proporsjonalt, må det vurderes hvilken grad av måloppnåelse som vil være tilstrekkelig med hensyn til de transportpolitiske målene. Flere av de transportpolitiske målene er imidlertid i liten grad kvantifiserte, og det er dermed ikke mulig å si om oppnåelsen i konsept 3 er tilstrekkelig eller ikke med henvisning til en ekstern standard. Et transportpolitisk mål som er kvantifisert, er kravene til togtilbudets punktlighet og regularitet. Påliteligheten i konsept 3 og 4 er imidlertid ikke ulik med hensyn til punktlighet og regularitet, men forventes å være noe ulikt med hensyn til omfanget av alternativ transport ved innstillinger.

Det er i konsept 3 ikke forutsatt at staten oppretter kompensasjonsordning eller FOT-avtaler med operatørene ved lengre uforutsette stenginger i infrastrukturen, og at det kan gi lavere omfang av alternativ transport (buss for tog). Det er imidlertid relevant for vurderingen at staten *kan* velge å benytte slike virkemidler for å sikre buss for tog for alle reisende, dersom den ønsker det. Imidlertid bærer operatørene med FOT også risikoen for kostnader knyttet til buss for tog i dagens trafikkavtaler, og det kan stilles spørsmål ved om det er rimelig at staten skal bære en risiko for operatører uten FOT, som den har valgt å ikke bære for operatører med FOT. Det er utenfor denne utredningens omfang å konkludere på hvilke vilkår som skal stilles i fremtidige trafikkavtaler, og problemstillingen beskrives her for å synliggjøre at en konklusjon i spørsmålet om proporsjonalitet krever inngående vurderinger av dette og lignende momenter.

Med hensyn til vurderingen av konsept 3 og 4, er det en utfordring at de transportpolitiske målene ikke er tydelige på hva slags fordeling av reiser mellom transportmidlene som forventes for lange reiser, og at lange reiser (inkludert fjerntogene) i liten grad nevnes spesifikt i målformuleringene. De transportpolitiske målene er derimot tydeligere på hva slags fordeling av reiser mellom transportmidler som skal realiseres i byområdene, som følge av nullvekstmålet om

at økningen i reiser skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Forverringen i måloppnåelse i konsept 2, blant annet som følge av mindre i transportkapasitet i rush, sammenlignet med dagens situasjon og konsept 3 og 4, er årsaken til at det konkluderes med at FOT på disse linjene er nødvendig for å nå målet.

7.3.4 Samlet vurdering

Samlet sett viser analysen at økt statlig inngripen gir bedre måloppnåelse, men at sammenhengen ikke er lineær. Overgangen fra konsept 1 til 2 og videre til 3 gir betydelig bedre måloppnåelse, mens forskjellen mellom konsept 3 og 4 er mindre for flere effektmål. Som følge av den lave måloppnåelsen i konsept 1 og 2 anses det som et forholdsmessig inngrep å inkludere det meste av togtilbudet i trafikkavtaler.

Det kan ikke utelukkes at kjøp av de ekstra fire togparene per fjerntoglinje (som er forskjellen mellom konsept 3 og 4) kan anses som et forholdsmessig inngrep i markedet, som begrunnes med behovet for bedre oppnåelse av de transportpolitiske målsetningene for togtilbudets pålitelighet, bidrag til samfunnssikkerhet, og effektiv bruk av transportsektorens samlede ressurser.

7.4 Budsjetteffekter for det offentlige

Dette kapittelet vurderer hvordan de ulike konseptene kan påvirke offentlige budsjetter. Konsekvenser for offentlige budsjetter er en av virkningene ved aktuelle tiltak som må vurderes, i henhold til utredningsinstruksen⁶². Vurderingen er hovedsakelig kvalitativ, ettersom budsjetteffektene i stor grad avhenger av konkrete valg knyttet til togtilbud, kjøretøy, kontraktsutforming og gjennomføring. Det er betydelig usikkerhet i vurderingene, særlig på lengre sikt.

Konseptenes forventede budsjetteffekter vil i det følgende sammenlignes med forventede effekter av konsept 4, som er nærmest utredningens nullalternativ.

Konsept 1: Ingen FOT

I konsept 1 vil statens direkte utgifter til kjøp av persontogtjenester være lave eller fraværende. Dette kan isolert sett gi lave budsjettutgifter på kort sikt. For å sikre fremkommeligheten for de reisende, forutsettes det imidlertid i konseptet at det fylkeskommunale busstilbudet utvides. Det kan også bli behov for tiltak i infrastrukturen i de større byene for å få bedre plass til den økte busstrafikken. Dette antas å være kostbart, og vil omfordele den administrative byrden mellom stat og fylkeskommune.

I dette konseptet forutsettes Norske tog å selge kjøretøyflåten, og det forventes at oppnådd pris for kjøretøyene vil ligge under innkjøpsprisene, også for kjøretøy som er nye eller nesten nye. Det er mulig at deler av flåten må selges svært rimelig eller kasseres for å kunne avvikle den statlig eide kjøretøyflåten. Andelen av togtilbudet med et visst potensiale for kommersiell drift krever i dag ca. 120 kjøretøy (uten F1 og F2), og Norske tog vil her selge om lag 320 kjøretøy. Dette er kjøretøy som var forventet å nedbetales gjennom billettinntekter og trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet, og salget kan forventes å utgjøre et økonomisk tap for staten.

Det vil i dette konseptet være behov for å håndtere betydelig reduksjon i inntekter fra infrastrukturavgifter for Bane NOR.

Samlet sett er de langsiktige budsjetteffektene i konsept 1 usikre, og potensielt høyere enn det de direkte kostnadene tilsier.

⁶² Se DFØs [Veileder til utredningsinstruksen - Kap. 2.1 Minimumskrav til utredning av statlige tiltak](#)

Konsept 2: Delvis FOT

I konsept 2 vil staten fortsatt ha betydelige utgifter til offentlig kjøp av persontogtjenester. Utgiftene vil være lavere enn i et fullt offentlig kjøpt regime, men det er de linjene som i størst grad er selvfinansierende som ikke lenger kjøpes, og reduksjonen i vederlag vil sannsynligvis være lavere enn det reduserte omfanget av FOT. Budsjetbelastningen avhenger av omfanget av takstkompensasjon som utbetales til operatørene, og kan bli opp til like stor som i dag.

Konseptet innebærer økt kompleksitet i styring og oppfølging. Dette kan medføre høyere administrative kostnader for Jernbanedirektoratet, men kostnadene til dette forventes likevel å være små sammenlignet med overføringene til operatørene.

I konsept 2 forutsettes Norske tog å selge deler av kjøretøyflåten (ca. 120 kjøretøy), og som i konsept 1 kan det forventes at Norske tog vil måtte selge kjøretøy til en lavere pris enn innkjøpspris og alder alene skulle tilsi. Det forventes blant annet å gjelde de nye fjerntogene (N10), som følge av at disse er svært kostbare å anskaffe og respondentene i RFI-en og høringsuttalelser til KVVU-en har uttrykt at disse kjøretøyene ikke er hensiktsmessig utformet med tanke på lønnsomhet av rent kommersiell virksomhet. Som i konsept 1 er dette kjøretøy som var forventet å bli nedbetalt gjennom billettinntekter og trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet, og salget kan utgjøre et økonomisk tap for staten. Salgsprisene avhenger blant annet av markedsaktørenes verdsettelse av kjøretøyene og investorene og bankenes vurdering av risiko.

Dersom kommersielle aktører trekker seg fra deler av tilbudet, kan staten måtte overta trafikken på kort varsel, og slike nødkjøp forventes å være kostbare. Samlet sett kan konsept 2 gi både lavere og høyere budsjettkostnader enn konsept 4. Det blir lavere hvis kommersielle aktører faktisk leverer som forutsatt, uten at staten må kompensere mye på pris eller trå til med nødkjøp. Samtidig kan kostnadene bli høyere hvis kommersielle tilbud faller bort og må erstattes på kort varsel. Utfallet er avhengig av gjennomføring og markedsutvikling.

Konsept 3: Overveiende FOT

I konsept 3 vil staten ha noe lavere direkte utgifter til offentlig kjøp enn i konsept 4, ettersom deler av fjerntogtilbudet forutsettes drevet uten FOT. Dette kan gi lavere budsjettbelastning, på kort og mellomlang sikt. Samtidig kan statlige intervensjoner, som takstkompensasjon eller kjøp av ekstra avganger, medføre nye utgifter.

Kostnadene til trafikkavtaler for F4 Oslo-Bergen og F6 Oslo-Trondheim forventes å øke i kommende avtaleperiode, som følge av behovet for fornyelsen av kjøretøyene som benyttes. Prisstrukturen til Norske tog gjør at nye kjøretøy er vesentlig dyrere for operatørene enn gamle kjøretøy. De nye fjerntogene, N10, er meget kostbare. De økte prisene for kjøretøyene inngår i beregningen av den prisen operatørene tilbyr Jernbanedirektoratet. Operatører uten FOT forventes å bruke rimeligere kjøretøy enn N10. Muligheten for å redusere behovet for nye fjerntog av typen N10 kan utgjøre en besparelse. Det er imidlertid ingen ting ved konsept 4 som forhindrer at man skaffer andre fjerntog enn type N10.

I sum er det rimelig å forvente noe reduksjon i offentlige utgifter i konsept 3 sammenlignet med konsept 4, men størrelsen på denne besparelsen er usikker og avhenger av omfanget av takstkompensasjon.

Konsept 4: Full FOT

I konsept 4 vil staten ha de høyeste direkte utgiftene til offentlig kjøp av persontogtjenester.

Konseptet har lavere risiko for uforutsette kostnader, blant annet som følge av redusert risiko for nødkjøp eller midlertidige løsninger. Man har også bedre virkemidler for å sikre at alle innsatsfaktorer henger godt sammen, slik at sektoren som helhet er mer effektiv (se effektmål 7 i kapittel 7.1.7).

Konsept 4 kan forventes å kreve noe høyere utgifter til trafikkavtalene enn konsept 3. Forskjellen i budsjetteffekter mellom konsept 3 og konsept 4 er imidlertid i stor grad avhengig av konkrete valg knyttet til togtilbud og kjøretøy. Det er i teorien mulig å unngå kjøp av flere N10 også i konsept 4, dersom man velger en rimeligere kjøretøytype.

Oppsummering av budsjetteffekter

Tabell 14 oppsummerer de viktigste budsjettvirkningene av de ulike konseptene.

Tabell 14 Oversikt over forventede budsjetteffekter. Effektene for konsept 1–3 beskrives relativt til konsept 4

	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Over- veiende FOT	K4 Full FOT
Endring i offentlig kjøp og andre utgifter til togtilbudet (takstkompensasjon osv.)	Faller bort	Mulig reduksjon	Noe reduksjon	
Kostnader til øvrig kollektivtransport, tilrettelegging	Stor økning	Mulig noe økning		
Administrative kostnader i det offentlige	Redusert i Jdir økt i FK	Mulig økning i Jdir	Ingen endring	Ingen endring fra i dag
Avskrivning Norske tog	Stor	Liten	Ingen	Ingen
Kostnadsrisiko for uforutsette hendelser (nødkjøp mv.)		Mer enn K3	Mer enn K4	Lavest
Forventet netto effekt	 Usikker effekt	 Usikker effekt	 Noe mindre	Nullalternativ

7.5 Oppsummering av virkninger

Tabell 15 presenterer en oppsummering av de vurderte effektene.

Tabell 15 Oppsummering av virkninger per konsept

Type virkning	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Over- veiende FOT	K4 Full FOT
Måloppnåelse (rangering)				
Risiko og usikkerhet (rangering)				
Proporsjonalitet (ja/nei)				 Kanskje
Budsjetteffekter (relativt til K4)	 Usikker effekt	 Usikker effekt	 Noe mindre	Referanse

8 Anbefaling

8.1 Oppsummering av vurderingene i rapporten

Utredningen har belyst konsekvensene av fire konsepter, som skiller seg fra hverandre i tre dimensjoner:

1. Hvilke linjer som driftes uten FOT og hvilke som driftes med FOT
2. Om, og hvordan, operatørene får tilgang på kjøretøy fra Norske tog
3. Hvilke statlige virkemidler ut over full FOT og kjøretøyflåten som benyttes

Vurderingen er gjennomført med utgangspunkt i de transportpolitiske målsettingene, statens ansvar for offentlig tjenesteyting, risiko ved bortfall av togtilbud samt EØS-rettslige krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

Konsept 1: Ingen FOT har følgende hovedtrekk:

- **Togtilbudet** innenfor utredningens virkeområde drives fullt ut kommersielt, uten avtaler om offentlig kjøp (FOT).
- **Kjøretøyene** til Norske tog selges, og det antas at operatører bruker dem i tilbudet uten FOT.
- **Virkemidlene** som staten bruker for å påvirke det kommersielle togtilbudet i dag videreføres, men ingen nye innføres.

Markedsanalysene viser at store deler av transporttilbudet på jernbanen som er nødvendig for å oppnå transportpolitiske målsettinger, ikke er aktuelt for togoperatører å drifte uten trafikkavtale/FOT. Konsekvensen av å ikke utlyse trafikkavtaler på nytt etter utløp av de inneværende avtalene vil være at store deler av dagens togtilbud vil falle bort. Dette medfører en reduksjon i oppnåelse av flere transportpolitiske målsettinger, inkludert nullvekstmålet. Jernbanens bidrag til samfunns-sikkerhet og beredskap vil bli svekket varig dersom dette konseptet velges.

Konsekvensene av konsept 1 vil i stor grad være irreversible på kort og mellomlang sikt, som følge av at det vil ta mange år å gjenanskaffe en ny kjøretøyflåte i den aktuelle størrelsen. Infrastrukturen som bare brukes av persontog, vil stå helt uten trafikk, og det vil være naturlig å legge ned ubrukt infrastruktur. Dette vil føre til at det blir svært krevende for staten å reetablere et tilbud innen rimelig tid. Salget av kjøretøyflåten til lave priser forventes å medføre et økonomisk tap for staten.

På bakgrunn av svært lav måloppnåelse, høy risiko og irreversible virkninger **frarådes konsept 1.**

Konsept 2: Delvis FOT har følgende hovedtrekk:

- **Togtilbudet** består av en kombinasjon av kommersiell drift og offentlig kjøp (FOT) av utvalgte deler av tilbudet.
- **Kjøretøy** som brukes til linjene med FOT beholdes, mens øvrige kjøretøy selges og det antas at operatører bruker dem i tilbudet uten FOT.
- Staten tar i bruk noen nye **virkemidler** for å styre enkelte egenskaper til tilbudet uten FOT, herunder takstkompensasjon og krav til sømløs billettering.

Markedsanalysene viser at det finnes betinget interesse for kommersiell drift på en del toglinjer. Det omfatter fjerntoglinjene F4 Oslo–Bergen og F6 Oslo–Trondheim. Det omfatter også linjer i Oslo-området som kjører til eller forbi Oslo lufthavn samt RE20 Oslo–Halden–Göteborg. Øvrige toglinjer omfattes i konsept 2 av FOT, og tilbudet forutsettes å være en videreføring av dagens tilbud, med realisering av tilbudsforbedringer i henhold til vedtatte planer.

En av togoperatørenes forutsetninger for kommersiell drift er å ha tilgang til egnede kjøretøy, for eksempel toget som i dag eies av Norske tog AS. Ettersom Norske tog kun i begrenset omfang kan leie ut kjøretøy til togoperatører for bruk utenfor trafikkavtalene, selger Norske tog i dette

konseptet overskuddsmateriellet til interesserte togoperatører, som kan bruke det til å tilby de aktuelle transporttjenestene uten trafikkavtale.

Vurderingen viser at konseptet har lav måloppnåelse knyttet til blant annet mobilitet, pålitelighet og samfunnssikkerhet. Videre innebærer konseptet risiko for bortfall av togtilbudet. Dersom de nye togoperatørene finner mer lønnsomme bruksmuligheter for de kjøpte jernbanekjøretøyene andre steder, vil tilbudet kunne falle bort eller bli betydelig redusert. Staten vil i en slik situasjon være avhengig av å kunne gjennomføre et nødkjøp fra en operatør som eier egnede kjøretøy.

Salget av deler av Norske togs kjøretøyflåte innebærer at en eventuell beslutning om konsept 2 kan anses som irreversibel på kort til mellomlang sikt⁶³.

Konseptet har lav til medium lav måloppnåelse med hensyn til mobilitet, pålitelighet og samfunnssikkerhet. Det skyldes blant annet at det forventes at togtilbudet uten FOT vil ha redusert transportkapasitet i rushtimene, sammenliknet med dagens situasjon. Dette reduserer både de reisendes mobilitet og påliteligheten i togtilbudet.

På bakgrunn av lav måloppnåelse, høy risiko og irreversible virkninger på mellomlang sikt **frarådes konsept 2.**

Anbefalingen om å fraråde konsept 1 og 2 innebærer at det med høy grad av sikkerhet kan anbefales FOT på nesten alle linjer på den norske jernbanen. Resterende linjer inngår i vurderingen av forskjellene mellom konsept 3 og 4. Ettersom disse forskjellene er relativt små, omtales disse samlet.

Konsept 3: Overveiende FOT har følgende hovedtrekk:

- Hoveddelen av **togtilbudet** er omfattet av FOT-avtaler, med et begrenset innslag av kommersiell drift.
- **Kjøretøyene** til Norske tog omdisponeres til nye linjer, og kjøretøyflåten beholdes.
- Staten tar i bruk noen nye **virkemidler** for å styre enkelte egenskaper ved tilbudet uten FOT, herunder takstkompensasjon, krav til sømløs billettering og kjøp av ekstra avganger.

Konsept 4: Full FOT har følgende hovedtrekk:

- Hele **togtilbudet** innenfor utredningens virkeområde omfattes av avtaler om offentlig kjøp.
- **Kjøretøyene** beholdes av Norske tog.
- Staten sikrer videreføring av ønskelige egenskaper ved togtilbudet, gjennom egnede **virkemidler** (enten trafikkavtalene eller økt bruk av forskrift).

For hoveddelen av togtilbudet, ca. 98 prosent av ruteleiene, er tiltakene like i konsept 3 og 4. Det vil si at togtilbudet forutsettes videreført gjennom FOT-avtaler. Konseptene er sammenfallende for toglinjer som:

- *ikke* er av kommersiell interesse for togoperatører å drifte uten trafikkavtale
- der det forventes et togtilbud *helt i tråd* med politiske målsettinger, produsert av kommersielle aktører uten trafikkavtale
- der det vises en *betinget interesse* for kommersiell drift, men der vilkårene med høy sannsynlighet ikke vil kunne oppfylles

Forskjellen mellom konsept 3 og 4 knytter seg til et fåtall fjerntoglinjer (F4 og F6), der det er indikert mulig, men betinget, interesse for drift uten FOT.

I Tabell 16 vises en oversikt over hvordan ulike linjer er håndtert i konsept 3 og konsept 4.

⁶³ Kort sikt er opptil 4 år. Mellomlang sikt er 5–15 år.

Tabell 16 Resultatet av toglinjer for Konsept 3 og 4. Linjer med svært lav frekvens eller som primært er innrettet mot turistmarkedet inngår ikke i tabellen.

Toglinje	K3 Overveiende FOT	K4 Full FOT	Merknad
F1 Oslo S–Stockholm	Uten FOT	Uten FOT	Drift stort sett uten FOT i dag*
F2 Oslo–Göteborg–København	Uten FOT	Uten FOT	Driftsstart planlagt juni 2026
F4 Oslo–Bergen	4 togpar uten FOT 2 togpar med FOT	Med FOT	Betinget kommersiell interesse
F5 Oslo–Kristiansand–Stavanger	Med FOT	Med FOT	Proporsjonalitetsvurdering allerede gjennomført høst 2025
F6 Oslo–Trondheim	4 togpar uten FOT 2 togpar med FOT	Med FOT	Betinget kommersiell interesse
R45 Myrdal–Flåm	Uten FOT	Uten FOT	Fremtidig drift uten FOT avklart i egen prosess, høst 2025.
Alle andre linjer	Med FOT	Med FOT	

* Eventuelt med ekstra stopp og takstsamarbeid

Vurderingen av måloppnåelse viser at både konsept 3 og konsept 4 gir god måloppnåelse, med noe høyere måloppnåelse for konsept 4. Forbedringen i konsept 4 sammenliknet med konsept 3 er knyttet til transportpolitiske mål om pålitelighet i transportsystemet, samfunnssikkerhet og en velfungerende helhet i sektoren som gir «mer jernbane for pengene». For øvrige effektmål er det mulig å realisere like god måloppnåelse i begge konsepter.

Konsept 3 gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for kontinuitet i togtilbudet over tid. Operatørene stiller en rekke betingelser for kommersiell drift av fjerntoglinjene, som ikke gir et robust grunnlag for å sikre oppfyllelse av statens ansvar for offentlig tjenesteyting dersom kommersiell drift faller bort. Risikoen for bortfall av togtilbud, manglende erstatningsmuligheter innen rimelig tid og redusert styring over sentrale innsatsfaktorer, bidrar til at konseptet vurderes å ha lavere måloppnåelse enn konsept 4.

Når det gjelder proporsjonalitet, vurderes markedsinngrepet i konsept 4 som begrenset, ettersom forskjellen fra konsept 3 gjelder en svært liten andel av trafikken. Samtidig er konsekvensene ved feilvurdering av den betingede markedsinteressen i konsept 3 potensielt store.

Konsept 3 kan innebære noe lavere statlige kjøpskostnader enn konsept 4 når det gjelder budsjetteffekter, gitt at kommersiell drift faktisk realiseres på de aktuelle fjerntoglinjene. Samtidig er denne effekten usikker og betinget av at kommersiell interesse materialiserer seg og opprettholdes over tid. Konsept 4 gir høyere forutsigbarhet i statens utgifter, og reduserer risikoen for uforutsette kostnader knyttet til nødkjøp, bortfall av tilbud eller behov for rask anskaffelse av kjøretøy.

Samlet sett vurderes forskjellene i både proporsjonalitet og budsjetteffekter mellom konsept 3 og 4 som begrensede, mens forskjellen i risikoeksponering er tydeligere.

Det er viktig å tydeliggjøre at det er høy grad av sikkerhet knyttet til hoveddelen av togtilbudet i begge konsepter. For om lag 98 prosent av ruteleiene er vurderingene robuste og entydige, og det foreligger et klart faglig grunnlag for videreføring av offentlig kjøp. Usikkerheten er konsentrert om et svært begrenset antall ruteleier på enkelte fjerntoglinjer, der markedets interesse er betinget.

Tabell 17 Oppsummering av virkninger per konsept

Type virkning	K1 Ingen FOT	K2 Delvis FOT	K3 Over- veiende FOT	K4 Full FOT
Måloppnåelse (rangering)	4	3	2	1
Risiko og usikkerhet (rangering)	4	3	2	1
Proporsjonalitet (ja/nei)	Ja	Ja	Ja	Kanskje
Budsjetteffekter (relativt til K4)	Usikker effekt	Usikker effekt	Noe mindre	Referanse

8.2 Anbefaling

Konsept 4: FOT på alle linjer, med noen få unntak

Basert på vurderingen etter kriteriene vi har lagt til grunn, ser vi ingen togoperatør som har planer om å tilby transporttilbudet på rent kommersielle vilkår på de utredede toglinjene. Det er meldt betinget interesse for kommersiell drift på to toglinjer (F4 og F6). Det har ikke vært mulig å konkludere med at en togoperatør vil videreutvikle de skisserte idéene og mulighetene i en konkret forretningsplan under gjeldende vilkår, og heller ikke vært mulig å konkludere med at en slik plan i så fall vil bli realisert.

På bakgrunn av fraværet av kjente, konkrete planer og den kun betingede interessen for å tilby transporttjenester på rent kommersielle vilkår, oppstår det en reell risiko for at vi vil bli sittende uten togoperatør og dermed uten tilbud til de reisende når de gjeldende trafikkavtalene utløper. Dette innebærer en for stor risiko for at de transportpolitiske målene ikke nås.

Vi anbefaler derfor å ta utgangspunkt i konsept 4 som en nødvendig, risikoreduserende og robust innretning for det videre arbeidet. Dette konseptet gir staten tilstrekkelige virkemidler til å sikre et helhetlig, forutsigbart og sammenhengende togtilbud, og samtidig gir handlingsrom for videre markedsavklaringer og eventuelle tilpasninger dersom kommersiell interesse materialiserer seg.

Tabell 18 Anbefaling av driftsform (med FOT eller uten FOT) per linje

Togkategori og linje	Anbefaling FOT	Merknad
Fjerntog		
F1 Oslo–Stockholm	Nei*	*Eventuelt med ekstra stopp og takstsamarbeid
F2 Oslo–Göteborg–København	Nei	
F4 Oslo S–Bergen	Ja	
F5 Oslo S–Kristiansand–Stavanger	Ja	Vurdering av proporsjonalitet gjennomført i 2025
F6 Oslo S–Trondheim	Ja	
F7 Trondheim S–Bodø	Ja	
F8 Stockholm–Kiruna–Narvik	Ja	
Lokaltog		
L1 Lillestrøm–Asker–Spikkestad	Ja	
L2 Stabekk–Oslo S–Ski	Ja	
L4 Bergen–Arna	Ja	
L5 Stavanger–Egersund	Ja	
Regiontog		
R12 Kongsberg–Eidsvoll	Ja	
R13 Drammen–Dal	Ja	
R14 Asker–Kongsvinger	Ja	
R15 Drammen–Eidsvoll	Ja	Erstatter FLY 1 og FLY2 fra 2028
R21 Oslo S–Moss	Ja	
R22 Oslo S–Mysen–Rakkestad	Ja	
R23 Oslo–Ski	Ja	
R31 Oslo–Jaren	Ja	
R40 Bergen–Voss–Myrdal	Ja	
R70 Steinkjer–Støren	Ja	
Regiontog i distrikt		
R45 Myrdal–Flåm	Nei	Avklart i egen prosess høsten 2025 ⁶⁴
R50 Nelaug–Arendal	Ja	
R55 Notodden–Porsgrunn	Ja	
R60 Hamar–Røros–Trondheim S	Ja	
R65 Dombås–Åndalsnes	Ja	
R71 Trondheim S–Storlien	Ja	
R75 Bodø–Rognan	Ja	
Regionekspress		
RE10 Lillehammer–Drammen	Ja	
RE11 Eidsvoll–Skien	Ja	
RE20 Oslo–Halden–Göteborg	Ja	
RE30 Oslo–Gjøvik	Ja	

⁶⁴ Kilde: Jernbanedirektoratet. [Ny drift av Flåmsbana](#), 12.12.2025.

8.3 Anbefalinger for veien videre

Besvarelse av supplerende tildelingsbrev nr. 12 av 16. oktober 2024

Det anbefales at Jernbanedirektoratet fortsetter omgående med å svare ut øvrige momenter som ble etterspurt i tildelingsbrev nr. 12 (2024), herunder:

- Inndelingen av tilbudet i trafikkpakker
- Vurdering av kontraktsform og vilkår

Det anbefales at arbeidet fortsetter med utgangspunkt i konsept 4. Arbeidet bør ta med seg relevante risikoreduserende tiltak som er identifisert i denne utredningen.

Som en del av arbeidet med kontraktsform og vilkår, bør det gjennomføres en nærmere vurdering av hvilke av persontogoperatørenes rammebetingelser som bør reguleres gjennom trafikkavtalene, og hvilke rammebetingelser som bør reguleres gjennom lov og forskrift, og dermed også vil gjelde for togtilbudet som driftes uten FOT. Dette gjelder særlig krav til billettering, pris og bruk av Enturs tjenester. Dette kan potensielt gjøres som en egen utredning (se under).

Nærmere vurdering av aktuelle virkemidler for å oppnå sømløs mobilitet

Det anbefales at det gjøres en vurdering av hvilke krav til billettering og prising som bør stilles til togoperatører i Norge, både det som driftes med FOT og det som driftes uten. Med dette menes krav som i større grad enn i dag tar innover seg at jernbanesektoren består av flere togoperatører, og operatører både med og uten trafikkavtaler.

Også i konsept 4 forutsettes det tre linjer med drift uten FOT (F1, F2 og R45), samt videreføringen av andre lavfrekvente tilbud uten FOT som er rettet mot turistmarkedet. At det i konsept 4 vurderes å være behov for å drifte de vurderte linjene med FOT, begrenser ikke operatørenes adgang til å opprette andre togtilbud uten FOT. Et felles sett med krav til operatørene vil bidra til bedre oppnåelse av transportpolitiske målsettinger, inkludert mål om enklere og mer sømløse reiser, og gjøre det tydelig hvilke krav som gjelder for personoperatører på jernbanen, uavhengig av om tilbudet driftes med eller uten FOT. Slike krav må imidlertid utredes nærmere, og vurderes opp mot eventuelle ulemper de medfører, før de kan anbefales innført.

Jernbanedirektoratet har allerede levert svar på Oppdrag 23-2024, hvor vi anbefaler å flytte deler av vederlaget som går gjennom togoperatørene til Entur over til direkte tilskudd til Entur, og samtidig utvide innholdet i gebyrordningen til å omfatte hele Enturs tjenesteportefølje knyttet til salg og oppgjør. Det bør videre vurderes om det skal stilles krav til:

- at alle persontogoperatører bruker Entur som salgskanal
- gjennomgående billettering, dvs. at én billett kan løses for en reise som omfatter persontogoperatører både med og uten FOT
- gjennomgående prising, dvs. om det er aktuelt med regressiv prising på tvers av operatører

Utredninger av statens juridiske handlingsrom for bruk av kjøretøy utenfor trafikkavtalene

Det anbefales å settes i gang en utredning av mulighetsrommet Norske tog har for bruk av kjøretøyene, inkludert muligheten for å tilby kjøretøy til operatører uten FOT. Utredningen bør omfatte muligheten for å tilby kjøretøy til operatører uten FOT, juridiske og statsstøtterettslige rammer og konsekvenser. Etter at det juridiske handlingsrommet er avklart, bør det vurderes om funnene har implikasjoner for masterplan for kjøretøy og kjøretøystrategien.

Strategiske utredninger og presisering av politiske mål for lange reiser

Det er markeder som mangler utredninger knyttet til ønsket transportmiddelfordeling. Økt tydelighet på hva som må til for å nå transportpolitiske mål, inkludert ønsket utvikling i transportmiddelfordelingen, og hva det vil si for jernbanens rolle, kan være nyttig.

Markeder der slike utredninger mangler inkluderer:

- Lange reiser i Norge, inkludert en vurdering av hvilket/hvilke transportmiddel/-midler som bør ta de største reisestrømmene på ulike relasjoner, i lys av målet om nullutslipps-samfunnet i 2050. Nullvekstmålet bidrar til at det er enklere å vurdere hvilke egenskaper togtilbudet må ha for å bidra til transportpolitiske målsetninger, enn det er å gjøre tilsvarende vurdering for fjerntogtilbudet. Arbeidet bør danne grunnlaget for tydeligere transportpolitiske målsetninger for lange reiser, inkludert ønsket transportmiddelfordeling, som kan legges til grunn i NTP og transportetatens arbeid med å utvikle transporttilbudet for lange reiser.
- Det kan også være relevant med en oppdatert og samlet vurdering av videre utvikling av togtilbudet i Trøndelag, ettersom KVVU-en fra 2011 i liten grad er fulgt opp og det ikke foreligger KVVU eller tilsvarende utredninger av togtilbudet sør for Trondheim (mot Støren, Oppdal og Røros). Utredningen bør blant annet belyse rolledeling og samarbeid mellom transportmidlene, inkludert mellom ulike persontogkategorier i storbyregionen.

8.4 Oppsummering av anbefalingene

Tabell 19 Oppsummering av anbefalingene presenterer en oppsummering av anbefalingene.

Tabell 19 Oppsummering av anbefalingene

Tema	Anbefaling
Trafikkavtaler	Videreføring av FOT (konsept 4) for togtilbudet som beskrives som «Ja» i tTabell 18.
Markedsdialog	Fortsettelse av dialog ved konkretisering av kommersiell interesse
Regelverk og rammebetingelser	Nærmere utredning av felles krav til billettering, pris og sømløshet
Kjøretøy	Utredning av statens handlingsrom for bruk og utleie av kjøretøy
Langsiktig utvikling	Strategiske utredninger for lange reiser og regionale tilbud

Referanser

Jernbanedirektorat. (2026) *Landsomfattende RFI 2025 – oppsummering (internnotat)*, datert 22.01.2026

Jernbanedirektoratet. (2020) *Integrering av tilbringertjenesten til Oslo lufthavn – Supplerende analyser*, datert 01.09.2020

Jernbanedirektoratet. (2022) *Kunnskapsgrunnlag for standard for tilbudskonsepter persontransport*, datert 05.08.2022, <https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2024/04/Kunnskapsgrunnlag-for-standard-for-tilbudskonsepter-persontransport.pdf>

Jernbanedirektoratet. (2022) *Standard for tilbudskonsept persontransport*, datert 10.08.2022, <https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2024/04/Jernbanedirektoratets-standard-for-tilbudskonsept-persontransport.pdf>

Jernbanedirektoratet. (2022), *Jernbanedirektoratets standard for rutemodeller*, datert 19.07.22, https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2023/11/201701227-6-standard_rutemodeller_rev_01.pdf

Jernbanedirektoratet. (2025), *Styringsrammeverk for nye tilbudsforbedringer på jernbanen*, datert 03.10.2025, <https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2025/10/Styringsrammeverk-for-nye-tilbudsforbedringer-pa-jernbanen.pdf>

Oslo Economics. (2025) *Analyse av det norske persontransportmarkedet*, datert april 2025

Oslo Economics. (2025) *Trafikkavtalegjennomgang*, datert oktober 2025

Ruter. (2021) [*Ruters veileder for planlegging av linjenettet*](#).

Samferdselsdepartementet. (2023) *Forskrift om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (jernbanepassasjerrettighetsforskriften)*, datert 12.05.2023, [*Forskrift om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser \(jernbanepassasjerrettighetsforskriften\) - Lovdata*](#)

Samferdselsdepartementet. (2024) *Statsbudsjettet 2024 – Supplerende tildelingsbrev nr. 12*, datert 22.10.2024, <https://www.regjeringen.no/contentassets/07e14e608dbb4560bab3e8cc6371379c/2024/statsbudsjettet-2024-supplerende-tildelingsbrev-nr.-12.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2024) *Mandat om 1) trafikkavtalegjennomgang og 2) sikring av persontogtrafikken på Sørlandsbanen, Jærbanen og Arendalsbanen*, datert 22.10.24

Samferdselsdepartementet. (2024) *Meld. St. 14 (2023 – 2024), Melding til Stortinget, Nasjonal transportplan 2025-2036*, datert 22.03.2024, [*Meld. St. 14 \(2023–2024\) - regjeringen.no*](#)

Samferdselsdepartementet. (2025) *Statsbudsjettet 2026 – tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet* datert 22.12.2025, <https://www.regjeringen.no/contentassets/07e14e608dbb4560bab3e8cc6371379c/2026/tildelingsbrev-til-jernbanedirektoratet-2026.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2025) *Prop. 1 S (2025 – 2026) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) – FOR BUDSJETTÅRET 2026*, datert 06.11.2026, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3123501/>

Urbanet Analyse. (2018) Ranheim, P. B., & Raustøl, J. *Fase 1 tilbringer til Gardermoen med tog - Forutsetninger og resultater*, Arbeidsdokument. Oslo.