

Hovudutfordringar for norsk jernbane

Rapport frå arbeidsgruppe om vidare utvikling av
norsk jernbane

Forord

Samferdselsministeren har ved mange anledninger uttrykt at:

”Min ambisjon er et tipp-topp moderne hovednett på veg og jernbane innen 20 år”.

Under den rødgrønne regjeringen har samferdselssektoren fått sterkt økende oppmerksomhet, stort politisk fokus og en betydelig økning i bevilgningsnivået. Denne rapporten konsentrerer seg om jernbanen. Ved inngangen til denne regjeringsperioden var jernbanen i kritisk dårlig forfatning, og de reisende opplevde store forsinkelser og uregelmessigheter. Det er satt i verk mange tiltak som forbedrer situasjonen, og bevilgningene til Jernbaneverket har økt med nærmere 70 % i perioden 2005 – 2011.

For å oppnå statsrådets ambisjon om et moderne hovednett for jernbane er det ikke tilstrekkelig med kortsiktige tiltak. Derfor gav statsråden en gruppe sammensatt av ledere i norsk jernbane i oppdrag å utforme en rapport om de utfordringer norsk jernbane står overfor og hvordan disse kan håndteres.

Gruppen har lagt stor vekt på å se utfordringene i sektoren i et langsiktig perspektiv, og mener at utviklingen i drivkreftene tilsier at jernbanen må ta unna en større deler av trafikkveksten der jernbanen har sine styrker. Den største utfordringen, slik gruppen ser det, er derfor at det i dag ikke finnes konkrete, langsiktige mål for hvilken rolle jernbanen skal spille i det samlede transporttilbudet i framtida. Et slikt mål må avklares politisk, og ha en tidshorisont på 20 – 40 år.

Gruppas vurderinger av ulike utfordringer og muligheter er ment som et grunnlag for politiske vurderinger og valg som må tas nå for å sikre en moderne, samfunnsnyttig jernbane i framtida. Oppfølgingen av forslagene vil skje i de ordinære beslutningsprosessene, og vil bli inngått i NTP-arbeidet sammen med andre store utredninger som foregår parallelt.

Dette er første gang en samlet ledelse for ulike deler av tog-Norge sammen har tatt for seg utfordringene i sektoren. Det har vært en glede, og svært interessant, å få anledning til å lede dette arbeidet.

Eva Hildrum
Departementsråd, Samferdselsdepartementet

Oslo, 29. november 2011



Foto: Forside og kapittel 1 og 6: Hilde Lillejord / Jernbaneverket, s. 2: NSB, kapittel 2, 4, 5 og bakside: Njål Svingheim / Jernbaneverket, kapittel 3: Norsk Jernbanemuseum, s. 52: Øivind Haug / Flytoget
Design: Gjerholm Design
Trykk: Nilz Trykkerier

Innhald

1	SAMANDRAG	5
2	MANDAT OG ARBEIDSPROSESS	8
3	JERNBANEN I HISTORIA OG FOR FRAMTIDA	10
3.1	Kva jernbanen har hatt å seie fram til i dag	12
3.2	Kva jernbanen kan få å seie i framtida	13
4	DRIVKREFTER	15
4.1	Historisk satsing på jernbanen verda over – og auka innslag av konkurranse	16
4.2	EU vil påverke jernbanen i Noreg	16
4.3	Større press på område som alt er pressa	18
4.4	Klima i endring – meir fokus på miljøvenlege transportar, tolegrense og tryggingstiltak	20
4.5	Dei relative styrkeforholda mellom transportmidla blir endra	20
4.6	Krava til integrasjon og samhandling aukar	20
4.7	Oppsummering	21
5	UTFORDRINGAR	22
5.1	Klare mål og ein strategi for ein lengre tidshorisont finst ikkje	23
5.2	Jernbaneinfrastruktur og transporttilbod må utviklast meir i samanheng	26
5.3	Tidkrevjande plan- og avgjerdsprosessar	29
5.4	Mangelfull finansiering av langsiktige investeringar	30
5.5	Samfunnsøkonomiske metodar må vidareutviklast – ikkje alle effektar blir handtert	33
5.6	Manglande kapasitet i infrastruktur og andre naudsynte anlegg	35
5.7	For dårleg standard på eksisterande infrastruktur	36
5.8	Mangel på kompetanse og ressursar i jernbanesektoren	38
5.9	Manglande incentivsystem i jernbanedrifta	39
5.10	Organiseringa av sektoren er ikkje optimal	41
5.11	For lite samarbeid om knutepunktsutvikling og betalingssystem	47
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	49



1 Samandrag

Dei reisande og godsnæringa har vore gjennom krevjande år med dårleg driftsstabilitet på jernbanen. Utfordringane har vore tekne alvorleg og det er sett i gang ei rekkje enkeltprosjekt, utgreiingar og tiltak. Fleire strakstiltak er sette i verk og vil føre til at driftsstabiliteten blir betra. Dette gjeld mellom anna den ekstra innsatsen på vedlikehald i Oslo-området og den auka vinterberedskapen til Jernbaneverket og togselskapa.

Jernbanen er eit system der infrastruktur og togtilbod heng nøye saman. Å tenkje langsiktig og heilskapleg er svært viktig for utviklinga av sektoren. Jernbanegruppa ønskjer å medverke til å bringe fram eit godt grunnlag for politiske beslutningar om norsk jernbane si framtid.

Kollektivtransporten må spele ei styrkt og sentral rolle for å møte den etterspurnaden etter transport vi ventar i Noreg. Dette gjeld og jernbanen, både godstransport og persontransport. Demografisk utvikling, miljøproblematikk, areal- og framkomstomsyn er faktorar som tilseier at jernbanen må ta ein stor del av den venta trafikkveksten i dei marknadene der jernbanen er best eigna til dette. Utviklinga internasjonalt går i same retning.

Jernbanen må utviklast som eit system der infrastruktur og togtilbod vert vurdert i samanheng. For jernbanen tek det lang tid å få produksjonskapasitet på plass. Å utvikle eit jernbanesystem som fungerer godt og er kapasitetssterkt, er tidkrevjande og avhengig av godt koordinert arbeid. Dette er eit særtrekk ved jernbanen som transportform.

Jernbanenettet er i stor grad utforma på ei tid da jernbanen hadde ei anna rolle i det samla transportsystemet enn den han vil måtte ha i framtida. Med utgangspunkt i desse forholda, meiner jernbanegruppa at det er ei hovudutfordring for norsk jernbane at det ikkje finst klare mål og ein strategi for norsk jernbane for ein lengre tidshorisont enn

NTP-perioden. Vi meiner likevel at regjeringa har teke viktige skritt ved å igangsetje store utgreiingsoppdrag som gjev viktige grunnlag for utarbeiding av mål og strategi.

Jernbanen si rolle i det norske transportsystemet må klargjerast i eit 20-40-årsperspektiv. Det trengst ambisjonar for kva for del av transportarbeidet jernbanen skal løyse. Korleis ein kan dra nytte av jernbanens relative fortrinn og kva som må kjenneteikne togtilbodet for at dette skal kunne skje, må avklarast. Langsiktige mål og strategiar for norsk jernbane der rolla i det samla transportsystemet er klargjort, må utviklast i høve til andre transportformer. Defineringa av den moglege rolla til jernbanen i dei ulike transportmarknadene vil vere viktig for å kunne prioritere innsatsen framover og setje i gang utviklinga av infrastruktur og togtilbod for å nå dei langsiktige måla så godt som råd.

Ved å gjere nytte av dei beste eigenskapane til jernbanetransport, kan sektoren leggje til rette for eit smidig og effektivt moderne transportsystem. For å greie ut moglege tilbod og marknader er det alt sett i gang ei rad omfattande utgreiingar i jernbanesektoren. Dette gjeld mellom anna Høgfartsutgreiinga, konseptvalutgreiing for InterCity-området (Oslo-Halden/Skien/Lillehammer), Jernbaneverkets godsstrategi, langsiktige kapasitetsbehov i Oslo-området og konseptvalutgreiing for ny teknologisk plattform for signalsystem. Når desse er ferdigstilte (tidleg i 2012), vil det vere ei viktig oppgåve å bruke funna i desse arbeida til å definere måla for den framtidige medverknaden til jernbanen i transportsystemet. Det er viktig å definere rolla til jernbanen i dei ulike transportmarknadene for å kunne prioritere innsatsen framover og rette inn utviklinga av infrastruktur og togtilbod for å nå dei langsiktige måla. Det er viktig at dei langsiktige måla er klart definerte slik at vi og kan ta gode val på kort sikt.

Om norsk jernbane skal spele ei styrkt og sentral

rolle i det framtidige transportsystemet, må måten vi planlegg og byggjer ut jernbanen på, korleis vedtak om dette blir fatta og korleis utbygginga blir finansiert, skje på ein annan måte enn i dag.

Jernbanegruppa meiner at

- planlegginga må ta utgangspunkt i kva for togtilbod som skal møte den framtidige etterspurnaden, og dimensjoneringa av anlegg må skje i samsvar med dette.
- planlegginga må skje for lengre utbyggingsstrekningar med klarare tidsplan for realisering av prosjekt og togtilbod.
- langsiktige utbyggingsvedtak må følgjast opp med naudsynt finansiering for å sikre rasjonell gjennomføring.

Situasjonen i dag er kjenneteikna av at pålitelegheita på den eksisterande infrastrukturen er for dårleg og at det er manglande kapasitet i sentrale delar av infrastrukturen og andre naudsynte anlegg. Dette gjer jernbanen svært sårbar for avvik ved svikt i jernbaneanlegg og togmateriell. Forseinkingar spreier seg raskt. Utfordringa med manglande driftsstabilitet og kapasitet gjev jernbanebruket dei reisande og godsnæringa eit tilbod som ikkje er tilfredsstillande på mange strekningar. Dette har gjeve norsk jernbane dårleg omdøme. Jernbanegruppa meiner det er avgjerande å sikre at norsk jernbane raskast råd kan tilby pålitelege togtilbod.

Jernbanegruppa meiner at ei vesentleg betring av situasjonen krev langsiktig og målretta arbeid ved å **styrkje** den innsatsen som alt er sett i gang:

- gjennomføre meir og raskare vedlikehald og fornying av eksisterande jernbaneanlegg og sikre anlegg mot ytre påverknad som ras og flaum.

- auke kapasiteten i jernbanesystemet slik at flaskehalsar forsvinn, svake punkt blir reduserte og togtilbodet kan aukast.
- systematisk å identifisere og eliminere årsaker til driftsavvik.

I Nasjonal transportplan 2010-2019 framgår det at *”Regjeringa ønsker at en størst mulig del av veksten i de lange godstransportene skal skje på bane eller sjø. For jernbanens del legges det i NTP 2010 – 2019 opp til en tilnærmet dobling av godskapasiteten i planperioden”*. Jernbanegruppa meiner at rammevilkåra må bli endra for å skape grunnlag for å oppnå dette. Inntil driftsstabiliteten til jernbanen er tilfredsstillande, vurderer Samferdselsdepartementet om det er mogeleg å kompensere godstransporten når driftsavvika er store. Dette må avklarast raskt. Godstogmarknaden er open for alle, og staten må sikre lik tilgang til naudsynt jernbaneinfrastruktur, ikkje minst godsterminalar, for alle godsaktørar. Jernbanegruppa meiner at ansvaret for å drifte godsterminalane, for å sikre nøytralitet og like vilkår, må overførast til Jernbaneverket.

Jernbanegruppa meiner at dei prioriterte utfordringane og handlingsalternativ er at:

Langsiktig strategi, mål og planlegging

- det er naudsynt å fastleggje klare mål for kva rolle jernbanen skal spele i det samla transportsystemet og ein strategi for å nå måla. Planlegging og gjennomføring av tiltak innanfor sektoren er krevjande og tidsperspektivet bør difor vere 20 – 40 år.
- dei langsiktige måla for jernbanen i Noreg både i gods- og persontrafikkmarknadene bør ta utgangspunkt i kva for transportbehov jernbanen skal dekkje. Ei prioritering av jernbanen som transportform, må sjåast i samheng med dei relative føremonane

kvart transportslag har i ulike marknader.

- det må leggjast opp til ei heilskapleg tilnærming der det både må takast omsyn til kva for investeringar som krevst i linja, i togmateriell, i verkstader, terminaler, stasjonar og i parkeringsområde, slik at måla blir nådde.
- strategien må innehalde konkrete målformuleringar om kundane si oppleving av kvaliteten i togtilbodet.
- planlegging og utbygging av ny jernbaneinfrastruktur må gjennomførast raskare og for lengre samanhengande strekningar
- eit klart mål og tidleg forpliktande vedtak om gjennomføring av prosjekta og framdrifta, vil kunne bidra til meir effektive planprosessar.

Finansiering og organisering

- det er naudsynt med eit vesentleg høgare løyvningsnivå dersom vi skal realisere eit langt betre jernbanetilbod i tråd med høgare ambisjonar for jernbanen.
- løyvingane til jernbanen må vere føreseielege og i tråd med dei måla og den strategien som blir trekt opp for utviklinga av jernbanen.
- investeringane, når dei er starta opp, må sikrast løyvingar som gjev rasjonell anleggsdrift og dermed effektiv ressursbruk.
- mogelegheiter for å gjere bruk av alternative finansieringskjelder, finansieringsordningar og utbyggingsorganiseringar bør greiast ut, primært knytt til enkelte prosjekt.

Kapasitet og pålitelegheit

- jernbanenettet av i dag er bygt for transport-

behovet frå tidlegare tider, og har for låg kvalitet og kapasitet der det trengst mest. Innsatsen for å betre kapasiteten og pålitelegheita må styrkjast.

- planlegginga må ta utgangspunkt at det i dag ikkje finst restkapasitet i sentrale delar av jernbanenettet, ikkje i terminalane, ikkje i materiellparken og ikkje i anlegg for vending/parkering av tog og anlegg for vedlikehald og klargjering av tog.

Organisering og samarbeid

- arbeidet med kompetanseutvikling i jernbanesektoren må intensiverast: Alt frå å sikre høgare utdanning og forskning i jernbanefaga til å standardisere og effektivisere etter- og vidareutdanningstiltaka. Det må sjåast på høve til å utvikle samarbeidet med fleire utdannings- og forskingsinstitusjonar både i Noreg og i utlandet.
- eit føremålstenleg incentivsystem som fører til effektiv ressursbruk og god driftsstabilitet i jernbanesektoren, må utviklast og innførast.
- det må utviklast nasjonale mål for kollektiv trafikken der engasjementet til staten blir klargjort. Det er behov for å tydeleggjere rollene til aktørane og ansvaret i samarbeidet på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i tillegg til å utvikle felles målsetjingar. Samanhengande billetterings- og takstsystem og betre koordinering av offentleg kjøp av kollektivtransport bør i den samanhengen vurderast.
- Fleirtalet meiner at det er behov for ein gjennomgang av eigarskapen til verkstader, godsterminalar og stasjonar for å sikre føremålstenleg utforming og dimensjonering, og for å sikre operatørselskapa tilgang, kunderetta løysingar og tilrettelegging på like vilkår.



2 Mandat og arbeidsprosess

Arbeidsgruppa fekk dette oppdraget av samferdselsministeren i desember 2010:

”Norsk jernbane står overfor betydelige utfordringer. Tilstanden på jernbaneinfrastrukturen og behovet for å utvikle og fornye den er vel kjent, og er forhold som vil bli behandlet ved rulleringen av Nasjonal transportplan. For å videreutvikle norsk jernbane er det også relevant å se på andre aspekter, for eksempel mer institusjonelle og arbeidsmessige forhold.

Ulikt ståsted kan gi ulik innfallsvinkel til hva som er de store utfordringene, prioriteringen mellom dem og håndteringen av dem. En omforent forståelse av hva som er hovedutfordringene, er et viktig grunnlag for den etterfølgende identifisering og iverksetting av praktiske gjennomførbare løsninger. Dette forutsetter en systematisk og bredt anlagt tilnærming.

Samferdselsministeren har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skal utforme en rapport om utfordringene norsk jernbane står ovenfor og hvordan disse kan håndteres. Hensikten er å få på plass et supplerende grunnlag for utforming og gjennomføring av jernbanepolitikken i tiden fremover.

Arbeidsgruppens mandat er å identifisere, systematisere og analysere de mest relevante utfordringene på jernbaneområdet. Videre skal arbeidsgruppen peke på hvilke utfordringer som det bør prioriteres å gripe fatt i og drøfte og gjøre rede for ulike handlingsalternativer for å møte de sentrale utfordringene. Arbeidet skal ha en overordnet og strategisk karakter. Arbeidsgruppen skal presentere sitt arbeid i en sluttrapport. Oppfølging av rapporten vil bli konkretisert i de ordinære beslutningsprosessene.

Arbeidsgruppen bør gå bredt ut i analysen av utfordringer; disse kan **eksempelvis** være:

- Infrastrukturens standard; behov for utbygging og finansiering.
- Rolle- og ansvarsmessige; er roller og ansvar plassert ”riktig” i jernbanesektoren, ligger det til rette for god samhandling mellom aktørene.
- Ressurs- og kompetansemessige; har jernbanesektoren og dets underleverandører tilstrekkelig og riktig kompetanse.
- Om regelverksutvikling og regelverksforståelse drives slik at det skapes handlingsrom for løsninger.”

Jernbanegruppa er leidd av departementsråd Eva Hildrum i Samferdselsdepartementet (SD). Dei andre representantane i jernbanegruppa er jernbanedirektør Elisabeth Enger, konsernsjef i NSB Einar Enger (t.o.m. 01.05.2011), persontrafikkdirektør Tom Ingulstad (f.o.m. 01.05.2011), direktør i Statens jernbanetilsyn Erik Ø. Johnsen, administrerende direktør i Flytoget Linda Bernander Silseth, kommunikasjons- og marknadsdirektør Ole A. Hagen i Tollpost Globe (Logistikk- og Transportindustriens Landsforening), og ekspedisjonssjef i SD Fredrik Birkheim Arnesen. Sekretariatet er sammansett av avdelingsdirektør Cecilie Taule Fjordbakk, underdirektør Lars Krogset og seniorrådgjevar Annelene Holden Hoff, alle i SD.

Medlemmene som er inviterte til å ta del i gruppa, er leiarar for dei mest sentrale verksemdene i norsk jernbane i dag. I tillegg er LTL invitert til å ta del for å representere brukarperspektivet, spesielt med tanke på gods, sidan godsoperatørane ikkje har nokon samanslutnad.

Oppfølging av rapporten vil bli konkretisert i dei ordinære avgjerdsprosessane. Rapporten til jernbanegruppa er eit supplement til arbeidet i sektoren elles med framlegg til prioriteringar av dei viktigaste utfordringane og framlegg til handlingsalternativ. Mange av framlegga i denne rapporten er av ein slik art at det er naturleg med både vidare utgreiing og politisk handsaming i regjering og Storting.



3 Jernbanen i historia og for framtida

Store delar av jernbanenettet blei bygt for over 100 år sidan. Det la då til rette for andre transportbehov enn dei vi har i dag, og i enda sterkare grad i høve til dei vi kjem til å ha framtida. Mange strekningar har for låg kvalitet og kapasiteten er utnytta maksimalt der behovet for transport er størst. Stor trafikk på eit sårbart nett fører til at toga er mindre punktlege og at reisetida blir lengre enn ønskeleg. Den venta folkeauken dei næraste tiåra kjem til å auke behovet for transport både for personar og gods. Behovet for auka kapasitet kjem til å bli størst der kapasiteten i infrastrukturen alt er utfordra i dag. Auken i talet på innbyggjarar i sentrale område og den økonomiske veksten utfordrar areal- og transportplanlegginga i dei største byområda.

Krava til tekniske anlegg på både veg og bane dei siste åra har auka kraftig og er kostnadsdrivande for utbyggings- og fornyingsprosjekta. Denne utviklinga blir styrkt av krav til klimatilpassingar og meir robuste anlegg for å førebyggje ras og andre negative følgjer av eit meir ekstremt vær.

Berre fem prosent av jernbanenettet har meir enn eitt spor. Dette inneber at det er langt mellom kryssingsspor som gjev møte- og forbiøyringshøve, og dei lengste godstoga kan berre møte andre tog på nokre få stader. Om lag 30 prosent av nettet er lagt til rette for høgare fart enn 100 km/t, og berre rundt 4 prosent av dette er tilpassa fart på 160 km/t og over. Den tekniske infrastrukturen er utvikla i mindre etappar, og ber preg av blandingsteknologi og spesialtilpassa løysingar. Dette krev kompetanse om fleire teknologiar ved drift og vedlikehald. Infrastrukturen er sårbar for ytre påkjenningar, og store nedbørsmengder eller svært varmt eller kaldt vær får lett følgjer for spor eller delar av den tekniske infrastrukturen. Stoppstrukturen er mange stader slik han var før vegutbygginga. Dette har vore positivt for utviklinga av sentrale stasjonsbyar, men samtidig har tida "vakse frå" andre stader som ikkje lenger kvalifiserer til stoppestaden, mellom anna som følgje av konsentrasjon av aktivitet.

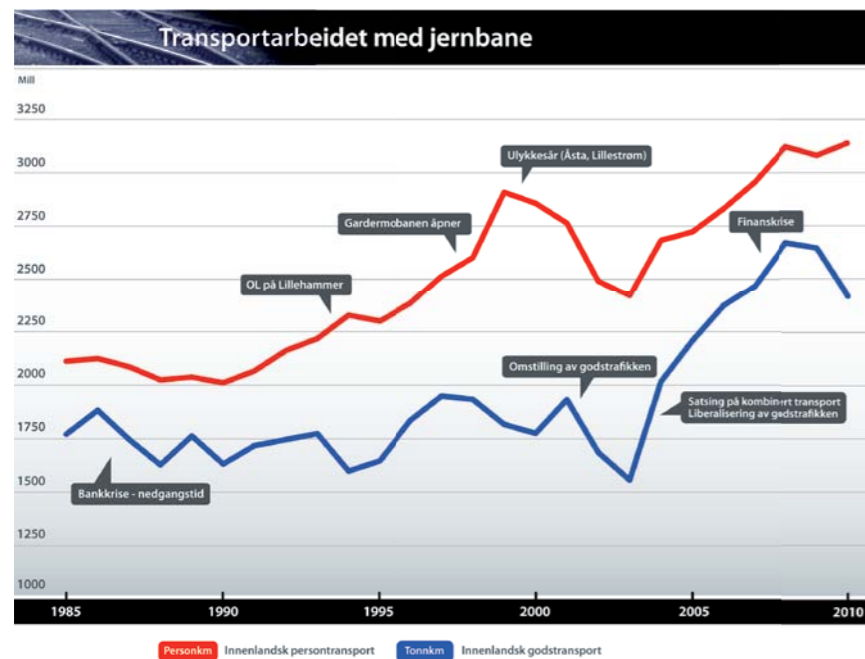
Kjelde: JBV's perspektivanalyse, april 2011

3.1 Kva jernbanen har hatt å seie fram til i dag

Skinnetransporten dominerte norsk transport rett etter andre verdskrigen, i talet på både reisande (55 prosent) og persontransportarbeid¹ (45 prosent). Transportbiletet blei likevel raskt endra på grunn av vekst i rutebiltransporten. Rundt 1950 tok vegtransporten over føringa både målt i talet på reisande og i persontransportarbeid. Fleire vel dagpendling over lengre avstandar på grunn av utviklinga i arbeidsmarknaden. Togtilbodet i dag har ein viktig funksjon for daglege skule- og arbeidsreiser inn til byområda. Pendlinga til Oslo frå kommunar i omlandet (reiser på mellom 80 og 150 km) er meir enn dobla dei siste 20 åra². I 2009 stod persontransporten med jernbane for 57,9 millionar reiser der talet på reiser i lokaltog i Osloområdet og på Inter-City-strekningane står for om lag 85 prosent. Nytt dobbeltspor mellom Stavanger og Sandnes har ført til ei markant betring i tilbodet og ein kraftig auke i reisevolumet på strekninga. Tilbodet og talet på lange reiser

mellom dei største byane i Sør-Noreg har vore stabilt over lang tid. Toget er òg transportmiddel for fritidsreiser til sentrale byområde og til destinasjonar langs banenettet. For turisttrafikken er toget i dag både eit framkomstmiddel og på fleire strekningar ein del av sjølve reiseopplevinga.

Jernbanedelen av godstransporten, målt i tonn-kilometer, har vore stabil og relativt låg samanlikna med sjø- og vegtransport, i heile perioden etter andre verdskrigen. Andelen har vore stigande sidan 2002, med eit lite fall i 2010. Transportarbeidet til jernbanen var høgare enn vegtransporten til midten av 1950-talet. Etter dette har auken i transportarbeidet til jernbanen vore langt meir moderat enn for vegtransporten, og svarte i 1992 for dryge 20 prosent av vegtransporten målt i tonnkilometer³. Jernbanen har i dag etter måten lite å seie for eksport og import, men er viktig for godstransporten på lengre strekningar mellom dei største byane i Noreg⁴.



Figur 1: Utviklinga i gods- og persontransportarbeid på jernbanen i perioden 1985-2010. Viktige hendingar i perioden er markert på tidslinene.

¹ http://www.ssb.no/vis/emner/historisk_statistikk/tabeller/kap20.html

² Lyntog og IC-tog: Ja takk? Artikkel i tidsskriftet Samferdsel nr. 8 2011.

³ http://www.ssb.no/vis/emner/historisk_statistikk/tabeller/kap20.html

⁴ En jernbane for framtiden. Perspektiver mot 2040. Jernbaneverket 2011.

3.2 Kva jernbanen kan få å seie i framtida

Jernbanen som transportform har følgjande kjenneteikn:

- Høge faste kostnader, låge framføringskostnader og lågt energiforbruk.
- Stor transportkapasitet sett i høve arealbruken.
- Liten fleksibilitet, noko som mellom anna fører til behov for omlasting eller omstiging til/frå andre transportmiddel.
- Lite ureining ved elektrisk drift, låge utslipp per eining òg ved dieseldrift med høg kapasitetsutnytting og små støypproblem etter transportmengda.
- Høg trafikktryggleik.
- Systemet kan vere svært påliteleg.
- Kan frakte store volum raskt.

Nærtrafikk-, regiontrafikk-, fjerntrafikk- og godsmarknaden har ulike krav til eigenskapar ved transporten.

- Nærtrafikken krev høg frekvens og hyppige stopp.
- Regiontrafikken krev hurtig transport mellom byregionar, der samla reisetid skal vere konkurransedyktig med biltransport.
- Fjerntrafikken krev raske reisetider for at togtransport skal kunne konkurrere med flytransport.
- For godstransporten vil alle ledd i transportkjeda vere viktig for å auke konkurransekrafta.
- Godstrafikk med jernbane eignar seg best på lengre transportavstander med stort volum for å utlikne kostnader med omlasting på godsterminalar.

Jernbanen kan leggje grunnlag for regionforstørring og ein fleirkjernestruktur rundt dei største byane og slik bidra til å minke presset på sentrale område. Eit kapasitetssterkt, påliteleg, høgfrekvent togtilbod med kort reisetid vil kunne medverke til å avlaste press på areal i dei største byane, skape ein meir variert og effektiv arbeidsmarknad og leggje til rette for større bu- og arbeidsmarknadsregionar. Eit velfungerande togtilbod vil vidare medverke til konsentrasjon av bustader og næringslokale nær stasjonane, noko som fører til effektiv arealutnytting og i sin tur endå fleire jernbanereisande.

Auka persontransport med tog krev:

- Ein driftsstadig infrastruktur med nok kapasitet for den samla trafikksamansetjinga.
- Eit påliteleg og attraktivt togtilbod.
 - høg stabilitet (punktleg og regelbunde).
 - togtilbod med kort reisetid, høg og føreseieleg frekvens, høve til å arbeide om bord/utnytte reisetida effektivt.
 - eit godt samspel mellom ulike transportslag slik at dei reisande lett kan planleggje og gjennomføre reisa frå start til slutt utan unødige hindringar undervegs.

- At jernbanen betener knutepunkta, medan andre transportmiddel tek seg av dei minste stasjonane og matar til jernbanesystemet.
- At knutepunkta og tilbringarsystemet må tilpassast krava til informasjon, utforming og effektivitet i dag og i framtida.
 - Arealplanar legg til rette for fortetting rundt knutepunkta slik at fleire får kort veg til jernbanestasjonen.
 - Gang-/sykkelveg til stasjonar med sykkelparkering.
 - Etablering av innfartsparkering.
 - Lett tilgjengeleg billett kjøp.
 - Smidig overgang mellom dei kollektive transportmidla.
- At informasjonen ved trafikkproblem (driftsavvik) skal vere spesifikk om årsak, kva som blir gjort for å rette situasjonen, og følgjer for trafikken med venta forseinkingar, innstillingar og alternativ transport.

Potensialet for å få meir gods frå veg til bane er stort. EU legg mellom anna opp til dedikerte godskorridorar. Det er eit mål å utvikle jernbanen til òg å vere ei viktig transportform over landegrensene. Godstransport på bane bidreg til å avlaste vegnettet.

Godstransport kan grovt sett delast inn i konteinarttransport og vognlast. Konteinarttransporten kjem truleg til å auke i Noreg fordi varegruppene dette omfattar, er i vekst. Konteinarttransport er stykkgoods og forbrukarvarer som blir frakta ut frå Austlandet til Vest-, Midt- og Nord-Noreg, med fisk, tinevarer og kjøtvarer i retur. Vognlast blir hovudsakleg nytta til tømmer, bulk, papir og papirmasse. Sjøtransporten tek det meste av bulk- og massetransporten. Det store godspotensialet for jernbane utover det nemnde, er sørkorridoren, det vil seie Oslo–Göteborg–Malmö/Europa.

Auka godstransport på bane krev:

- Effektive terminalar og høg kapasitet på infrastrukturen.
- Tilgjengeleg informasjon og kapasitet for alle transportørar.
- God regularitet og punktlegheit.
- Attraktive ruteleier.
- Konkurransedyktig framføringstid.
- Kostnadseffektive driftsopplegg.

Persontransport med tog har den viktigaste funksjonen i og mellom folketette område med arealmangel og køproblem på vegnettet, og der dei negative miljøfølgjene frå transportaktivitet er store. Andre transportformer bør nyttast til flatedekning der det er mindre konsentrerte transportmengder og mate til jernbanen der dette er føremålstenleg. Godstransport med jernbane har relative føremoner ved transport av store regelbundne volum over lange avstandar, som best utnyttar eigenskapane som ei effektiv, sikker og miljøvenleg transportform. For godstransport på jernbane er sikre leveringar heilt avgjerande.

Lønsamheita i godstrafikken med jernbane er i dag dårleg og godsverksemdene slit med underskot i togdrifta. Dette er grunngeve mellom anna med at infrastrukturen er for dårleg. For å oppretthalde konkurransekrafta for gods på bane på kort sikt fram til jernbaneinfrastrukturen blir meir driftsstadig, må det vurderast om det er mogeleg å innføre økonomiske støtteordningar som ikkje er i strid med statsstøtteregelverket.

Overføring av person- og godstransport frå veg til bane kan medverke til å auke tryggleiksnivået for den totale transportverksemda i Noreg. Jernbanen medverkar òg til lågare utslepp per transportert eining enn dei fleste andre transportformer. Overføring av transport til jernbane er difor viktig for å redusere miljøutfordringa frå transportsektoren.



4 Drivkrefter

4.1 Historisk satsing på jernbanen verda over – og auka innslag av konkurranse

Den auka offentlege interessa for jernbane dei siste åra, både mellom politikarar og media, er ikkje noko særnorsk fenomen. I europeisk transportpolitikk er det stort fokus på å utnytte miljø- og effektivitetsføremonane som toget har. Satsinga på jernbanetransport aukar òg i andre verdsdelar, rett nok frå svært ulike utgangspunkt. Til dømes blir det brukt store ressursar på utviklinga av jernbanen med investering i nytt høgfallsnett og effektive jernbanetransportar mellom store byar i mellom anna Europa, Nord-Amerika (Austkysten, California), Sør-Amerika (Brasil, Argentina), Kina og Russland.

Denne omfattande satsinga gjev erfaringar og auka kompetanse om marknader og teknologiske løysingar. Sidan dei aller fleste land opplever stor urbanisering, er planlegging for effektiv transport mellom store senter ei vesentleg samfunnsoppgåve dersom ein ønskjer å redusere omfanget av og bruk av areal til vegtransport.

Vidare er det ein klar tendens til auka konkurranse i dei ulike transportmarknadene og transportformene. Det har vore ein trend i Europa med omstrukturering og liberalisering av persontransport med tog, i stor grad som følgje av europeisk konkurranseregulering. Dette har ført til at det har vakse opp fleire konkurrerende jernbanemiljø i Europa. Så langt er erfaringa at opning av marknaden for persontransporttenester kan gje vinstar, jf ein evalueringsrapport⁵ om (dei avgrensa) erfaringane med konkurranse om persontransport på jernbane i Noreg, men at det er krevjande å skape verksam konkurranse.

4.2 EU vil påverke jernbanen i Noreg

Sjølv om Noreg geografisk ligg i utkanten av Europa og dei store folkekonsentrasjonane, er vi i stor grad

prega av trendar, utviklingstrekk og regelverk hos naboland og handelspartnarar.

Kor viktig det er å utvikle eit effektivt transportnett, er òg eit viktig tema i europeisk politikk. EU-kommisjonen identifiserer i den nye kviteboka⁶ tre hovudutfordringar som grunnleggjende behovet for ei opprusting av det europeiske transportsystemet:

- Stadig aukande konkurranse i den globale økonomien
- Kjøpproblem, svekka tilgang og til dels store infrastrukturskilnader i det utvida EU
- Ein situasjon der EU-transportsystemet i dei komande tiåra framleis kjem til å vere avhengig av olje samtidig som oljeprisen aukar. Dette representerer ei utfordring både for klima og for lokalt miljø.

For å løyse desse utfordringane skisserer EU-kommisjonen eit vegkart fram til 2050 der ein skal bruke mindre og reinare energi i tillegg til å leggje til rette for effektive, multimodale, integrerte og “intelligente” transportnett. EU framhevar at det ikkje skal leggjast band på mobilitet, men at transportpolitikken blir innretta slik at føremonene til dei einskilde transportmidla blir utnytta (“smart growth”) for å handtere veksten samtidig som den negative verknaden transporten har på miljøet, blir redusert. Det blir framheva at det oljeavhengige transportsystemet kan brytast utan at ein ofrar krav til effektivitet og mobilitet.

Dette skal mellom anna oppnåast gjennom dekarbonisering av transport, til dømes ved at den delen bilar som går på konvensjonelt drivstoff, blir redusert innan visse årstal. For å redusere klimagassutslepp blir mellom anna målet om at majoriteten av mellomdistanse persontransport skal gå føre seg på skinner innan 2050, lansert. Vidare går det fram at 50 prosent av godstransport på avstandar over 300 km bør overførast frå veg til jernbane og vassboren transport innan 2050. Det må bli let-

tare å skifte mellom transportmiddel og redusere barrierane slik at den mest effektive og miljøvenlege transporten kan veljast. Innan 2050 skal det europeiske høgfallsnettet vere utbygt, og det tette jernbanenettet i Europa skal oppretthaldast og vedlikehaldast.

Gjennom EØS-avtalen tek Noreg fullt ut del på jernbaneområdet i den indre EU-marknaden. Dette inneber avvikling av grensehindringar og barrierar mellom landa mellom anna gjennom innføring av krav til samtrafikk (interoperabilitet), innføring av felles tekniske standardar og produktkrav i tillegg til opning av dei nasjonale marknadene.

Teknisk harmonisering for å oppnå samtrafikk er viktig for å etablere ein fungerande indre marknad. Det er utarbeidd detaljerte tekniske regelverk om infrastruktur, energi, styring, kontroll og signal, rullande materiell, trafikkstyring og drift, vedlikehald og telematikk. I tillegg kjem særskilde krav til tunnelar og særskilde krav for personar med nedsett funksjonsevne. Tidlegare blei det utarbeidd ulike regelverk for høgfallstog og for konvensjonell jernbane. Framover vil det ikkje vere noko skilje mellom desse, i staden blir harmoniserte krav utvikla.

Det europeiske jernbanebyrået ERA kjem til å revidere fleire av vedtaka om samtrafikk og tryggleik framover. EU-kommisjonen har elles signalisert at ein ønskjer å styrkje rolla til ERA i framtida.

Nye internasjonale krav til interoperabilitet, tryggleikskrav og krav til pålitelege og vedlikehaldbare system vil ha noko å seie og gje nye høve til å utvikle den norske jernbanen. Dei nye krava og teknologiske løysingane føreset ein meir systematisk fornyings- og utbyggingsstrategi enn tidlegare, til dømes når det gjeld utskifting av signalanlegg.

Slik det er per i dag er norsk regelverk samansett av

EU-regelverk og nasjonale reglar. Etter kvart som EU-regelverket blir dominerande blir det avgrensa tilgang til unntaksheimlar. Nasjonalt regelverk skal sanerast så snart EU-regelverket på området blir sett i verk via EØS-avtalen. Dei eigne nasjonale reglane skal berre utformast der det ikkje eksisterer EU-regelverk, medrekna tekniske spesifikasjonar (TSI – Technical Specifications for Interoperability) eller der desse har opne punkt. Det nasjonale regelverket har på jernbaneområdet i stor grad vore utforma som funksjonskrav, som inneber at operatørane kan foreslå korleis reglane best kan oppfyllest. EU-regelverket som etter kvart erstattar det nasjonale regelverket, gjev detaljerte og spesifikke krav.

Det norske regelverket er i dag ei blanding av EU-regelverk og nasjonale avgjerder. EU-regelverket er prega av spesifikke (detaljerte) krav, medan det nasjonale regelverket er meir basert på (generelle) funksjonskrav. EU-regelverket er etter kvart dominerande og unntaksheimlane er avgrensa. I utgangspunktet har vi no nasjonale avgjerder berre der det framleis ikkje finst EU-regelverk, medrekna TSI-ar som dekkjer tilsvarande. Statens jernbanetilsyn (SJT) samarbeider med andre nordiske land om reglar som vedkjem grensekryssande trafikk (mellom anna helsekrav).

I mandatet for arbeidsgruppa blei det bedt om ei vurdering av praktiseringa av regelverket i sektoren. Det har vore hevda at SJT praktiserer regelverket relativt strengt samanlikna med visse andre land i Europa. Praktiseringa av regelverket mellom EU-landa er ulik, SJT tilsiktar ei tolking og praktisering som ligg nært opp til intensjonen frå ERA og EU-Kommisjonen, sjølv om denne tolkinga og praksis i nokre tilfelle kan verke streng. Dei økonomiske følgjene av tryggleiksregelverket er ei utfordring. Det kostar mykje å oppfylle krava i EU-regelverket. Samtidig er det viktig at regelverket er mest mogleg likt på tvers av landa av omsyn til den grenseoverskridande togtrafikken. Auka bruk av

⁵ På sporet av konkurranse. Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen. TØI-rapport 1104/2010.

⁶ Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system. White Paper (COM 2011) 144.

sams europeiske standardar på norsk jernbane vil kunne gjere jernbanen mindre avhengig av norsk spesialkompetanse. Harmoniseringa vil og kunne bidra til å effektivisere leverandørindustrien og gje ein breiare tilgong på leverandørar av jernbaneteknisk utstyr og tenester. Jernbanegruppa vurderer det slik at praksisen og handteringa av europeisk regelverk i dag er i tråd med intensjonane.

4.3 Større press på område som alt er pressa

I tiåra framover er det venta ein kraftig mobilitets- og trafikkvekst. Ifølgje prognosane vil veksten bli høgast der kapasitetsutfordringane i infrastrukturen er størst i dag. Det er òg i dei same områda at konsentrasjonen av næringsaktivitet og godsrørsler (import/eksport) er mest framstående, og det er her auken i hovudsak er venta å kome⁷. Auken i innbyggjartalet i sentrale område og den økonomiske veksten utfordrar areal- og transportplanlegginga i dei største byområda. Rundt dei største byane vil det ikkje vere mogleg å løyse det kommande behovet for transport med personbil på grunn av arealmangel.

Som følgje av at veksten i inntekt i folkesetnaden held fram, ventar ein at etterspurnaden etter både varer og (lange) reiser aukar. Auken er venta både i eksport- og importvolum. Denne auken i transportmengd vil auke utsleppa frå sektoren dersom det ikkje vert gjort store endringar som påverkar transportbruken til folk eller eigenskapane til transportmidla.

I det som følgjer presenterer vi dei viktigaste drivkreftene som fører til trafikkvekst. Vidare omtalar vi tilhøve som kan påverke bruken av transport framover og korleis ulike transportmiddel igjen påverkar omverda:

Folkevekst

Vi kan vente ein folkevekst i Noreg på om lag 25 prosent fram mot 2040⁸. Folkesetnaden aukar ras-

kare enn i tidlegare år. Dette inneber at den norske folkesetnaden aukar frå 4,9 millionar innbyggjarar i 2010 til om lag 6 millionar innbyggjarar i 2040. Denne veksten er høgare enn tidlegare prognostisert og lagt til grunn i inneverande Nasjonal transportplan. Den internasjonale trenden med sentralisering av befolkninga vil vere tydeleg i Noreg, og den største veksten er venta å kome i sentrale område – og spesielt i Oslo-området og på Nord-Jæren. Talet på innbyggjarar i Oslo-området er venta å auke med om lag 450 000 i denne perioden, til 1,65 millionar innbyggjarar i 2040.

Veksten i folketalet fram mot 2040 kjem delvis av at vi ventar ei større, friskare og meir aktiv eldregruppe. Ein firedel vil vere over 67 år. Gruppa over 80 år kjem òg til å vere større i framtida. Dette stiller krav til utforming av transportsystemet.

Inntektsvekst og busetnadsmønster

Den disponible inntekta i folkesetnaden er venta å auke relativt mykje (70 prosent) fram mot 2040, og vil sannsynlegvis auke etterspurnaden etter lengre reiser. Det er likevel ikkje gjeve at transportetterspurnaden aukar i same takt som før. Kollektivtilbodet og tilgang på parkering påverkar val av daglege reisemål meir enn inntektsutviklinga⁹.

Trass i ei lita endring i reiseomfang og vanar, vil veksten i folketalet føre til eit større press på infrastrukturen i sentrale stork. At den gjennomsnittlege reiseavstanden for dei dagleg reisande er aukande, kan vere eit uttrykk for at når reisetida går ned, utnyttar ein dette med å reise til destinasjonar innafor eit større område enn før (utan å auke reisetida). Kortare reisetid kan difor føre til at fleire vel å busetje seg i lengre avstand frå byområda, eller at nye arbeidsmarknader/-plassar blir sett på som relevante. Eksempelvis er Øvre Romerike, der det er gjort omfattande infrastrukturtiltak i samband med etablering av hovudflyplassen for Austlandet som dermed er knytt tettare til Oslo, det største vekstområdet i Noreg.

Meir internasjonal handel – vekst i norsk import og eksport, og innanlandsk transport

Verdsøkonomien blir stadig meir integrert. Internasjonal handel med varer og tenester veks meir enn den samla produksjonen. EU-prognosane seier at det blir ein vekst i godstransport på 1,5 prosent årleg, det vil seie med over 50 prosent til 2040. Vegtransport og nærsjøfart vil halde fram med å dominere, medan jernbanen vil få ein større vekst enn tidlegare. Norsk import og eksport aukar med 35–40 prosent fram til 2040. Dei siste åra har det vore ein stor vekst i talet på lastebilar over Svinesund. Halvparten av desse har opphav i Sverige, medan den andre halvparten er transittgods. Ein aukande del kjem frå Aust-Europa. Dei absolutt største voluma på lastebil vil ha Svinesund som framkomstpunkt, men den relative veksten vil vere større ved andre grensepasseringar. Dette skaper utfordringar for infrastrukturen både når det gjeld kapasitet, framkomst og trafikktryggleik, og dette aukar miljøpåverknaden frå transport.

Meir effektiv transport med bruk av informasjonsteknologi:

Den teknologiske utviklinga (IKT/ITS) påverkar transportsektoren. Fram mot 2040 kan ein vente full sanntidsinformasjon, integrerte betalingssystem og autopilotløysingar i tillegg til integrering av trafikkstyringa i byane og logistikksystema til næringslivet. Teknologitvutviklinga vil òg betre informasjonsflyten i hamner og godsknutepunkt.

ITS kan altså få mykje å seie for svært mange aspekt av transportsektoren, og ha stor effekt på transportmiddelfordeling og reisevanar. Erfaringane så langt er likevel at ITS ikkje nødvendigvis reduserer aktiviteten, men gjer det meir effektivt å køyre/transportere. Dette inneber at ein kan utnytte eksisterande infrastruktur betre. Det er uklart i kva retning bruken av IKT samla sett påverkar transportvanane. Hittil har det berre vore små endringar i transportomfang og reisemiddelval som følgje av teknologisk utvikling. For godstran-

sport på tog kan dette gje høve til meir effektiv og fleksibel planlegging og frakt. For persontransport kan bruk av teknologiske hjelpemiddel undervegs redusere kostnadene/oppofringane ved å bruke tid til å reise. Det vil dessutan kunne gjere det enklare å informere om og slik handtere avvikssituasjonar. Vidare kan bruk av informasjonsteknologi gje reduserte barrierar for overgang mellom transportmiddel og gje eit meir saumlaust transportsystem, som høgst truleg vil kunne gjere jernbanetransport meir attraktivt for både gods- og personkundar.

Høg del av klimagassutsleppa kjem frå transportsektoren, men lite frå jernbanen:

Transportsektoren er ei stor kjelde til klimagassutslepp. Utslepp frå mobile kjelder i dag (2010-tal) er om lag 17 millionar tonn CO₂-ekvivalentar. Transportsektoren utgjer 11,4 millionar tonn av dette.

Måla i Stortingsmelding nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk er å redusere utsleppsmengdene med 2,5–4 millionar tonn i 2020. Dette er mogleg, men krevjande og føreset svært kraftige verkemiddel. Størst uviste er knytt til effekten av dei to største bidraga til reduksjonen (teknologi og biodrivstoff), men mest krevjande vil det vere å gjennomføre dei restriktive tiltaka som er foreslått, nemleg auka avgifter og kollektivutbygging. Effekten kan ikkje oppnåast innan 2020 med berre teknologisk utvikling og positive tiltak. Det blir òg vanskelegare å ”ta att” utsleppa (stengje gapet mellom ønskt utsleppsnivå og dei faktiske utsleppa) sidan desse då blir relativt større med tida. Det er naudsynt med ein langsiktig strategi bak val av verkemiddel i transportsektoren for å redusere utsleppa av klimagassar samstundes som transportbehovet aukar. Regjeringa vil leggje fram ei ny klimamelding i 2012 som kan definere nye mål og innretting av klimapolitikken.

Jernbanen medverkar til å redusere utsleppsmengdene frå transport. Ein godt utnyttat og moderne elektrisk jernbane er langt meir energieffektiv enn

⁷ Nasjonal transportplan 2014 -2023 Utredningsfasen. Hovedrapport. Avinor/ Jernbaneverket/ Kystverket/ Statens vegvesen 2011.

⁸ <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/>

⁹ Den nasjonale reisevaneundersøkinga 2009 - nøkkelrapport. TØI-rapport 1130/2011.

bil og fly. Dette gjeld òg om ein tek med anlegg og drift av infrastruktur og produksjon av toga. Elektriske tog er i dag drivne på norsk vasskraft og har såleis minimale utslipp¹⁰.

4.4 Klima i endring – meir fokus på miljøvenlege transportar, tolegrense og tryggingstiltak

NOU 2010:10 *Tilpasning til et klima i endring* seier at norske vegar, jernbane, bygg og vass- og avløpsrør er i for dårleg stand til å takle dei auka vassmengdene som kjem med klimaendringane. Eterslepet i vedlikehald som vi har i dag, kan koste oss dyrt i framtida. Rapporten peikar på at Noreg har gode føresetnader for å handtere eit endra klima, men at det no er naudsynt å starte eit offensivt tilpassingsarbeid, dersom ikkje klimaendringane skal føre til tap av verdfull natur og vere ein fare for liv og helse. Dette blir òg påpeikt i utgreiingsarbeidet til transportetatane i samband med NTP.

Eit meir robust jernbanenett som handterer kortsiktige svingingar og langsiktige endringar i klimaet blir meir kostbart å byggje og drive. Det er likevel ein føresetnad at framtidig infrastruktur tek høgde for framtidige klimaendringar. Samtidig er det viktig å oppretthalde ein god beredskap ved ekstreme hendingar og gjere samfunnet vårt mindre sårbart. Dette inneber mellom anna å sikre effektiv kommunikasjon mellom dei ulike delane av landet og leggje vekt på å byggje robust og slik førebyggje og minimere følgjene av hendingar som ras og flaum. Dette er ei utfordring med tanke på kostnader i Noreg som er eit langt land med spreidd busetnad. Utbygging og drift av jernbane i det varierende norske landskapet er krevjande både teknisk og med tanke på kostnader.

4.5 Dei relative styrkeforholda mellom transportmidla blir endra

Endringar i rammevilkår og regelverk for transportformer elles endrar dei relative styrkeforholda mellom transportmidla. Utviklinga påverkar konkurransekrafta til toget og etterspurnaden etter jernbanetenester – og følgjeleg samfunnsnyttan av tiltak på jernbanen. Til dømes vil innføring av kjøprising, bompengar, parkeringsrestriksjonar med meir auke etterspurnaden etter kollektivtransport hos dei reisande. På godssida vil endringar i lovverk knytt til kabotasje på veg (som gjer at utanlandske transportutøvarar kan konkurrere meir i Noreg og presse prisar endå meir) og auke i tillatne lastevolum, innebere at konkurransen mot vegtransport aukar. Dette er alt ei stor utfordring som aukar presset på veginfrastrukturen, og som gjer det krevjande å nå målet om å overføre meir gods frå veg til bane.

4.6 Krava til integrasjon og samhandling aukar

I sentrale område skal kollektivtransport dekkje heile reisekjeda. Det er naudsynt at transportsystema er fleksible slik at brukarane opplever at det er minst mogleg barrierar på reisa. Sidan jernbanen bør vere hovudstamma i eit kollektivnett der det er stort transportvolum, er det spesielt viktig at jernbanetransport og kollektivtransport elles blir drive og utvikla med same målsetjing, slik at eigenskapane til dei ulike transportmidla blir utnytta best mogleg. Det er ugunstig dersom ein opplever bytet mellom transportmiddel så tungvint at dei reisande heller vel personbil i pressområda.

Det har i fleire år vore arbeid både lokalt og nasjonalt med å lage grunnlag for å utforme gode knutepunkt. Dette arbeidet involverer mange aktørar (som trafikkselskap, eigedomsselskap og kommunale, regionale og nasjonale styresmakter) og krev godt samarbeid i transport- og arealplan-

legginga. Med den venta folkeveksten og sentraliseringa aukar behovet for og kravet til integrasjon og samhandling mellom dei ulike kollektive transportsystema – dette gjeld både ved planlegging av effektive samband, koordinering av ruteopplegg og etablering av gode forhold for overgang mellom ulike transportslag og velfungerande knutepunkt.

Samferdselsdepartementet har hausten 2011 gjennomført ei omorganisering der nettopp omsynet til tilhøvet mellom bane og annan kollektivtransport har vore ei viktig brikke. Det er oppretta ei ny avdeling, Kollektivtransport- og baneavdelinga, som mellom anna får som ei sentral oppgåve å leggje til rette for auka integrasjon og samhandling mellom ulike delar av kollektivtransporten. Vidare er det i departementet oppretta eit prosjekt: Kollektivtransportprosjektet som har som hovudoppgåve å foreslå korleis engasjementet til staten skal vere på dette feltet. Resultata av dette arbeidet blir presentert i neste Nasjonal transportplan (NTP).

4.7 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet peikt på viktige drivkrefter vi meiner er relevante når vi skal identifisere hovudutfordringane til jernbanen og peike på moglege

handlingsalternativ. Sentrale tilhøve er: folketalsutvikling, inntektsvekst, aukande press på areal i storbyregionar, miljøutfordringar og kva reisande og publikum ventar seg av gode og effektive transportløyisingar. Folkeveksten er venta å bli størst i dei områda der det i dag er mest aktivitet og press på arealbruken. Det er i slike område at jernbanen har sine komparative fortrinn og kan spela ei vesentleg rolle.

Tiltak i jernbaneinfrastrukturen har normalt svært lang levetid (50 – 100 år), og transporttilbodet på jernbanen er i stor grad avhengig av eigenskapane til infrastrukturen. Togtilbodet bør kunne imøtekomme etterspurnaden for transport både når det gjeld varer/gods og personar til ulike tider, og slik vere med på å leggje til rette for ønskt samfunnsutvikling. Det er viktig å kjenne utviklinga i dei sentrale drivkreftene som påverkar transportetterspurnaden når mål og strategiar blir definerte, slik at tiltak i infrastrukturen blir innretta utifrå eit langsiktig perspektiv, og tek inn over seg utviklinga hos samarbeidspartar og krava som blir stilte i europeisk lovgeving.

Jernbanegruppa meiner

at utviklinga i drivkreftene inneber at jernbanen i Noreg vil måtte spele ei endå viktigare rolle i å løyse dei sentrale transportutfordringane i tiåra framover. For å oppnå dette må det gripast tak i utfordringar vi peiker på i denne rapporten.

¹⁰ Energiforbruk og utslipp til luft fra innenlandsk transport. SSB-rapport 2008/49.



5 Utfordringar

5.1 Klare mål og ein strategi for ein lengre tidshorisont finst ikkje

Det norske jernbanenettet blei hovudsakleg bygt ut frå midten av 1800-talet til midt på 1900-talet. I andre halvdel av det første hundreåret gjorde introduksjonen av flyet og bilen som moderne transportmiddel at vidare planlegging og utvikling av jernbanenettet og togtilbodet relativt sett blei lågare prioritert. Jernbanegruppa konstaterer òg at det i avgrensa grad har vore nytenking om føremonene ved jernbanen og kva marknader sektoren skal tene.

På denne bakgrunnen er vurderinga til jernbanegruppa at politikken for jernbanesektoren i mindre grad enn for luft- og vegtransportsektoren kan ta utgangspunkt i og byggje vidare på infrastrukturnettet vi har i dag. På jernbanesida er det difor behov for ein meir grunnleggjande gjennomgang av mål og strategiar for norsk jernbanepolitikk i framtida. Jernbanenettet ville ikkje blitt utforma på same måte i dag utifrå ei naturleg marknadsdeling mellom fly, personbil, buss og skinnegåande kollektivtransport elles. Dette gjeld både traséval, kurvatur, køyrefartsstandard, stasjonsstruktur (det norske jernbanenettet har meir enn 350 stasjonar og haldeplassar) og strekningar/ relasjonar. Behovet for løyvingar til drift og vedlikehald i dag er på mange måtar eit produkt av den banenettstrukturen som i hovudsak blei lagt for snart hundre år sidan.

På mange strekningar dekkjer ikkje jernbanen behova til dei reisande og godsselskapa på ein god nok måte i dag. Reisetidene er ofte for lange, toga går ikkje ofte nok, og dei er ikkje punktlege nok. Jernbanen er difor i mange samanhengar ikkje konkurransedyktig. Togtilbodet vi har i dag, utviklast heller ikkje raskt nok til å møte behovet for transport i framtida.

Noreg har eit spreidd busetnadsmønster. Å halde på hovudtrekka i busetnadsmønstreet er eit høgt

prioritert politisk mål. Uavhengig av dette går det føre seg ei sentralisering og ein folkevekst som vil krevje eit kollektivtilbod som er betre utbygt dei neste tiåra. Jernbanen vil bli viktig for å handtere denne utfordringa. Folkesetnadsprognosar peikar på at folkesetnaden i Austlandsområdet vil kunne auke med om lag 40 prosent fram mot 2040 (med tilhøyrande auka behov for transport òg for gods). Folketalet vil òg stige i resten av landet, og mest der det bur flest folk frå før, det vil seie der jernbanen har sine relative føremonar.

Jernbanen er best eigna til å handtere store transportstraumar på mellomlange og lange avstandar både for personar og gods. Jernbanen vil, spesielt for reiser mellom større byar, og for store faste godstransportvolum på lengre strekningar (over 350 km), kunne vere den mest miljøvenlege, arealsparande og effektive transportforma, føreset at kapasiteten blir godt utnytta. Eit kundevenleg og marknadsretta togtilbod med konkurransedyktige reisetider i dei tyngste marknadene vil kunne skape den etterspurnaden som er naudsynt for å forsvare store investeringar i infrastruktur, togmateriell og togdrift. Jernbanen har potensial til å kunne redusere avstandskostnader, leggje til rette for regionforstørring og medverke til å løyse transportutfordringane i utvalde marknader.

For å møte framtidskrava til arealeffektivitet, miljøomsyn og transporteffektivitet, meiner jernbanegruppa at jernbanen bør spele ei viktigare rolle enn i dag, mellom anna på mellomlange strekningar med stort trafikkgrunnlag når det gjeld persontrafikk, og tilsvarande på mellomlange og lange strekningar når det gjeld gods.

Til grunn for planarbeidet med NTP ligg ein tredelt målstruktur:

- Det overordna målet som uttrykkjer det grunnleggjande føremålet med transport-politikken: “Å tilby eit effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvenleg transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling”.
- Fire hovudmål som skal stake ut kursen utan å vere tal- eller tidfesta. Måla tek utgangspunkt i dei fire hovudsatsingsområda: framkomst og regional utvikling, transporttryggleik, miljø og universell utforming:
 - Betre framkomst og reduserte avstandskostnader for å styrkje konkurransekrafta i næringslivet og for å medverke til å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønstrer.
 - Transportpolitikken skal byggje på ein visjon om at ulukker og drepne eller skadde ikkje skal førekome i transportsektoren.
 - Transportpolitikken skal medverke til å avgrense klimautslepp, redusere miljøskadelege verknader av transport i tillegg til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale plikter som Noreg har på miljøområdet.
 - Transportsystemet skal vere universelt utforma.
- Etappemål som er knytte til kvart hovudmål. Etappemåla viser kva område regjeringa vil ha fokus på i planperioden, og kor langt det er råd å kome med tilgjengelege ressursar og samla prioriteringar på desse områda i perioden.

Det må klargjerast korleis dei ulike transportformene skal virke saman i dei ulike geografiske marknadene. Fyrst når det er tydeleg kva for transportbehov jernbanen skal dekkje i dei ulike geografiske marknadene, er det mogeleg å planleggje korleis togtilboda skal vere for å kunne nå desse måla. Infrastruktureltiltak og investeringar i andre naudsyanlegg bør konkretiserast som ein følge av ei nærare definering av marknadsmål og konkretisering av togtilbod.

I den eksisterande strukturen for mål, strategiar og planlegging ligg det ikkje føre ei operasjonalisering av måla for ulike sektorar og område. Dette gjev særlege utfordringar for jernbanen om han skal spele ei styrkt rolle. Å utvikle eit jernbanesystem som fungerer godt og er kapasitetssterkt, er tidkrevjande og avhengig av godt koordinert arbeid.

Klargjering av jernbanen si rolle i eit lengre perspektiv er difor naudsyant.

Definering av kva for marknader jernbanen skal dekkje, må ta utgangspunkt i føremoner og relativ styrke som jernbanen har samanlikna med andre transportformer. Kva del av transportbehovet jernbanen skal dekkje i dei ulike marknadene for person og gods gjev grunnlag for å definere dei viktigaste eigenskapane ved transporttilboda og korleis infrastrukturen bør innrettast. Døme på viktige eigenskapar er:

- Kapasitet (i togmateriell og på infrastruktur)
- Reisetider/frakttider
- Stoppmønster
- Frekvens

Utover eigenskapane ved togtilbodet og transporttilbodet elles, har lokale demografiske tilhøve og næringsstilhøve mykje å seie for arbeidsdelinga og utviklinga av gods- og persontransportmarknadene. Det kan vere svært ulike vurderingar for gods- og personmarknadene.

Det er naudsyant å tenkje langsiktig i prioriterings- og avgjerdsprosessane knytt til utvikling og drift av jernbanen. Perspektivet må strekkjast langt ut over planhorisonten i NTP og oppdaterast og konkretiserast i NTP og dei årlege budsjetta. Måla for jern-

banepolitikken er knytte opp mot målstrukturen i transportpolitikken som heilskap, slik han kjem til uttrykk gjennom NTP. For at jernbane i større grad enn i dag kan medverke til at dei sektorovergripande måla i NTP blir nådde, meiner jernbane-gruppa det er naudsyant å utarbeide ein strategi for jernbanen. Slik vil ein så godt som råd kunne sikre at tiltak på kort sikt vil vere i samsvar med tilbodet og infrastrukturutviklinga som ein ønskjer å oppnå på lang sikt (20 – 40 år).

Jernbanegruppa meiner

at det er naudsyant å fastleggje mål for kva rolle jernbanen skal spele i det samla transportsystemet og ein strategi for å nå måla. Planlegging og gjennomføring av tiltak innanfor transportsektoren er krevjande og tidsperspektivet bør difor vere 20 – 40 år. Tydelege og langsiktige mål er viktig for å kunne prioritere riktig på kort sikt.

at dei langsiktige måla for jernbanen i Noreg både i gods- og persontrafikkmarknadene bør ta utgangspunkt i kva for transportbehov jernbanen skal dekkje. Ei prioritering av jernbanen som transportform, må sjåast i samanheng med dei relative føremonane kvart transportslag har i ulike marknader. For at ein slik diskusjon skal bli best mogleg, må ein etter det gruppa vurderer, i nokon grad frigjere seg frå den jernbanen vi har i dag, både når det gjeld togtilbod og infrastrukturnett.

at det innanfor løyvingsnivået i dag, sjølv med veksten dei siste åra, ikkje er rom for å realisere eit langt betre jernbanetilbod i tråd med høgare ambisjonar for jernbanen. Utbygging av nye strekningar går for sakte, og det tek for lang tid før effekten av nye investeringar kan takast ut.

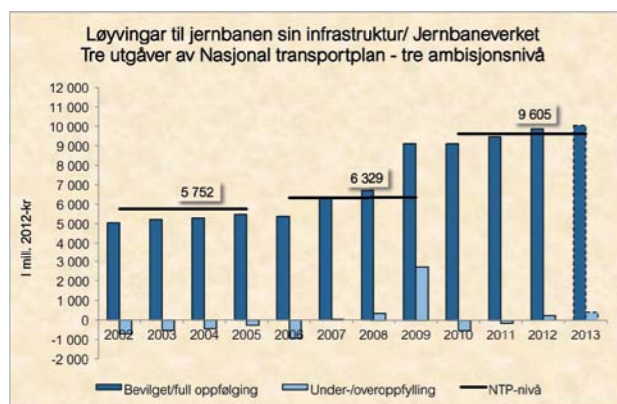
at strategien må innehalde konkrete målformuleringar om kundane si oppleving av kvaliteten i togtilbodet.



5.2 Jernbaneinfrastruktur og transporttilbod må utviklast meir i samanheng

Hovudtrekka i transportpolitikken til regjeringa blir presenterte gjennom stortingsmeldinga om Nasjonal transportplan (NTP). Meldinga skal samtidig vere ein strategisk plan for utvikling av den statlege transportinfrastrukturen der dei ulike transportformene på veg, bane, sjø og luft blir sett i samanheng. Slik er NTP òg eit verktøy for prioritering mellom investeringar, vedlikehald og drift. Prioriteringane i NTP følgjast opp i dei årlege budsjettproposisjonane og i anna budsjett- og meldingsarbeid.

NTP presenterer måla for transportpolitikken og korleis regjeringa vil oppnå desse. NTP har eit langsiktig perspektiv og skal ta omsyn til utviklings- trekk som har noko å seie for transportsektoren, og som sektoren bør tilpassast eller kan påverke. Som eit grunnlag for prioritering i ein tiårsperiode, har transportetatane ved dei siste rulleringane av NTP utarbeidd stamnettutgreiingar og perspektiv- utgreiingar som dreg opp meir langsiktige strategiar (30-årsperspektiv) for utviklinga av transport- sektoren. Planperioden for NTP er ti år og planen blir revidert kvart fjerde år. Det blir gjort konkrete prioriteringar innanfor gjevne økonomiske rammer til ulike føremål for desse ti åra, med mest detaljert fokus på den første fireårsperioden.



Figur 2: Utviklinga i løyvingar og planrammer til jernbanen sin infrastruktur i tre NTP-periodar.

Det har vore ein monaleg vekst i økonomiske rammer og løyvingar til sektoren sidan arbeidet med NTP blei starta. Figuren under viser utviklinga i løyvingar og planrammer til jernbaneføremål. I retningslinjene for planarbeidet for NTP 2014–2023 er det sett strengare krav til plangrunnlaget, samtidig som det gjennom synleggjering av prioriteringar ved alternative rammenivå, legg til rette for at det kan vurderast eit breiare utval av tiltak. Eit positivt resultat av den vanskelege plansituasjonen er at det er blitt meir merksemd rundt behovet for oppdaterte planar baserte på føreseielege rammer og kunnskap om teknikk, teknologi og kostnader. På denne bakgrunnen er sektoren no noko betre rusta enn tidlegare til å handtere større satsingar. Samtidig er det viktig å understreke at finansiering må vere føreseieleg og langsiktig. Viss ikkje, blir det uråd å planleggje og forsyne organisasjonen med arbeidskraft for det endelege løyvingsnivået.

For jernbanen er ein investeringsstrategi på ti år kort tid. Sidan jernbaneinfrastruktur blir dimensjonert for ei lang brukstid, vil uvisse rundt det framtidige behovet for transport resultere i at infrastrukturkapasiteten blir planlagd med stor risiko for over- eller underdimensjonering. Ved prioriteringar av infrastrukturtiltak i NTP blir det gjort standard føresetnader om venta bruk av all transportinfrastrukturen (etterspurnadsanalysar), på bakgrunn av prognosar for folketalsutvikling, arealbruk og reisevanar – i tillegg til den planlagde utviklinga av standarden på ulike typar infrastruktur. Det er mange ulike måtar å auke kapasiteten i jernbanenettet på som eit ledd i å handtere den venta folkeveksten. Innretninga på togtilboda blir ikkje fastlagde i NTP, men blir avgjorde gjennom forhandlingar mellom SD og operatørane. I neste NTP må det heilskapsperspektivet som er naudsynt for jernbanen i sterkare grad ligge føre.

Betre togtilbod krev både investeringar i infrastruktur, rullande materiell, verkstader, parker-

ingsspor og auka løyvingar for å kunne kjøpe auka togproduksjon. Det er difor behov for å ha ei klar oppfatning om kva slags transportbehov jernbanen skal dekkje i dei ulike marknadene for å kunne prioritere innrettinga av investerings-tiltaka. Det framtidige behovet for transport må vere grunnlaget for infrastrukturutbygginga.

I arbeidet med NTP 2014-2023 er det blitt lagt større vekt på å sjå samanhengen mellom utviklinga av togtilbod og utviklinga av infrastruktur enn i tidlegare retningslinjer. Denne samanhengen må styrkjast endå meir i komande NTP-ar gjennom ei konkretisering av kva transporttilbod infrastrukturen skal dimensjonast for på kort, mellomlang og lang sikt.

For å sikre koplinga mellom framtidig utvikling av infrastruktur og trafikk, kan eit handlingsalternativ vere at tiltak i jernbaneinfrastrukturen i ein transportkorridor blir prioritert med utgangspunkt i eit ”strategisk tilbodskonsept”. Dette er basert på eit venta behov for transport/etterspurnad og gjer at infrastrukturen kan dimensjonast heilskapleg slik at systemet er kapasitetsbalansert og lokale flaskehalsar som avgrensar totalkapasiteten i ein transportkorridor, er fjerna. I NTP-arbeidet bør det skisserast ønskte rutemodellar for første fireårsperiode og ved slutten av tiårsperioden. Eit strategisk tilbodskonsept er ein reiskap for å skildre det framtidige transportbehovet på jernbanenettet. Dette må òg utviklast slik at det er god nok fleksibilitet til justeringar undervegs. Tilbodskonseptet blir nytta til å greie ut og planleggje naudsynte endringar og kapasitetsauke i infrastrukturen og togparken for å kunne handtere det venta transportbehovet både for gods- og persontransport.

Fagleg og politisk forankring sentralt og regionalt vil vere viktig når langsiktige prosjekt skal setjast i gang. Rolla togselskapa har i eit slikt system blir endra frå å søkje om spesifikke ruteleiger på eitt-årsbasis til å skulle spørjast om råd ved skissering

av større endringar som grunnlag for strategiske tilbodskonsept tillegg til ein formell søknad om ruteleige. Jernbaneverket vil i eit slikt system få ansvaret for trafikkplanlegging i tillegg til infrastrukturplanlegging og realisering av dette. I denne samanheng må det skiljast mellom behovet til persontransporten og godstransporten på dei einiskilde strekningane.

Med oppgavefordelinga vi har i dag er det NSB som står for utvikling og levering av togtilbodet på mellomlang sikt, innanfor dei rammene som kapasiteten i infrastrukturen tillet. NSB utarbeider forslag til rutetilbud som staten og NSB forhandlar om. Den avtala togproduksjonen vert så regulert gjennom ein trafikkavtale. Trafikkavtalen er ein avtale som inneber at NSB ber den økonomiske risikoen for utviklinga i trafikkinntekter og kostnader i avtaleperioden. I ei slik ordning må NSB ha kompetanse til å utvikle ruteplanar, materiellplanar og marknadsplanar med anslag om inntekt, ettersom konsekvensane av eit gjeve rutetilbud vert handtert av selskapet. Derimot i ei ordning der staten definerer togtilboda staten vil kjøpe, blir togselskapa si rolle endra slik at oppgåva blir å gje tilbod på å kjøre ein meir definert ruteplan.

Det er i denne samanhengen ei utfordring at delar av den kritiske plankompetansen i dag er delt mellom NSB og JBV. Strategisk ruteplankompetanse er naudsynt for å kunne vurdere korleis behovet for transport best kan møte etterspurnaden i marknaden.

I ein situasjon der rutemodellen er utarbeidd for togselskapa tingar kapasitet, vil Jernbaneverket som styresmakt for deling av infrastrukturkapasitet, fordele dei ruteleigene som alt er utteikna mellom søkjarane innanfor rammene i kapasitetsfordelingsprosessen.

Innanfor godstransport vil primært vareeigarar, terminaleigarar og samlastarar spele sentrale roller,

medan godstogselskapa skal levere transporttenester som blir etterspurde av kundane deira.

Jernbanegruppa meiner

at framtidig transportbehov må liggje til grunn for mål og strategiar for utvikling av norsk jernbane. Det framtidige transportbehovet må gjennom jernbanestrategien vere førande for planar om framtidig jernbaneinfrastruktur og togtilbod. Det må leggast opp til ei heilskapleg tilnærming der det både må takast omsyn til kva for investeringar som krevst i linja, i togmateriell, i verkstader, terminalar, stasjonar og i parkeringsområde slik at måla blir nådde tidlegare enn viss investeringane blir gjorde stykkevis og delte.

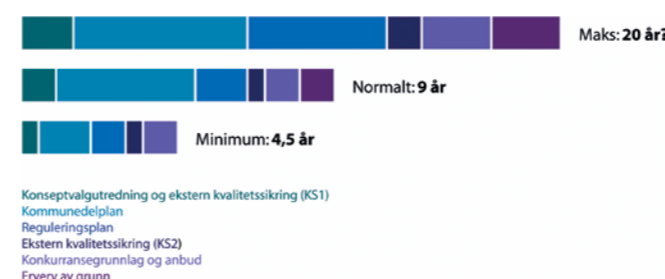
at det er naturleg og naudsynt at Jernbaneverket har kompetanse og ressursar til å kunne vurdere det marknadsbaserte grunnlaget for utbygging og utvikling av gods- og persontogtilboda. Jernbaneverket må difor få ansvar for å handtere heilskapen med utvikling av togtilboda staten ønskjer skal tilbydast dei reisande i Noreg. Dette inneber at Jernbaneverket må byggje opp strategisk ruteplankompetanse. I ein mellomperiode er det naturleg at NSB medverkar med kunnskapen sin inn i prosessar der dette krevst. Dette inneber òg at Jernbaneverket i langt større grad må vere ein rådgjevar for Samferdselsdepartementet, både når det skal takast stilling til framlegg til endringar i offentleg kjøpt persontogtilbod og når det skal vurderast større langsiktige endringar i togtilbod.

at det er svært viktig at kollektivtilbodet totalt blir sett i samanheng slik at det samla tilbodet blir mest mogleg attraktivt og eit effektivt reisealternativ. Jernbanegruppa tilrår at departementet vurderer alternative opplegg for korleis samordning best kan løysast, under dette om offentleg kjøp av buss, trikk, T-bane og tog bør forvaltast av ei eining eller koordinerast på anna vis.

at det er Jernbaneverket som må fastleggje rutemodellane i dialog med togselskapa og Samferdselsdepartementet.

5.3 Tidkrevjande plan- og avgjerdsprosessar

I dag tek det normalt om lag 9 år (eller meir) å gjennomføre ein planprosess for eit jernbaneinfrastrukturprosjekt, avhengig av storleiken og kompleksiteten til prosjektet. Planprosessen har ulike fasar, jf figur 3.



Figur 3: Oversikt over dei ulike fasane i planprosessen, samt illustrasjon av normal, maksimal og minimal tidsbruk. Illustrasjon: Statens vegvesen/ Jernbaneverket

Ein normal planprosess for prosjekt med ei kostnadsramme over 750 millionar kroner opnar med å utarbeide ei konseptvalutgreiing (KVU). KVU er ei utgreiing der ein kartlegg kva ein har behov for, og der ulike konseptuelle alternativ for å møte dette behov blir utgreidd. Døme på konseptuelt ulike alternativ kan vere fjordkryssing med bru, tunnel eller ferje. Dei ulike konseptane blir vurderte samfunnsøkonomisk, og utgreiinga konkluderer som regel med å tilrå vidare planlegging av eitt av konseptane. KVU-en blir kvalitetssikra av eksterne konsulentar (KS1). Før eit oppdrag om KVU ligg vanlegvis òg ein utgreiingsfase der ein lagar studiar for kva som er råd å få til, eller forprosjekt.

Etter gjennomført kvalitetssikring startar den ordinære planprosessen som følgjer av plan- og bygningslova. Denne prosessen omfattar utarbeiding av kommunedelplanar, konsekvensutgreiing (KU)

og reguleringsplanar. Når endeleg reguleringsplan er vedteken av vedkommande planstyresmakt (normalt kommunen), skal det gjennomførast ei ny ekstern kvalitetssikring med særleg fokus på styrings- og kostnadssida av prosjektet (KS2). Når KS2 er gjennomført er prosjektet modent for å takast opp til løyving på statsbudsjettet.

Planprosessen krev mykje ressursar og tek lang tid. Auka bruk av statleg plan kan vere eit fornuftig verkemiddel der kryssande interesser fører til at planlegginga trekkjer for langt ut i tid. Så langt har det vore avgrensa bruk av statleg plan. Det er likevel ikkje gjeve at ein slik plan vil gje noko vesentleg kortare planleggingstid.

For jernbanen er det viktig å sjå infrastruktur og trafikk i samanheng. Utbygginga av infrastruktur må styrast og gjennomførast etter føreseielege og langsiktige planar for å sikre at planlagt togtilbod (kapasitet, frekvens, presisjon) kan realiserast. Dette krev føreseielege og langsiktige plan-, avgjerds- og gjennomføringsprosessar. For jernbane er det difor behov for å tenkje samanhengande planlegging og utbygging av heile strekningar.

Jernbanegruppa meiner

at planlegging og utbygging av ny jernbaneinfrastruktur må gjennomførast raskare og for lengre samanhengande strekningar.

at eit klart mål for planlegginga, og tidleg forpliktande vedtak om gjennomføring av prosjekta og framdrifta, vil kunne bidra til meir effektive planprosessar. Dette er spesielt viktig for jernbanen sidan jernbanen er fullfinansiert over statsbudsjettet og det må vere samheng mellom infrastrukturutvikling og framtidig togtilbod.

at ein må korte ned planleggingstida for enkeltprosjekt og mindre tiltak.

5.4 Mangelfull finansiering av langsiktige investeringar

Løyvingane til Jernbaneverket har reelt auka med nærare 70 prosent i perioden 2005–2011. Drift og vedlikehald har auka med nær 40 prosent og investeringar med nær 125 prosent. I 2012 er det framlegg om å løyve 12,5 milliardar kroner til jernbaneføremål, der nær 10 milliardar kroner er til Jernbaneverket. Utbygging av jernbane er kostnadsnevrande og kostnadsutviklinga i sektoren dei siste 10–15 åra har vore med på å styrkje dette biletet.

Jernbanesektoren er i dag 100 prosent finansiert gjennom løyvingar over statsbudsjettet. I samferd-

selssektoren elles er det monalege innslag av lånefinansiering og/eller andre finansieringskjelder, både for tiltak og prosjekt innanfor veg-, kollektivtransport (T-bane og bybane), kyst- og luftfartssektoren.

Løyvingssystemet gjev i dag formelt berre økonomiske rammevilkår for eitt år fram i tid. Samtidig er systemet slik at det gjev fullmakter til å binde opp løyvingane over fleire år. Når store utbyggingsprosjekt med planleggingstid på nærare ti år og utbyggingstid på fem år eller meir skal koordinerast og gjennomførast i målretta rekkjefølgje, samtidig som rasjonell anleggsgjennomføring skal sikrast, krevst det føreseielege rammevilkår.

I statsbudsjettsamheng blir alle tiltak og utgifter handsama på same måte. Dette inneber at alle

utgifter blir handsama likt slik at reine administrasjonsutgifter (leige av lokale etc) formelt blir behandla på same måte som store utbyggingsprosjekt som går over fleire år.

Det kan argumenterast for at ein slik budsjetteringsmåte ikkje er like godt eigna, der det er behov for å gjennomføre mange og store investeringsprosjekt samstundes. I slike situasjonar kan det vere meir hensiktsmessig at investeringskostnadene blir fordelt over fleire år enn systemet med eit ettårig budsjett basert på kontantprinsippet tillet. Det bør vurderast korleis løyvings- og avgjerdsystemet som vi har i dag kan praktiserast meir føreseieleg og langsiktig.

Ein føresetnad for effektiv ressursbruk er at det er klare mål for verksemda. For at Jernbaneverket skal kunne bruke ressursane/løyvingane som blir stilte til disposisjon effektivt, er etaten i tillegg avhengig av føreseieleg finansiering med omsyn til å byggje opp ein målretta organisasjon rundt prosjekta. Å byggje opp og ned utbyggingsorganisasjonar kostar pengar.

Diskusjonen om finansiering av jernbaneinfrastruktur kan delast i to:

- Behov for auka ressursar til utbygging og fornying av infrastruktur for å etablere eit nytt, høgare og meir moderne nivå for transporttenestene som jernbanen skal levere.
- Meir stabil og føreseieleg finansiering/organisering for å sikre effektiv ressursbruk og
- måloppnåing, medrekna rasjonell anleggsgjennomføring og ferdigstilling av alt igangsette anlegg.

Høgare løyvingsnivå

Jernbanegruppa konstaterer at nesten same kva for strategi som blir valt, krevst det eit langt høgare løyvingsnivå til utbygging og fornying av infrastrukt-

tur. Dette for at norsk jernbane dei komande tiåra skal kunne medverke til å løyse transportproblema på ein moderne og framtidsretta måte innanfor dei strekningane og marknadene jernbanen har relative føremoner framfor andre transportmiddel.

Stabil og føreseieleg finansiering

Når prosjekta er starta opp, må dei sikrast løyvingar som gjev rasjonell anleggsdrift og dermed effektiv ressursbruk. Dette kan gjerast på ulike måtar:

- Porteføljestyring (innanfor gjeldande budsjettssystem)
- Fleirårige budsjett
- Prosjektorganisering (vedtak av samla kostnadsramme som prosjektet kan trekkje på)
- Selskapsorganisering

Alternativ finansiering og alternative utbyggingsmodellar

For å oppnå høgare og meir føreseieleg finansiering kan det tenkjast ulike alternative finansierings- og organiseringsmodellar for utbygging av nye store jernbaneinvesteringsprosjekt. Det kan vere føremålstenleg å skilje mellom alternative finansieringskjelder, alternative finansieringsmåtar og alternative organisasjonsformer knytte til utbygging (og vedlikehald/drift) av prosjekt.

For at alternative finansieringsmodellar skal vere interessante å vurdere nærare, bør dei anten:

- innehalde eit element av tilleggsfinansiering frå andre kjelder enn staten, det vil seie lokale/regionale offentlege styresmakter eller private kjelder

og/eller

- gjere det enklare å sikre at mange og store

investeringsprosjekt kan gjennomførast samstundes

og/eller

- innehalde element av endra organisering, incentiv, risikofordeling som medverkar til meir effektiv gjennomføring av anlegg (og eventuell oppfølging i vedlikehalds-/driftsfasen).

Ulike former for alternative finansieringskjelder kan vere:

- brukar-/trafikanbetaling på jernbane
- eigedomsavgift/-skatt
- inntekter frå kommersiell verksemd rundt nye stasjonar (i samarbeid med andre aktørar)
- lokale offentlege eller private bidrag knytt til stopp-/stasjonsmønster
- bompengefinansiering på veg
- lånefinansiering
- etablering av fond

Ein kan sjå på alle typar finansiering av infrastruktur på tvers av transportslag, det vil seie å utnytte mogelegheita som alt ligg i lovgevinga om at bompengar frå vegtrafikken kan nyttast til utbygging av kollektivinfrastruktur der slik utbygging betre kan handtere det samla behovet for transport i regionen. Veginvesteringar har i tillegg til ordinære løyvingar over statsbudsjettet ei vesentleg tilleggsfinansiering gjennom bompengar.

Ei mogelegheit er å organisere store (samanhengande) utbyggingsprosjekt i eigne utbyggings-selskap eller selskap der staten og eventuelt andre eigarar er med. På denne måten kan behovet for finansiering i større grad bli meir uavhengig av dei årlege løyvingane over statsbudsjettet. Ei slik organiseringsform har både føremoner og ulemper, men vil isolert sett medverke til meir stabil og føreseieleg finansiering av dei prosjekta som får ei slik organisering, sidan ein må avklare finansier-

ingskjelda når ein etablerer selskapet.

Det kan vere fornuftig å greie ut om det kan vere moglege å organisere nokre prosjekt annleis. Prosjekt som ein bør vurdere om kunne eigne seg for slik alternativ organisering kan til dømes vere Ringeriksbanen og Alnabru containerterminal:

- Ringeriksbanen er eit prosjekt som opnar for ein heilt ny marknad og reisetilbod. Buskerud fylkeskommune har tatt initiativ til alternativ finansiering og organisering av prosjektet gjennom forslag om oppretting av utbyggings-selskap, ulike former for offentlig og privat samarbeid mv. Prosjektet kan avgrensast godt fra anna jernbaneverksemd i byggeperioden, og er difor potensielt eigna for eiga selskaps-organisering av utbygginga.
- Alnabruterminalen er eit omfattende utbyggingsprosjekt der ei alternativ organisering og finansiering av prosjektet kan omfatte både utbygging og framtidig drift av terminalen. Det vil i alle høve vere naudsynt å sjå på nye driftsformer for terminalen etter ei utbygging. Dette kan difor vere eit høve til å prøve ut nye finansierings- og organiseringsløyser.

Jernbanegruppa meiner

at det er naudsynt med eit vesentleg høgare løyvningsnivå dersom vi skal realisere eit langt betre jernbanetilbod i tråd med høgare ambisjonar for jernbanen.

at løyvingane til jernbanen må vere føreseielege og i tråd med dei måla og den strategien som blir trekt opp for utviklinga av jernbanen.

at investeringane, når dei er starta opp, må sikrast løyvingar som gjev rasjonell anleggsdrift og dermed effektiv ressursbruk.

at moglegheit for å gjere bruk av alternative finansieringskjelder, finansierings-ordningar og utbyggingsorganiseringar bør greiast ut, primært knytt til enkelte prosjekt.

5.5 Samfunnsøkonomiske metodar må vidareutviklast – ikkje alle effektar blir handterte

I samferdselssektoren krevst det at den samfunnsøkonomiske lønsemda av eit prosjekt eller tiltak skal reknast ut for å vurdere å løyve offentlege midlar til dette føremålet. Analysane blir utførte med bakgrunn i metodar fastsette i Finansdepartementets rettleiar i bruk av samfunnsøkonomiske analysar og sektorrettleiarar frå transportetatane, som blir godkjende av Samferdselsdepartementet. Samfunnsøkonomiske analysar blir utførte på ulike plannivå og utgjer slik ein viktig del av avgjerdsgrunnlaget når det gjeld vidare planlegging og prioritering av ulike tiltak.

Når dei ulike effektane blir vogne opp mot kvarandre og ikkje endar opp med eit samla positivt

forteikn, kan det vere problematisk å kommunisere at dette er tiltak som er ønskjeleg å gjennomføre og at det offentlege skal bruke ressursar på det. Samfunnsøkonomiske analysar er nyttige, sidan dei gjer det mogleg å peike på kva effektar som er størst, og kva ein legg vekt på i prioriteringa av eit tiltak – og korleis dei ulike tiltaka “skårar” etter ulike målsetjingar (som til dømes miljø og tidsbruk). Slik er analysane godt eigna som verktøy for å vurdere og rangere tiltak.

Utrekning av nytte og kostnader av tiltak i samferdselssektoren blir ofte gjort av isolerte tiltak. Likevel kan den største vinstrealiseringa først oppnåast når ei rad andre prosjekt òg er realiserte, slik at til dømes reduksjonen i reisetid og utvidinga av kapasiteten kan realiserast fullt ut. Dette er spesielt utfordrande for jernbanetiltak, der store endringar i systemet/ruteopplegget ikkje kan setjast i verk før

heile strekningar er fullførte og det blir lagt til rette for å utnytte effekten av dei samla tiltaka. Rask, heilskapleg og rasjonell gjennomføring medverkar såleis til at dei samfunnsøkonomiske vinstane frå prosjekta kan hentast ut tidlegare. Vidare er det slik at utrekningane ofte byggjer på resultat frå transportmodellutrekningar som igjen byggjer på reisevaneundersøkingar. I dei tilfella tiltaka fører til store endringar i tilbodet (store "shift"), vil dette ofte ikkje bli handtert godt nok med bruk av data som er modellert på bakgrunn av (respons på) stegvise avgrensa endringar. Dette er ein ulempe med bruk av standard transportmodellar med store kvalitets-/tilbodsendingar, og eit argument for at det må gjerast supplerande analyser i slike høve.

Finansdepartementet har sett ned eit ekspertutval for å sjå på grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser i Noreg. Mandatet for dette utvalet omfat-

tar ein del av dei nemnde tilhøva som Jernbane-gruppa meiner det er viktig å få betre oversyn over. Samferdselssektoren er den sektoren som har mest erfaring og rutinar for utvikling og bruk av slike analyser, og vil såleis truleg få stor merksemd i arbeidet, samtidig som utvalsarbeidet vil få noko å seie for metodebruk i samferdselssektoren.

Elles har Samferdselsdepartementet sett i gang to forskingsprosjekt om meirnytte i transport som vil vere nyttig grunnlag for arbeidet med neste NTP.

Jernbanegruppa meiner

at samfunnsøkonomiske analyser er eit viktig grunnlag for å prioritere mellom tiltak. Når avgjerder om investeringar skal takast, må det leggjast meir vekt på effektar som ikkje går inn i analysane, men som i dei aller fleste tilfella vil gje effektar og faktisk påverke lønsemda. Dette blir ofte kalla for meirnytte (wider economic impacts/benefits). Eksempelvis gjeld dette endra arealbruk, byutvikling, attraktivitet/trivsel, arbeidsmarknadseffektar og regional utvikling.

at relevante prosjekterelaterte verknader må takast med i analysane og at kravet til avkastning må vurderast nærare. Gruppa ser med forventning fram til at arbeidet blir ferdigstilt.

5.6 Manglande kapasitet i infrastruktur og andre naudsynte anlegg

Jernbanenettet av i dag er bygt for transportbehovet i tidlegare tider og har for låg kvalitet og kapasitet der marknadspotensialet og behovet for transport er størst.

Manglande kapasitet i kritisk infrastruktur gjev store driftsforstyringar og hemmar aktørane. Når infrastruktur sviktar eller tog får problem, forplantar forseinkingane seg raskt både fordi det er få omkøyringsveggar og fordi jernbanesystemet mange stader ikkje er robust nok. I Noreg har vi eit jernbanenett som har 95 prosent enkeltspor, og infrastrukturen er fleire stader overutnytta.

Utfordringane ved for høgt utnytta kapasitet er at reisetidene blir lengre enn dei kunne ha vore. Forseinkingar spreier seg raskt og får større følgjer enn i eit nett med omkøyringsveggar og/eller mindre tett togtrafikk. Om lag 50 pst. av forseinkingstimane på landsbasis som kjem av infrastrukturen, er konsentrert til Oslo-området. Oslo S er navet i jernbanen i Noreg. Totalt går om lag 600 tog per døgn gjennom Oslo-tunnelen og om lag 900 tog per døgn til Oslo S. Til samanlikning blir det no bygt to nye spor inn til Stockholm sentralstasjon som med dei to spora i dag har om lag 500 tog per døgn. Anlegga i Oslo-området er utvida fleire gonger dei siste tiåra, men i dag er det ingen ledig kapasitet. På fleire trafikkunge strekningar er det difor ikkje råd å køyre fleire togavgangar sjølv om marknadsgrunnlaget er til stades. Mest kritisk er det på Østfoldbanen og nordover mot Hamar for persontoga. I dag overstig dei innmeldte ønska frå operatørselskapa den kapasiteten som er tilgjengeleg.

Det er stort behov for auka terminalkapasitet. Alnabru Containerterminal er navet for godstransporten på bane i Noreg. Terminalkapasiteten rundt Oslo, Trondheim og Bergen er pressa. Det er òg behov for utviding av andre viktige gods-

terminalar. Viss ein skal lukkast med framleis vekst i godstransporten, må utvikling, eventuelt relokalisering og utbygging av terminalane framskundast.

Sidan jernbanen er eit integrert system, vil det svakaste leddet avgjere ytinga til totalsystemet. Det er difor naudsynt å vurdere ytinga til alle dei jernbanetekniske komponentane for å kunne levere det ønskede togtilbodet i ein korridor. Ei slik heilskapleg dimensjonering med tilsvarende prioritering av tiltak må gjerast for å oppnå målsett effekt av investeringane i infrastruktur.

Kapasiteten i jernbanen blir avgjort av korleis kvaliteten og utforminga av infrastrukturen er. Både talet på tog, ulike togslag, stabilitet i leveransen, fart på strekningar og ikkje minst samansetninga av togtrafikken spelar inn. Til dømes vil talet på tog på ei einskildspora strekning per time vere lågare dersom både raske og saktegåande tog trafikkerer same strekning (blanda trafikk), enn dersom alle toga held same fart. Dette kjem av at det er naudsynt å leggje inn nok tid mellom toga slik at raske tog (regiontog, langdistansetog) ikkje innhentar tog som går sakte (til dømes fullstoppane lokaltog, godstog). Endringar i togtilbod og infrastruktur må òg av denne grunnen planleggjast koordinert. Behovet for høg frekvens stig med folketettleiken. Ein logisk utbyggingsstrategi kan difor vere å byggje ut frå bysentra. Utforminga av togsetta (breidde, lengde og høgde) påverkar òg den totale sete-kapasiteten som blir tilbydd.

Jernbanegruppa meiner

at jernbanenettet av i dag er bygt for transportbehovet frå tidlegare tider, og har for låg kvalitet og kapasitet der det trengst mest. Innsatsen for å betre kapasiteten og pålitelegheita må styrkast.

at planlegginga må ta utgangspunkt at det i dag ikkje finst restkapasitet i det sentrale jernbanenettet, ikkje i terminalane, ikkje i materiellparken og ikkje i anlegg for vending/parkering og anlegg for vedlikehald og klargjering av tog.

at vi må leggje større vekt på betre driftsstabilitet som premis for utvikling av ny infrastruktur, vedlikehald av eksisterande infrastruktur og ruteplanlegging og tildeling av ruteleiger. Det bør finnast restkapasitet for å takle forstyrningar.

at siste års satsing gjennom auka løyvingar til jernbanen bør vidareførast og aukast markant i dei områda der jernbanen bør satsast på.

5.7 For dårleg standard på eksisterande infrastruktur

Dei siste åra har avdekt at dei mest sentrale jernbanestrekningane med størst trafikk har hatt ei større og raskare nedsliting enn føreset ved planlegging og definerings av behovet for vedlikehald. Dei gamle tekniske anlegga er utsette for aukande feilfrekvens og er dyrare og meir krevjande å vedlikehalde enn nye anlegg. Dei er tilpassa eit heilt anna trafikkmonster enn trafikken på jernbanenettet i dag. På den andre sida har moderne anlegg ofte større teknisk kompleksitet som ved innfasing kan vere krevjande fagleg og innebere høgare kostnader. Løyvingane til drift og vedlikehald er auka kraftig jamført med det opphavlege planframlegget i inneverande NTP for å bremse nedslitinga og ta att vedlikehaldsetterslepet.

Sviktande stabilitet i infrastrukturen er den viktigaste einskildståande kjelda til forseinkingar. Når signalanlegg eller straumforsyning sviktar, blir følgjene store, særleg i område med tett trafikk. Med tanke på kostnadene ved forseinkingar er forbetra vedlikehald og auka fornyingstakt ei rett prioritering. Nyttan av dei store grunnlagsinvesteringane blir sterkt redusert når tekniske anlegg feilar.

Store deler av jernbanenettet er bygd utifrå tidlegare trafikkmengde. Standardkrava til tekniske anlegg på både veg og bane har dei siste åra auka monaleg, og er kostnadsdrivande for utbyggingsprosjekta. Denne utviklinga blir forsterka av krav til klimatilpassingar for å førebyggje ras og andre negative følgjer av eit meir ekstremt ver. Store delar av linjenettet er underdimensjonert og dårleg sikra og handterer ikkje krava til tryggleik og presisjon i

eit moderne samfunn. Dersom livssyklus-kostnader blir tekne omsyn til, vil det for nokre strekningar kunne løne seg å investere i ein ny trasé framfor å vedlikehalde og fornye den eksisterande infrastrukturen, spesielt med tanke på klimatilpassing.

Vedlikehaldsarbeid blir gjort medan den ordinære trafikken i størst mogleg grad går som normalt, men arbeid i sporet gjev ofte driftsforstyrningar og er kostnads-krevjande på grunn av kort effektiv vedlikehaldstid. På grunn av stor trafikkmengde, korte driftspausar og vanskeleg tilkomst til sporanlegga, er vedlikehaldet av infrastrukturen ei stor utfordring og spesielt krevjande med tanke på rigg, drift og koordinering av tiltaka. Stort etterslep i vedlikehaldet fører til behov for å stengje heile

banestrekningar og store stasjonsområde i periodar slik at nedslitne anlegg kan fornyast samla over ein konsentrert periode. Slike verkemiddel er naudsynte når det må gjerast ein konsentrert innsats for å ta att etterslep. Samtidig er dei ikkje i samsvar med målet om å gje kundane eit godt tilbod og krevjande for økonomien til togselskapa både på grunn av tapte inntekter og fordi togselskapa må dekkje kostnadene til alternativ transport i tillegg til eventuelle reklamasjonar og klager som følgje av stenginga. Ei utfordring med denne fordelinga av ansvar og kostnader er at JBV som avgjer omfanget av stengingsperiodane, ikkje reknar inn eller betaler dei totale kostnadene som stenginga fører til, i prosjektkostnadene.

Jernbanegruppa meiner

at plangrunnlaget (NTP) for prioritering av drift og vedlikehald i høve til fastsette mål og infrastrukturen sin faktiske tilstand og alder må bli mykje betre. Vedlikehaldsnivået må vere stabilt høgt nok til å sikre at anleggsytinga blir oppretthalden over levetida.

at følgjene for vedlikehaldsbehovet går fram ved investering i ny infrastruktur slik at det ikkje blir bygt opp eit vedlikehaldsetterslep som følgje av for låge løyvingar.

at infrastrukturen må sikrast betre mot ytre påverknader som ras, flaum og telehiv.

at følgjene for dei reisande, næringslivet og kostnadene for togselskapa må gjerast synlege og takast omsyn til av Jernbaneverket ved vurdering av omfanget på og alternative måtar for langvarig anleggsarbeid.

5.8 Mangel på kompetanse og ressursar i jernbanesektoren

Arbeidskapasiteten i sektoren er svært pressa. Alt i dag er så godt som alle jernbanespesifikke arbeidsstyrkar maksimalt utnytta og på mange område sprengt. Dette gjeld både fagarbeidarar, ingeniørar og annan nøkkelkompetanse i jernbanesektoren.

Spisskompetansen er ofte knytt til nokre få nøkkelmedarbeidarar. Dette er situasjonen både innanfor delar av planmiljøet og seniorkompetansen innanfor jernbanetekniske fag som signal, spor og kontaktledning. På andre område er konkurransen om kompetansen stor. Seniorprosjektleiarar, strategisk prosjektgjennomføringskompetanse, prosjekteringsleiing og tverrfagleg byggjeleiing er mangelvare òg i andre sektorar – til dels i ein marknad med eit høgare lønsnivå enn i jernbanen.

Alderssamansetninga, spesielt for fagarbeidarar, ber preg av at det har vore fleire tiår med lite satsing på jernbane i Noreg. I store delar av arbeidsstyrken i sektoren “manglar” ein generasjon: mange nærmar seg pensjonsalder samtidig som rekrutteringa av unge har vore stor dei siste åra. Aldersgruppa mellom 35 og 45 år er så å seie fråverande.

Ei utfordring og ein barriere for å kunne auke kapasiteten på viktige jernbanetekniske fagområde og dra nytte av ein stort, internasjonal leverandørmarknad og arbeidsmarknad, er at den kortsiktige løyvingshorizonten gjer arbeidet uføreseieleg. Dette set grenser for høvet til å leggje ein langsiktig kapasitets- og kompetansestrategi. Innanfor dei rammene som gjeld til ei kvar tid, er det viktig å streve etter å vite mest mogleg på førehand gjen-

nom klare mål og strategiar omsette i operasjonelle planar, noko som krev fleksibilitet og kontinuerleg oppfølging.

Eit gjennomgripande teknologiskifte krev heilt ny kompetanse, og endrar måten infrastruktur blir bygt og drifta på. I ein overgangsperiode over mange år skal ny og gammal teknologi leve parallelt, noko som òg er ein svært krevjande situasjon med tanke på kompetanse, fordi det samstundes må sikrast kompetanse på både gammal og ny teknologi. Auka internasjonalisering har følgjer både med tanke på krav til infrastrukturen og trafikk over landegrensene, og for kva aktørar som vil vere ein del av marknaden for utbygging og drift.

Sett i samanheng med ei stor utfordring knytt til ein aldrende arbeidsstyrke, og ein prekær mangel på nyutdanna personar med jernbanespesifikk kompetanse, er det behov for å setje i verk tiltak straks.

Jernbanegruppa meiner

at det vil vere viktig å inkludere behov for arbeidskraft og kompetanse i den lang-siktige planlegginga og utgreiingsarbeidet for å sikre at ein kan realisere satsinga på jernbane.

at arbeidet med kompetanseutvikling i jernbanesektoren må intensivast: Alt frå å sikre høgare utdanning og forskning i jernbanefaga til å standardisere og effektivisere etter- og vidareutdanningstiltaka. Det må sjåast på høve til å utvikle samarbeidet med fleire utdannings- og forskingsinstitusjonar både i Noreg og i utlandet.

5.9 Manglande incentivsystem i jernbanedrifta

Alle system fungerer betre dersom alle partar har incentiv til å oppnå felles mål. Når måla er fastsette, må planar utarbeidast som viser kva kvar part må yte for å nå måla. I eit godt utforma incentivsystem bør alle partar tene på å yte til måloppnåing, og det som krevst for å nå måla, bør vere tydeleg og realistisk.

Jernbanen er eit integrert system der feil og manglar som oppstår hos ein aktør, ofte får følgjer for andre aktørar. Hovudføremålet med eit incentivsystem er difor å sikre at alle aktørane medverkar til ein driftsstabil jernbane i tillegg til å sikre effektiv ressursbruk.

Kvaliteten til sluttbrukarane er avhengig av at alle aktørar i det daglege leverer den kvaliteten som er føresettt når ruteplanane blir utarbeidde. Til dømes

vil eit togsett som blir sett opp med færre vogner enn normalt i myldretida, eller som har defekte dører, kunne føre til lengre stasjonsopphald. Tilsvarande vil eit godstog som blir lasta for tungt, har for dårleg trekkraft eller som forlèt terminalen for seint, kunne føre til forseinkingar for andre aktørar. Forseinkingar kostar dei reisande, godskundane og samfunnet store summar årleg. For godsnæringa er forseinkingskostnadene store då det blir knytt til auka framføringskostnader, medrekna alternativ transport, auka terminalkostnader, forseinkingskostnader i heile verdikjeda i tillegg til ei rad skjulte meirkostnader.

Det har vore arbeidd med å utvikle ei ytingsordning/incentivordning i fleire år, men ordninga er ikkje implementert på grunn av spørsmål om finansiering av sjølve systemet og kor målretta framlegget er til å gje incentiv til betre yting. Sjølv om eit incentivsystem ikkje er implementert, finst det sterke incentiv for jernbaneselskapa. Punkt-

legheit er den viktigaste drivaren for å få nøgde kundar, både for persontrafikk og gods. Det finst ein klar samanheng mellom punktleghet, nøgde kundar og økonomisk resultat. Sviktande presisjon fører til inntektstap og kostnader til handtering av sjølvseinkinga. Verksemdene har såleis eit sterkt behov for å gjenreise omdømmet og forbetre økonomiske resultat gjennom betre presisjon.

For å vidareutvikle eit kundefokusperspektiv for jernbanesektoren bør det utviklast operasjonelle mål, både på gods- og personsida. Dei operasjonelle måla kan vere eit grunnlag for å utvikle punktleghets-/kvalitetsgarantiavtale mellom Jernbaneverket og operatørselskapa. Dette føreset utvikling av IT- og informasjonssystem slik at (opplevd) punktleghet i størst mogleg grad kan målast i sanntid, og gjerast tilgjengeleg direkte til kundane, både passasjerar og godsnæring. Betre og tidlegare informasjon kan òg vere med på å redusere dei negative følgjene knytte til forseinkingar eller driftsproblem.

Sidan jernbanen er eit integrert system, er det behov for ei sterkt koordinerte og nøytral eining som ser heilskapen i systemet. Jernbaneverket har det operative ansvaret for å optimalisere ruteplanane for den totale trafikkavviklinga. Dette gjeld både disponering av kapasiteten av jernbanenettet og korleis dette påverkar presisjonen og regulariteten i togtrafikken. Jernbaneverket har vidare det overordna ansvaret for at den planlagde trafikken på jernbanenettet kan gjennomførast etter ruteplanen, medrekna å identifisere årsaker til trafikkavvik og foreslå, prioritere og gjennomføre naudsynte tiltak for å redusere trafikkavvika. Det er særleg viktig å redusere eller fjerne dei årsakene som ligg under ved systematiske trafikkavvik. Jernbaneverket har saman med operatørane nytta nye og meir forskingsbaserte metodar i dette arbeidet (PIMS-metodikken) dei siste åra. For å kunne innrette ressursbruken rett og ta tak i dei største kjeldene til driftsproblem, er det naudsynt

å ha gode data og diagnoseverktøy. Manglande kunnskap om årsakssamanhengar og eigna verkemiddel set i dag grenser for effektiviteten i forbetningsarbeidet. Eit godt oversyn over ytinga til dei ulike aktørane og kva følgjer feila deira påfører andre, vil vere disiplinerande. Tilsvarande vil eit slikt oversyn kunne nyttast til å vise korleis dei ulike aktørane har oppnådd fastsette oppetids- og presisjonsmål.

Systemet i dag har i stor grad vore basert på tillit til at alle aktørane yter sitt beste. Det er i liten grad knytt økonomiske betalningar, bøter eller bonusar til leveransane mellom partane. Dette kan gje utslag i overforbruk av eit gratis gode (infrastruktur) eller at ruteleiger blir reserverte utan at dei blir nytta. Det kan òg føre til at togselskapa til tider gjer disposisjonar som dei veit vil kunne forstyrre jernbanenettet sidan Jernbaneverket i avgrensa grad stiller detaljerte krav til togselskapa eller stoppar eller botelegg mindre feil og manglar. Eit supplement eller alternativ til eit økonomisk incentivsystem er betre kontroll med ytingane til togselskapa i det daglege kombinert med ulike former for avgrensingar i tilgangen til nettet. Døme på dette kan vere at JBV gjev togselskapa forbod mot å sende tog med avgrensa trekkraft eller forbod mot å nytte materiell som ikkje er til å lite på, på strekningar med høg trafikk. Eit slikt system vil mellom anna krevje skjerping av rapporterte data om togtilbodet i forkant og ein tettare etterkontroll før toga får grønt lys. Dette er eit arbeid JBV har starta på, og som har som formål å betre driftsstabiliteten.



Jernbanegruppa meiner

at eit føremålstenleg incentivsystem som fører til effektiv ressursbruk og god driftsstabilitet i jernbanesektoren, må utviklast og innførast.

at dei operative punktleghets- og kvalitetsmåla bør vere grunnlaget for å utvikle incentivsystem.

at Jernbaneverket må stille strengare krav til og gripe meir aktivt inn i disposisjonane til selskapa når desse truar den samla ytinga til systemet. Dette inneber at Jernbaneverket aktivt må følgje opp at togselskapa held dei føresetnadene som ruteplanen byggjer på, som togstorleikar og avgangstider, og at togselskapa er aktivt med i denne dialogen.

at det er viktig for alle partar at Jernbaneverket held fram arbeidet med å identifisere årsaker til avvik og gjennomfører naudsynte tiltak for å redusere avvika. Å vere meir open om medverknaden til aktørane sin innverknad på punktleghet vil i seg sjølv gje eit incentiv til forbetring.

5.10 Organiseringa av sektoren er ikkje optimal

Delinga av sentrale oppgåver i jernbanesektoren er gjennomført, men utfallet er ikkje optimalt for å handtere ein marknad med fleire aktørar. I dag eig ein dominerande aktør dei fleste kritiske produktionsfaktorar og sentrale areal. Sektoren er ikkje organisert for å kunne gje like vilkår til eksisterande godsaktørar og til dei aktørane som vil kome som ei følge av opning for konkurranse på persontransportmarknaden.

Primært som følge av miljødebatten, men òg som ein effekt av den høge transportkapasiteten, har jernbanen fått fornya merksemd som ei transportform det er verd å satse på. Ei satsing på jernbanen

må ta utgangspunkt i forventningane til kundane, dei reisande og godstransportørane. Eit større fokus på brukarpreferansane krev at vi vurderer korleis arbeidsdelinga mellom aktørane er konstruert for dei oppgåvene vi står overfor. Det er òg trong for å sikre at sektoren har god nok kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dei ønskje samfunnet har for jernbanen.

Som nemnt i kapittel 4 har omstrukturering og liberalisering av jernbanebransjen vore ein trend i Europa. I Noreg er godsmarknaden i tidleg marknadsopning, medan innanlandsmarknaden for persontransport med tog hovudsakleg enno er eit monopol. Etter kvart kjem påverknad frå EU høgst sannsynleg til å føre til auka aktørmangfald og gradvis deregulering også av den innanland-

ske persontransportmarknaden. Jernbanedrift er kjenneteikna av store faste kostnader og stordriftsfordelar. Ei eventuell gradvis marknadsopning bør ta omsyn til at det er lite effektivt med parallelle investeringar i dei mest kapitalintensive ressursane, til dømes rullande materiell, verkstader og sals- og distribusjonssystem. Tydelege rammevilkår og klare planar for korleis jernbanemarknaden skal utviklast, bør difor utarbeidast slik at ein kan arbeide langsiktig og føreseieleg.

Auka marknadsopning har vore eit tydeleg mål for mange av dei regelverksendringane som er initiert frå EU og sidan innlemma i norsk rett. Fleire av dei organisatoriske endringane som er gjennomførte dei siste 15 åra i Noreg, har difor vore med på å leggje til rette for auka marknadsopning. Oppsplittinga av NSB i 1996 er eit døme på dette. Jernbanegruppa ser døme på uklare grenseflater og unaturleg arbeidsdeling mellom aktørane i sektoren. Jernbanegruppa meiner at det er behov for å tydeleggjere og definere arbeidsdelinga og ansvarsdelinga mellom aktørane på nokre område. I denne samanhengen er eigeomstilhøve til fleire sentrale produksjonsfaktorar og areal viktig sidan historiske disposisjonar av egedelar og areal i stor grad påverkar ansvarsdelinga i dag.

Følgjande område bør gjerast tydelegare for å betre samspelet mellom partane i jernbanesektoren:

1. Ansvarsfordeling
2. Eigarskap til selskap, kritiske produksjonsfaktorar og areal

Ansvarsfordelinga er omtalt på fleire stader i rapporten. Sidan jernbanen er eit integrert system, er det behov for ein nøytral part som samordnar planar og dagleg drift på ein heilskapleg og verdinøytral måte. Denne rolla er heile sektoren etter kvart blitt medviten om at JBV må ta. JBV arbeider aktivt for å bli ein slik koordinator. NSB har fram til i dag teke på seg ansvaret for å

gjere framlegg om utvikling av togtilbod. Strategisk ruteplankompetanse ligg i dag både hos JBV og NSB. Den bør samlast og styrkjast i JBV. Dette er nærare omtala ovanfor.

I lengre stengingsperiodar er det naudsynt at følgjene for togselskapa og dei reisande blir tekne omsyn til ved val av korleis arbeida blir utførte (lengre strekningar versus fleire korte strekningar).

Eigarskap til selskap, kritiske produksjonsfaktorar og areal

Då NSB vart delt i 1996, valde staten å la NSB BA (seinare NSB AS) ta over all eigeom som ikkje var knytta til jernbanenettet. Dette er seinare blitt organisert gjennom eit eige dotterselskap til NSB, ROM Eiendom AS. Eigarskapen til ulike delar av jernbaneområda er i dag spreidd på fleire aktørar som må samhandle for å kunne utvikle jernbanen vidare.

Eigarskap til togselskap: Dei to statlege togselskapa NSB og Flytoget som begge har samfunnsoppdrag, har i dag eigarskap som forvalta av ulike departement. NSB har gjennom Trafikkavtale med SD fått ansvar for drift av persontransporttilbod som ikkje er lønsame på brorparten av nettet, medan Flytoget driv tilbringartransport til Gardermoen. Staten eig både NSB og Flytoget.

Eigarskap til sals- og distribusjonsløyser: NSB og Flytoget har utvikla kvar sine sals- og distribusjonssystem.

Materielleigarskap: Dei fleste togselskapa i Noreg eig i dag sitt eige materiell. Staten avgjer, gjennom krava til kva togtilbod som skal leverast, dimensjoneringa av materiellflåten til NSB. NSB får difor restverdisikring gjennom staten for investeringane sine for det materiellet som nyttast til produksjon av statleg kjøpte togtilbod. Flytoget får ikkje restverdisikring. Selskapet har fått rett på tilbringar-

transport til flyplassen og transporten blir sett på som lønsam. I Sverige eig til samanlikning ofte kjøparen av slike tenester materiellet og leasar dette ut til aktørane som vinn konkurransane om å køyre trafikken. I England blir materiellet leasa frå materiellselskap.

Eigarskap til verkstader: Jernbaneverkstadene for vedlikehald og reparasjonar av rullande materiell blir i dag forvalta av ROM Eiendom. Desse er i vesentleg grad leigd ut til Mantena som òg er eit dotterselskap av NSB. Ei uavhengig forvaltning av verkstadene er ein viktig faktor for auka konkurranse i leverandørmarknaden. I Sverige har Jernhusen som ein operatørnøytral forvaltar, fått ei svært viktig rolle i å skape konkurranse i leverandørmarknaden.

Eigarskap til stasjonar: God og effektiv stasjonsutvikling krev at jernbanen og passasjerane blir sette i sentrum. I dag er dei fleste jernbanestasjonane eigd av NSB-dotterselskapet ROM Eiendom som skal balansere behovet jernbanen har, og reint kommersielle interesser. Jernbanedelen av eigarskapen er ofte ikkje ein lønsam del av drifta. Det kan difor oppstå konflikt mellom arealbehovet

til jernbanen og inntektsbringande kommersielle tiltak. Den framtidige veksten i transporten på jernbanen krev at nok areal er tilgjengeleg for å auke kapasiteten og forme ut føremålstenlege sporareal. Interessekonfliktar bør reduserast. Det er uheldig at ein aktør er avhengig av ein konkurrent for å kunne drive verksemda si. Tabell 6 gjev eit oversyn over ulike typar stasjonsområde, eigarskap og bruk av desse.

Eigarskap til godsterminalar: Eigarskapen til areala på godsterminalane varierer. Ved dei fleste store kombiterminalane er mesteparten eigd av ROM Eiendom, men minst eitt spor med tilhøyrande lastegate er eigd av Jernbaneverket. Areal til samlastarar blir festa bort av ROM, medan driftsareala blir leigde ut til CargoNet. I denne relasjonen kan det òg oppstå interessekonfliktar ved at ROM kan vere interessert i å utvikle sentrumsnære godsterminalar til byutvikling, medan JBV (og brukarane) ønskjer å utvikle områda til jernbanedrift. Sidan areala er eigd av ROM, får selskapet òg vinsten ved eit eventuelt sal, medan JBV (og brukarane) får følgjene av mangel på areal til jernbaneføremål.

Stasjonsområde – arealtypar	Eigar	Brukarar
Stasjonsbygningar og haldeplassar bygt etter 1996	JBV	Trafikantane, forretningsdrivande
Plattformer og spor	JBV	Togselskapa (etter sportilgangsavtalar) og trafikantane
Stasjonsbygningar bygde før 1996 og dei fleste bygningar/grunn utanfor stasjonsbygningen	ROM Eiendom	Trafikantane, JBV, forretningsdrivande, togselskapa
• Tilkomst til plattformer og parkeringsplassar for reisande		JBV (disponerer og vedlikeheld)
• Tilkomst og venteareal inne i stasjonsbygningar		JBV (leiger til sjølvkost)
• Areal elles		Blir leigd ut på forretningsvilkår

Terminaldrift: CargoNet, eit dotterselskap av NSB, er dominerande aktør på godstransportsida og driv terminalane. Konkurrentane til CargoNet er dermed avhengige av CargoNet og har gjeve uttrykk for at dei fryktar ulike vilkår. Konkurrentane kan nytte areala til JBV, men det er neppe ei optimal løysing med fleire terminaldrivarar på kvar terminal, verken i eit operasjonelt eller økonomisk perspektiv. Uklare ansvars- og eigeidomstilhøve vil òg kunne vere eit potensielt tryggleiksproblem.

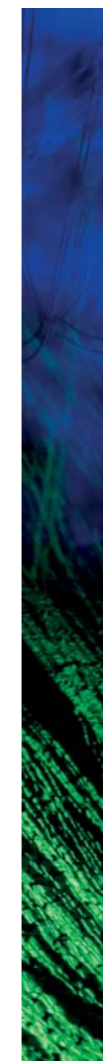
Dei uoversiktlege eigar- og driftstilhøva der både NSB AS (ROM Eiendom AS medrekna), CargoNet AS og Jernbaneverket representerer ulike varianter av eigarskap og drifts-/forvaltingsansvar, kan vere eit hinder for å utvikle gode løysingar til det beste for kundane. Dei kan òg vere eit hinder for konkurranse og like konkurransevilkår og difor medverke til ei uønskt utvikling i marknaden. Det kan stillast spørsmål om eigarstrukturen som er skissert ovanfor, set grenser for handlingsrommet til Jernbaneverket. Eigarstrukturen kan gjere det vanskeleg å optimalisere sporbruken, noko som hindrar effektiv ressursutnytting, og gjer det uoversynleg og komplisert for nye og mindre aktørar.

Like rammevilkår er ein føresetnad for verksam konkurranse. Eventuelle skilnader i prising av terminaltenester, eller tilgang til kritiske produksjonsfaktorar vil gje ulike rammevilkår mellom aktørane og kan òg gjere etablering vanskelegare. Dette kan avgrense konkurransen, og kan i praksis føre til ei utestenging av konkurrentar. Prinsipielt bør nøytrale partar levere løysingar til fleire aktørar, til dømes at terminaldrifter ikkje samtidig er eller har særlege interesser i ein monaleg eller dominerande aktør innanfor godstransport. Ei avgrensing av konkurransen kan innebere høgare prisar og dårlegare produkt enn det som elles ville vore ha tilfellet. Det er difor avgjerande at det blir lagt til rette for at infrastrukturen det blir gjeve tilgang til, og tenester som blir ytte, er tilgjengelege for alle på like vilkår.

Godstransportmarknaden på jernbane blei i 2007 opna, slik alle jernbaneføretak som har lisens og sikkerheitssertifikat har tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet i tråd med EU-/EØS-lovgjevinga. EU-kommisjonen har signalisert at den i 2012 vil fremje forslag om å opne persontransportmarknadene for nasjonal passasjertransport. Eit slikt forslag er, i utgangspunktet, å rekne som EØS-relevant.

Samferdselsdepartementet har mange roller i jernbanesektoren. Dette stiller krav til at departementet opptre på ein føreseieleg og ryddig måte i utøving av sine mange roller. Departementet har difor blant anna delegert oppgåvene med å overvake marknaden til Statens jernbanetilsyn. Ein sentral del av etatsstyringsdialogen mellom departementet og Jernbaneverket handlar om å sikre at Jernbaneverket kan fungere som ein uavhengig og nøytral part for tilgang til viktige produksjonsfaktorar som parkeringsanlegg, godsterminalar, sportilgang m.m.

Uavklarte eigarskap og driftsansvar vil kunne hemme utviklinga av stasjonar, medrekna etablering av føremålstenleg innfartsparkering for bil og sykkel. Ein gjennomgang av eigarskapen til stasjonar og godsterminalar er såleis ikkje berre naudsynt ut frå omsynet til verksam konkurranse, men ikkje minst for å sikre eit best mogleg organisatorisk grunnlag for at jernbaneaktørane sitt arbeid primært er retta mot behovet til togbrukarane.



Fleirtalet, alle medlemmer unnateke frå NSB sin representant Tom Ingulstad, i jernbanegruppa meiner

at konkurranse på like vilkår er viktig i jernbanemarknader med konkurranse.

at Jernbaneverket har ansvar for å drifte, vedlikehalde og byggje all infrastruktur som skal nyttast av fleire operatørar, terminalar og parkeringsanlegg medrekna.

at operatørselskap må ha like vilkår for tilgang til stasjonsområda. Avtalar mellom selskapa og forvaltaren av stasjonsområda må stille klare kvalitetskrav og vere så føreseieleg som råd.

at det er behov for ein gjennomgang av eigarskapen til verkstader, godsterminalar og stasjonar for å sikre føremålstenleg utforming og dimensjonering, og for å sikre operatørselskapa tilgang, kunderetta løysingar og tilrettelegging på like vilkår.

at terminalar må driftast av JBV eller annan part uavhengig av dei som driv godstransport på jernbane.

Jernbanegruppa sitt medlem Tom Ingulstad meiner

at utbygging og fornying, saman med optimal utnytting av knappe ressursar, vil vere den dominerande oppgåva dei næraste 5 – 10 åra. Betre leveranse til kundane i ein situasjon der det samtstundes skal gjennomførast store opprustings- og fornyingsoppgåver, krev stor grad av fleksibilitet og tilpassningsevne i produksjonsapparatet, med tilhøyrande behov for styring.

at ein gjennomgang med sikte på å førebu konkurranseutsetting av persontrafikken vil leie til ei fragmentering av bransjen. Om strukturen skal vere budd på konkurranse, krevst det etablering av institusjonar og organ som i dag ikkje finst. Dette gjeld mellom anna kjøpsfunksjonen med ansvar for definering av det framtidige togtilbodet og gjennomføring av konkurranse, det gjeld nye organ for eigarskap og forvaltning av rullande materiell, nye ordningar for eigedomsforvaltning og eit organ for forvaltning av system for sal og distribusjon.

Erfaringa i Sverige og England er at full konkurranseutsetting av kollektivtrafikk med jernbane er omfattande og tidkrevjande prosessar som legg beslag på store delar av bransjens samla energi. Full konkurranseutsetting har ikkje gitt påviselig effekt i form av betre punktlegheit og kapasitet, og er dermed ikkje svaret på dei utfordringane norsk jernbane står overfor i dag. NSB har i dag ingen konkurranse med private aktørar når det gjeld persontog. Ein eventuell framtidig situasjon med konkurranse i større skala bør ikkje motivere til at ein no allereie gjer organisatoriske grep med usikker nytteverdi.

Med dette som utgangspunkt er det heller ikkje meningsfylt å gå inn i ei vurdering av eigarskap til stasjonar, verkstader og terminalområde. Dagens lovgivning gir styresmaktene heimel til å pålegge NSB ei konkurransenøytral forvaltning og å stille naudsynte fasilitetar til disposisjon for konkurrentar, slik det blei gjort i konkurransen om Gjøvikbanen. Same løysing kan ein velje for ei avgrensa konkurranseutsetting av nye strekningar inntil ein når eit omfang som krev restrukturering av NSB.

Spørsmålet om eigedomane ble avgjort så seint som i 2008. Konklusjonen var at ROM Eiendom gjennom profesjonell utvikling og forvaltning har bidrege til å sikre verdier for eigar og samfunn. Jernbaneverket har alle moglegheiter til å ivareta pliktene og interessene sine gjennom rett til å kome med motsegn til reguleringsplanforslag og gjennom rett til å leie areal for publikum i stasjonane til sjølvkost.

5.11 For lite samarbeid om knutepunktsutvikling og betalingssystem

For å møte den framtidige auken i etterspurnaden etter kollektivtenester må passasjerane setjast i sentrum. God samordning av kollektivsystema er ein nøkkel til dette, men er krevjande å gjennomføre. Jernbaneverket må styre prosessar som krev høg grad av nøytralitet, slik som ruteplanprosessar med utgangspunkt i kundeønske og med Samferdselsdepartementet som overordna eigar og strategisk organisator.

Eit attraktivt og effektivt togtilbod føreset at det er eit godt samarbeid mellom ei rekkje aktørar på mange arenaer. I kapittel 4.3 har vi peikt på at det er naudsynt å samordne jernbanetransporten med annan kollektivtransport, til dømes med utvikling av knutepunkt, for å redusere barrierar for bruk av tog og/eller annan kollektivtransport. Behovet for godt integrert samarbeid er eit gjennomgåande trekk ved jernbaneverksemda. Dette blir viktigare som følgje av større transportmengder og folkevekst, som fører til auka aktivitet og legg press på sentrale areal.

Eit kapasitetssterkt transportmiddel som toget er best eigna til å sørje for effektiv transport mellom knutepunkt. I kollektivknutepunkt der fleire tilbydarar opererer, går det føre seg eit viktig samspel mellom jernbanen og andre aktørar. Enkel overgang og tydeleg informasjon er viktig for dei reisande, i tillegg til enkle billettsystem med gode tilhøve for overgang til andre transportmiddel. Lokale styresmakter har eit ansvar for å leggje til rette for auka bruk av jernbane der dette er eller kan bli eit attraktivt reiseval, gjennom regulering av område og lokalisering av aktivitetar i by- og tettstadsentrum. Samordning av lokal arealplanlegging og transportplanlegging blir endå viktigare i tida framover – spesielt for å sikre effektiv arealbruk, handtere arealkonfliktar og koordinere tilbod.

Transportetatane og Avinor¹¹ meiner at éin aktør bør ha ansvar for å “peike ut” kven som skal ha hovudansvar for å sikre handtering og utvikling av viktige funksjonar i dei einskilde knutepunkta. Dei foreslår at fylkeskommunane får hovudansvaret for å samordne og organisere samarbeidet om knutepunkt. Omstiging kan oppfattast som ein barriere for bruk av kollektivtransport, men denne ulempa kan reduserast med utvikling av attraktive knutepunkt og møteplassar. Bruk av bil og innfartsparkering er for mange eit naudsynt tillegg til kollektivreisa. Tilrettelegging for parkering av bil og sykkel ved stasjonar og knutepunkt i randsoner rundt byane vil vere fornuftige tiltak for kommunar som har relativt store mengder innbyggjarar som skal eller kan reise med tog eller annan kollektivtransport til reisemålet sitt. Erfaring frå Sverige (frå innføring av køprising/trengselskatt i Stockholm) viser at dette er ein del av suksessen til kollektive løysingar, og at avgifter på veg kan ha kortsiktig effekt dersom ikkje brukarane ser at det er ein god samanheng mellom betra kollektivtilbod og parkeringstilbodet.

Vidare vil samanhengande billettering på tvers av transportslag og geografi redusere barrierane for bruk av kollektivtransport. Dette føreset anten at det blir etablert nasjonale harmoniserte takstar eller at det blir etablert takstsamarbeid med fylkeskommunar eller dei organa som fylkeskommunen brukar ved lokal transport, og eventuelt samarbeid med kollektive transportmiddel elles.

Etablering av compatible betalingssystem er ein viktig del av dette. I dag har operatørane ulike billettsystem, og ikkje alle desse er integrerte i eit felles system. I somme regionar blir det stilt krav til billettsal. Det vil seie at ein kunde kan reise frå ein stad til ein annan med fleire aktørar, men med éin billett kjøpt i ein automat eller ein billettsalsstad. Ruter styrer og samordnar i dag kollektivsystemet i Oslo og Akershus, medrekna soneinndeling og prising. Operatørane kan velje om dei vil halde

¹¹ Nasjonal transportplan 2014 -2023 Utredningsfasen. Hovedrapport. Avinor/Jernbaneverket/Kystverket/Statens vegvesen 2011.

seg til dette. Det er utfordrande for jernbanen som har fylkesoverskridande reiser og som skal ha samarbeidsavtalar med mange fylkeskommunar med ulike takstpolitikk. Eit nasjonalt takstsystem vil gjere dette enklare.

Det er behov for ei samordning av distribusjonsstrategiane og systema til kollektivaktørane. Ei mogleg løysing er å samle billetteringa i eit samselskap som operatørane må knyte seg til, der det er naudsynt med overgangsordningar. Dette gjeld òg i oppgjersrutinane for å fordele inntektene. Løysingar og styrketilhøve av i dag bør difor evalueraast for å kartleggje svake punkt og alternative løysingar.

Internasjonalt, spesielt europeisk, samarbeid vil gradvis få meir å seie, særleg for å følgje marknads- og regelverksutvikling. Samarbeidet med svenske styresmakter er her viktig. For at konkurransedyktig gods- og persontransport på grensestrekningane mellom Noreg og Sverige kan vidareutviklast,

er det viktig at norske og svenske styresmakter er samde om grunnlaget for å utvikle tilbodet slik at utviklinga av eit felles tilbod med tilhørande infrastrukturbehov kan planleggjast.

Jernbanegruppa viser til at Samferdselsdepartementet har etablert eit prosjekt som skal utarbeide ein nasjonal politikk for det statlege arbeidet med kollektivtrafikk. I dette ligg mellom anna å utvikle mål for statens engasjement i kollektivtransporten og strategiar og planar for realisering av måla. Resultatet av arbeidet skal mellom anna gå inn i stortingsmeldinga om NTP.

Jernbanegruppa meiner

at det må utviklast tydelege nasjonale mål for kollektivtrafikken der engasjementet til staten blir klargjort. Det er behov for å tydeleggjere rollene til aktørane og ansvaret i samarbeidet på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i tillegg til å utvikle felles målsetjingar. Samanhengande billetterings- og takstsystem og betre koordinering av offentleg kjøp av kollektivtransport bør vurderast i den samanheng.

at større vekt på å utvikle knutepunkt er viktig for å auke attraktiviteten til kollektivtransporten.



6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samferdselsdepartementet sine representantar har informert om at rapporten vil bli lagt ut på høyring på departementet sine nettsider etter at rapporten er levert til statsråd Magnhild Meltveit Kleppa. Det går fram av oppdraget at arbeidet i jernbanegruppa er eit supplement til arbeidet i sektoren elles med framlegg til prioriteringar av dei viktigaste utfordringane og framlegg til handlingsalternativ.

Jernbanegruppa har ikkje gjort vurderingar av dei økonomiske og administrative konsekvensane av ulike handlingsalternativ som blir peika på i denne rapporten; oppfølging av rapporten vil bli konkretisert i dei ordinære avgjerdsprosessane.



