

Status for direktetildeling av togtilbudet på Østlandet

1. Innledning

I dette notatet beskriver vi status for forhandlingene og redegjør for våre vurderinger og anbefaling for direktetildelingen av togtilbudet på Ø1 og Ø2.

Innledningsvis redegjør vi for mandat, prosess og metode. Videre redegjør vi for status for forhandlingene med Vy og Flytoget for direktetildeling av henholdsvis Ø1 og Ø2. I redegjørelsen har vi lagt vekt på å belyse hvilke vurderinger vi har gjort med tanke økonomi, kvalitet og risiko. Når det gjelder Ø2, har vi i tillegg vurdert mulige gevinster knyttet til integrering av tilbringertjenesten.

Vi har i kapittel 4 redegjort for konsekvenser knyttet til et alternativ hvor vi avslutter forhandlingene med Flytoget og i forhandler med Vy om begge avtalene.

I kapittel 5 gir vi vår anbefaling for Ø1 og Ø2. Vi har lagt følgende forutsetninger til grunn for anbefalingene:

- Mandat fra departementet av 31. mars 2022, inkl. endring av 2. desember 2022
- Direktoratets forhandlingsgrunnlag for Østlandet 1 og 2
- Forpliktende tilbud på Østlandet 1 og 2 fra henholdsvis Vygruppen og Flytoget
- Trafikkavtale for Østlandet 2023 mellom Vygruppen og Jernbanedirektoratet.

1.1 Mandat og prosess

Mandat for direktetildelingsprosessen er gitt av Samferdselsdepartementet i brev av 31. mars 2022, med senere justering i brev av 2. desember 2022.

Innledningsvis anså direktoratet det som en betydelig fordel om det kunne forhandles i parallell med de to aktuelle avtalepartene, for å få et best mulig grunnlag for å beslutte hvem som skulle tildeles hver av avtalene. En slik tilnærming ville imidlertid gi risiko for at prosessen ble for konkurransepreget og kunne tolkes som en variant av konkurranse, noe som ville vært i strid med oppdraget om å ikke gjennomføre en konkurranse, men en direktetildeling. Det ville i tillegg innebære en risiko for at tilbyderne i Trafikkpakke 4 kunne hevde at det fortsatt var en konkurranse, men med et nedtrekk til de to statlige togselskapene.

Jernbanedirektoratet gjorde deretter vurderinger av om det var mest hensiktsmessig å foreta en samlet direktetildeling for hele Østlandet, eller å dele opp direktetildelingen i to pakker, Østlandet 1 og Østlandet 2. Vi vurderte det som verdifullt for statens forhandlingsposisjon å kunne bruke forhandlingsgrunnlaget fra trafikkpakke 4 (TP4) i den videre direktetildelingsprosessen. Vi gjorde også vurderinger i tråd med det øvrige målbildet som SD har stilt som krav ovenfor Jernbanedirektoratet i tidligere prosesser for inngåelse av persontrafikkavtaler. Direktoratets anbefaling ble oversendt SD i januar 2022.

Departementet ga følgende føringer og rammebetingelser for prosessen med direktetildelingene i brev av 31. mars 2022:

- Togtilbudet på Østlandet deles i to avtaler i tråd med linjefordelingen under pkt. 1.1 i mandatet (se *nedenfor*).
 - Direktoratet kan gjøre tilpasninger i ovennevnte inndeling hvis det er hensiktsmessig.
- Direktetildeling kan skje til Vygruppen AS, Flytoget AS, eller fordelt mellom Vygruppen AS og Flytoget AS.
- Prosessen skal sikre likebehandling av de to aktuelle operatørene.
- Avtalene skal ha en varighet på ti år fra trafikkstart. Enkelte av årene i avtaleperioden kan være opsjoner.

- Direktoratet skal være en krevende kjøper, og operatørene skal gjennom prosessen utfordres til å levere et godt togtilbud til en god pris. Jdir skal utforme rammer og prosess for forhandlingene med togselskapene på en måte som understøtter dette.
- Kapasiteten som i dag benyttes i den særskilte tilbringertjenesten, skal benyttes for å legge til rette for både et bedre lokal- og regiontogtilbud på Østlandet og opprettholde et godt tilbringertilbud og høy kollektivandel til flyplassen.
- Kollektivtransportforordningen ligger til grunn for tildelingen.
- Nettokontrakt benyttes som utgangspunkt. Direktoratet vurderer om det er behov for sikringsbestemmelser for å redusere togselskapets risiko som følge av usikkerhet om fremtidig inntektsgrunnlag pandemien medfører.
- Direktoratet kan inkludere egnede sikringsbestemmelser i forhandlingsgrunnlaget og trafikkavtalen, innenfor de fullmaktsgrensene som til enhver tid er gjeldende. Slike sikringsbestemmelser skal utformes slik at de gir en hensiktsmessig risikodeling, og at togselskapet fortsatt motiveres til å redusere kostnader og øke inntektene. De potensielle konsekvensene av sikringsbestemmelsene skal omtales konkret i relevante budsjettinnspill.
- Ved direktetildeling av Østlandet 1 kan det være aktuelt å ta utgangspunkt i de mottatte tilbudene i den avlyste konkurransen om trafikkpakke 4, herunder mulige tilbudsforbedringer.
- Begge operatører må sikres tilgang til relevant markedsinformasjon.
- Staten vil dekke ev. merkostnader knyttet til operatørenes lukkede pensjonsordninger i SPK i avtaleperioden, og vil innfri reguleringsforpliktelser ved avtalens avslutning
- Togoperatørene pålegges gjennom de direktetildelte avtalene å inngå avtale om direktekjøp fra tilgangsselskapene og Norsk fagskole for lokomotivførere:
 - Entur AS
 - Norske tog AS og
 - Norsk fagskole for lokomotivførere (Lokførerskolen).
- Dagens takststruktur- og nivå legges til grunn. Jernbanedirektoratet kan vurdere endringer i takststruktur og -nivå der det er nødvendig for å oppnå sentrale mål og føringer for direktetildelingen

I mandatet fremgår det at avtalene skal sikre opprettholdelse og videreutvikling av dagens persontrafikktilbud, og bidra til å realisere følgende overordnede målsettinger:

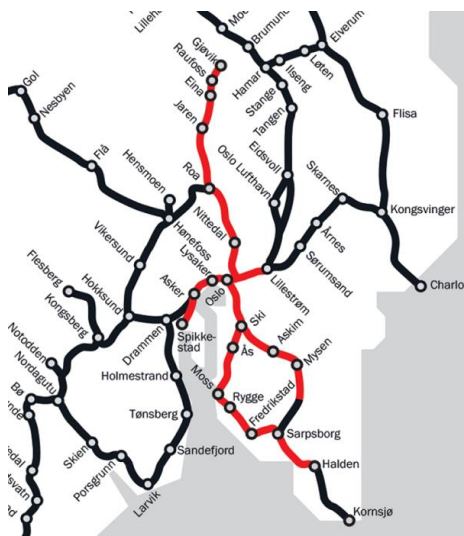
1. Mer fornøyde kunder
2. Flere reisende
3. Bedre kapasitetsutnyttelse, rutetilbud og pålitelighet
4. Effektiv drift og lavere statlig vederlag
5. En koordinert del av et helhetlig transportsystem

Direktetildelingsprosessen skal gi forutsigbarhet og likebehandling av de involverte operatørene.

Trafikkpakkene i mandatet omfatter følgende:

Østlandet 1

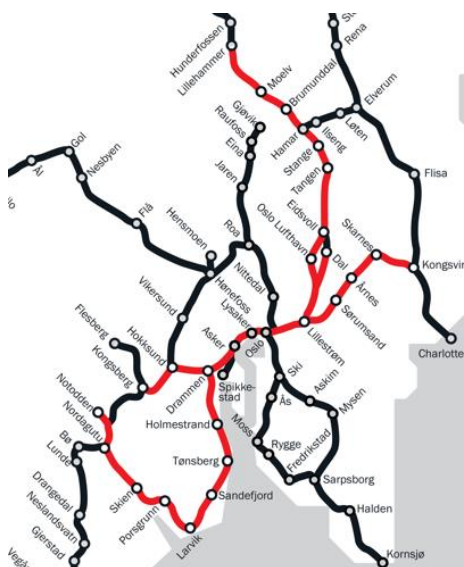
- Lokaltog (L-tog) Spikkestad/Asker –Lillestrøm
- Lokaltog (L-tog) Stabekk/Skøyen –Ski
- Regiontog (R-tog) Oslo S –Hakadal/Jaren
- Regiontog (R-tog) Stabekk –Moss
- Regiontog (R-tog) Oslo S–Mysen/Rakkestad
- Regiontog (R-tog) Oslo S -Ski
- Regionekspresstog (RE-tog) Oslo S –Halden
- Regionekspresstog (RE-tog) Oslo S –Gjøvik



Østlandet 2

- Regionekspresstog (RE-tog) Skien-Eidsvoll
- Regionekspresstog (RE-tog) Drammen-Lillehammer
- Regiontog (R-tog) Kongsberg-Eidsvoll
- Regiontog (R-tog) Drammen-Dal
- Regiontog (R-tog) Asker-Kongsvinger
- Regiontog (R-tog) Notodden-Porsgrunn (Bratsbergbanen)

I tillegg vil avtalen for Østlandet 2 kunne inkludere tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn, senest fra det tidspunkt dagens avtale med Flytoget utløper (1. februar 2028), i tråd med mandatet.



Kravet til en direktetildeling innebærer at foretrukne avtalepart måles opp mot gitte kriterier som Jernbanedirektoratet har fastsatt, ikke mot et konkurrerende tilbud. Dette har vært førende for hvordan vi har lagt opp forhandlingsprosessen. Jernbanedirektoratet har derfor i forkant av første tilbud konkretisert hva som minimum må være oppfylt for at en avtale skal kunne inngås med foretrukket avtalepart

(ambisjonsnivå)¹. Ambisjonsnivå for de to trafikkavtalene inneholder forventet nivå og krav til nivå for økonomi og kvalitet, i tillegg til et krav om at [REDACTED] i forhandlingene om Østlandet 2 fokuserer vi i tillegg på tilnærming til og planer for integrering av dagens tilbringertjeneste, samt risiko knyttet til oppstartsfasen, trafikkstart og daglig drift (inkludert avvikssituasjoner) særskilt.

Jernbanedirektoratet har satt noen premisser for prosessen for å sikre at vi ivaretar oppdraget om å gjennomføre en direktetildeling av Ø1 og Ø2 til en valgt operatør, i motsetning til en konkurranse. Disse premisene er kommunisert til Vy og Flytoget, og innebærer at dersom forhandlingene gir et resultat som tilfredsstillende ambisjonsnivå for den enkelte trafikkavtale, inngås det avtale uten at den andre aktuelle avtaleparten inviteres til å levere tilbud og forhandle. Dersom forhandlingene med foretrukket avtalepart ikke har nødvendig fremdrift, eller det ikke er sannsynlig å komme frem til et tilfredsstillende resultat vil forhandlingene avbrytes, tilbud innhentes fra den andre aktuelle avtaleparten, og forhandlinger gjennomføres med denne².

1.2 Om fastsettelse av ambisjonsnivå for Østlandet 1 og 2

Det er lik fremgangsmåte for å fastsette kravene knyttet til ambisjonsnivå for de to trafikkavtalene, og direktoratet har lagt vekt på at kravene skal være like ambisiøse i de to forhandlingsprosessene. Ambisjonsnivå for Østlandet 1 og 2 fremgår av vedlegg 1.

Det maksimale vederlag som staten kan akseptere å betale for hver av de to trafikkavtalene, er fastsatt med utgangspunkt i en basiskalkyle som hensyntar avtalens trafikkvolum, forventede trafikkinntekter og endringer i rammebetingelser (økte energikostnader, generell prisstigning, pandemi, internasjonal uro mv.).

Ambisjonsnivået er satt slik at mandatets krav om «vesentlig redusert vederlag» vil oppfylles hvis det avtales et vederlag på nivå med ambisjonsnivået. Forventningene til vederlagsnivå oppdateres underveis i forhandlingene som følge av endringer i rammebetingelser eller dersom direktoratet presenteres for velbegrunnet og veldokumentert argumentasjon som tilsier endringer. Ved endringer i grunnleggende forutsetninger eller andre forhold som er overførbare mellom de to trafikkavtalene, vil endringer innarbeides i forhandlingsgrunnlagene for begge trafikkavtalene.

I tråd med mandatet har direktoratet lagt til grunn at det bør være mulig å realisere besparelser i begge trafikkavtalene. Direktoratet har som et utgangspunkt lagt forventninger til besparelsen på tilsvarende nivå som i konkurransen om Trafikkpakke 4.

1.3 Metodisk tilnærming

Vi har lagt følgende vurderinger til grunn:

Økonomi

Kvalitet

I trafikkavtalene sikres kvalitet i leveransene gjennom avtalefestede minimumskrav, incentivordninger og gjennom å avtalefeste operatørens kvalitetsbeskrivelser for utvalgte sentrale områder i leveransen.

Direktoratets vurdering av løsningsbeskrivelsene for kvalitet er gjennomført av et bredt sammensatt team av fagpersoner på ulike områder. Vurderingene er basert på samme metodikk som er benyttet og videreutviklet i alle de gjennomførte konkurransene om persontogtrafikk. Vurderingene er gjennomført etter samme metode i de to forhandlingsprosessene.

¹ Det er formidlet til de to aktuelle avtalepartene at direktoratet definerer og oppdaterer et slikt ambisjonsnivå under forhandlingsprosessen.

² Vedståelsesfrist for tilbud som inngis i forhandlingene er 30.06.2023, og siste tilbud står ved lag dersom forhandlinger med den andre togoperatøren ikke fører frem.

Risiko

Risiko i de direktetildelte avtalene er vurdert med utgangspunkt i Jernbanedirektoratets risikostyringsverktøy. Relevante risikoer er kartlagt og vurdert etter samme skala for konsekvens og sannsynlighet i begge avtalene.

I forhandlingene med Flytoget er risiko adressert særskilt ved at direktoratet har utarbeidet en risikovurdering knyttet til gjennomføring av oppstartsfasen, trafikkstart og daglig drift ved inngåelse av trafikkavtale med Flytoget. Den første risikovurderingen ble utarbeidet før første tilbud ble mottatt og er senere oppdatert løpende gjennom forhandlingene. I tillegg ble metodikken for vurdering av tilbyders kvalitetsbesvarelse noe justert, slik at risiko og gjennomførbarhet ble ytterligere fokusert. Mot slutten av forhandlingene gjøres en endelig vurdering av om risiko er på et nivå som er godt nok til at trafikkavtale kan inngås. Jernbanedirektoratet legger til grunn at risikoer som etter tiltak har en sannsynlighet 4 eller 5 (stor/svært stor) og konsekvens 4 eller 5 (alvorlig/svært alvorlig), i utgangspunktet ikke kan aksepteres. Dersom det er forhold som tilsier at slike risikoer allikevel bør aksepteres, skal dette begrunnes særskilt.

Se vedlegg 2 for risikovurdering knyttet til gjennomføring av oppstartsfasen, trafikkstart og daglig drift ved inngåelse av trafikkavtale med Flytoget.

Vygruppen AS drifter allerede rutetilbudet som inngår i Østlandet 1. Det er dermed ikke behov for oppstartsfasen og lignende, som det ville vært for en ny togoperatør. Når det gjelder Østlandet 1, vurderer vi derfor at den største risikoen er at direktoratet betaler over markedspris. Dette er en risiko vi søker å minimere gjennom forhandlingene.

Integrering av tilbringertjenesten

I forhandlingene om Østlandet 2 er i tillegg Flytogets tilnærming til og planer for integrering av dagens tilbringertjeneste, som legger til rette for et bedre lokal- og regiontogtilbud på Østlandet og opprettholder et godt tilbringertilbud og høy kollektivandel til flyplassen, vurdert og forhandlet om.

2. Status for direktetildeling av Østlandet 1

Vi har kun én alternativ løsning når det gjelder tildelingen av Østlandet 1, det er å fullføre de pågående forhandlingene og inngå en avtale med Vygruppen. Dette fordi mandatet av 2. desember 2022 forutsetter at minst én av trafikkavtalene tildeles Vygruppen. Et scenario hvor vi tildeler Østlandet 1 til Flytoget og Østlandet 2 til Vygruppen er ikke gjennomførbart med hensyn til tidspunkt for trafikkstart.

Direktoratet mottok Vygruppens første tilbud 4. juli 2022 og andre tilbud 28. oktober 2022. Høstens forhandlinger har i stor grad dreiet seg om økonomiske forhold som påvirker vederlaget. Hovedområdene har vært:

- vedlikehold
- energikostnader
- trafikkinntekter
- risiko og fortjenestemargin
- andre forhold

Vygruppens tilbud av 28. oktober 2022 ligger til grunn for den videre omtalen i dette notatet.

2.1 Kvalitet

Vygruppens kvalitetstilbud er av direktoratet vurdert som «meget godt», og kravene i ambisjonsnivå for Østlandet 1 er innfridd.

Nærmere om metodikk bruk ved vurdering av kvalitet! Østlandet 1 har det vært brukt samme metodikk for kvalitetsvurderingene fra TP4. Vi har vurdert ni ulike hovedområder og gitt karakterer på en skala fra 0 til 10³.

³ Karakter 4-6 var definert slik: [REDACTED]

Vygruppens kvalitetstilbud for Østlandet 1 var, som forventet, i hovedsak likt som siste tilbud i TP4. Endringene var konsentrert om forhold hvor Vygruppen hadde fått konkret tilbakemelding. Ved vurdering av Vygruppens kvalitetstilbud, etter samme fremgangsmåte som i TP4, ble seks av de 20 karakterene økt, og øvrige 14 beholdt uendret. Vygruppens resultat fremgår av tabellen under:

	Dårligste akseptable nivå (DAN)	Realistisk oppnåelig nivå (RON)	Vys tilbud til Ø1
Antall karakterer 6 eller svakere			
Vektet gjennomsnittskarakter for kvalitet			

Vygruppens tilbud ligger på et meget høyt nivå når det gjelder kvalitet, og oppfyller minimumskravet med god margin⁴.

2.2 Økonomi

Direktoratets maksimale akseptable vederlag for trafikkavtalen er estimert til [redacted] mrd. kr⁵ for hele avtaleperioden (8+1+1). Dette er betydelig høyere enn tilbudet fra Vy Tog i Tranckpakke 4, og en oppjustering av opprinnelig beregnet vederlagsnivå. Økningen skyldes i hovedsak sterkt økende energipriser og priser for vedlikehold⁶, samt lavere forventninger til fremtidig etterspørsel etter togreiser som følge av Covid-19-pandemien enn det Vygruppen AS la til grunn ved utarbeidelse av tilbud til TP4 høsten 2021. For å unngå unødige risikopåslag i trafikkavtalene, har direktoratet gjennom forhandlingene akseptert å ta hele prisrisikoen på strøm og dessuten styrke risikodelingen for trafikkinntekter⁷. I beregningen av akseptabelt vederlag er det i ettertid tatt inn enkelte øvrige kostnadspåslag⁸.

Samlet vederlag i Vygruppens tilbud av 28. oktober 2022 er 16,20 mrd. kr, om lag [redacted] mrd. kr over direktoratets maksimale akseptable vederlag.

Hovedårsakene til avstanden mellom Vygruppens pristilbud og direktoratets forventninger er:

- [redacted] Foreløpig er det ikke lagt frem tilfredsstillende dokumentasjon knyttet til det forretningsmessige grunnlaget eller beløpenes størrelse. Prosjektet har derfor ikke akseptert påslaget på [redacted] mrd. kr i tilbudet av 28. oktober 2022 og vil fortsette å utfordre dette kravet i videre forhandlinger om Ø1.
- Vygruppen har under forhandlingene argumentert for kostnadspåslag for en rekke risikofaktorer hvor direktoratet anser risikoen som uendret fra tilbudet i fjor høst. Dette [redacted]

⁴ Se vedlegg 3, tabell 1

⁵ Oppdatert ambisjonsnivå av 27.10.2022

⁷ Dette gjelder både Østlandet 1 og 2.

[redacted] prosjektet har derfor ikke akseptert disse påslagene som i siste tilbud utgjorde om lag [redacted] mill. kr. Direktoratet vil fortsette å utfordre Vy på disse forutsetningene i de videre forhandlingene.

- Det generelle kostnadsnivået i tilbudet anses på flere områder å være for høyt. Dette gjelder blant annet [redacted]
- Trafikkavtalen inneholder nå mekanismer som i vesentlig grad reduserer togoperatørs risiko. Videre har regjeringen signalisert forventninger til redusert fortjeneste i de direktetildelte trafikkavtalene. Til tross for dette legger Vygruppen til grunn en høy fortjenestemargin ([redacted] prosent) og prosjektet vurderer at marginen må reduseres. [redacted]

2.3 Oppfyllelsesrisiko

Direktoratet vurderer risikoen ved en tildeling til Vygruppen som lav. Når det gjelder selve oppstartsfasen, driver Vygruppen all persontogtrafikken som avtalen omfatter fra oppstart i dag. Det vil følgelig ikke være behov for en lengre oppstartsfasen i tradisjonell forstand dersom selskapet blir tildelt trafikkavtalen.

2.4 Oppsummering

Vygruppen har etter vår vurdering levert et tilbud med meget god kvalitet og lav risiko, som beskrevet ovenfor. Vi konstaterer imidlertid at tilbudet vi har mottatt fra Vy ligger ca. [redacted] mrd. over det direktoratet har definert som dårligst akseptable nivå.

Etter mottak av SDs oppdaterte mandat for direktetildeling, den 2. desember, vurderer direktoratet at vi kun har ett alternativ for tildeling av Østlandet 1: å tildele avtalen til Vy. Dette begrunner vi både med at det ikke vil være nok tid til å forhandle med Flytoget og at det i mandatets ordlyd er tydelig presisert at *“minst én av avtalene skal tildeles Vy”*.

Vi anbefaler at å videreføre forhandlingene med Vy, med sikte på å komme frem til et redusert vederlag uten at dette går ut over øvrige elementer i tilbudet. Jernbanedirektoratet vurderer dette som svært krevende.

3. Status for direktetildeling av Østlandet 2

Det er to alternative løsninger for direktetildelingen av Østlandet 2:

- Fullføre pågående forhandlinger og inngå en avtale med Flytoget
- Avslutte forhandlingene med Flytoget og invitere Vy til forhandlinger om både Ø1 og Ø2

I dette kapitlet redegjør vi for status for forhandlingene med Flytoget.

I kapittel 4 redegjør vi for konsekvenser knyttet til å avslutte forhandlingene med Flytoget og invitere Vy til å forhandle om begge avtalene på Østlandet.

Direktoratet mottok Flytogets første tilbud 21. oktober 2022 og revidert tilbud 15. desember 2022. Videre ble kalkylene oppdatert 22. desember 2022. Høstens forhandlinger har fokusert på tilnærming til og planer for integrering av tilbringertjenesten, oppfyllelsesrisiko og plan for oppstartsfasen, risiko og økonomiske forhold som påvirker vederlaget (fortjenestemargin).

Flytogets reviderte tilbud av 15. desember 2022 med oppdaterte kalkyler av 22. desember 2022 ligger til grunn for våre vurderinger.

3.1 Kvalitet

Flytogets kvalitetstilbud er av direktoratet vurdert som «meget godt», og kravene i ambisjonsnivå for Østlandet 2 er innfridd.

Nærmere om metodikk ved vurdering av kvalitet

For Østlandet 2 har vi i vurderingene av kvalitet fokusert både på leveransenivå, tydelighet i beskrivelsene (for å sikre at avtalen er likt forstått av begge parter) og på gjennomførbarhet/risiko. Kvaliteten ble vurdert på en skala fra 0 (dårligst) til 10 (best).

Gjennomsnittlig kvalitetsscore for Flytogets reviderte tilbud er [redacted] poeng, [redacted] poeng over dårligste akseptable nivå. En løsningsbeskrivelse (pålitelighet) er gitt karakterene [redacted]. Øvrige er vurdert til [redacted] poeng eller bedre. Både kravet til gjennomsnittscore og kravet om at [redacted] er oppfylt.

	Dårligste akseptable nivå (DAN)	Realistisk oppnåelig nivå (RON)	Flytogets tilbud til Ø2
Antall karakterer 6 eller svakere	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Antall karakterer 4 eller svakere	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Vektet gjennomsnittskarakter for kvalitet	[redacted]	[redacted]	[redacted]

Se også vedlegg 3 som er en oppsummering av direktoratets vurderinger.

På bakgrunn av dette er Flytogets kvalitetstilbud vurdert som «meget godt», og kravene i ambisjonsnivå for Østlandet 2 er innfridd.

I tillegg har vi i forhandlingene med Flytoget diskutert og konkretisert løsninger for tidligere (delvis) integrasjon av tilbringertjenesten enn det som opprinnelig ble forutsatt i forhandlingsgrunnlaget, dette er vurdert i et eget punkt 3.4.

3.2 Økonomi

Direktoratets maksimale akseptable vederlag for trafikkavtalen (basis, uten opsjoner om endring av rutetilbudet) er estimert til [redacted] mrd. kr for hele avtaleperioden (8+1+1)⁹. Dette er lavere enn opprinnelig estimert vederlagsbehov, og skyldes at det i siste versjon av forhandlingsgrunnlaget er lagt til grunn at tilbringertjenesten innlemmes i trafikkavtalen for Østlandet 2 fra trafikkstart, jf. punkt 3.4. Dette reduserer vederlagsbehovet i forhold til det første tilbudet, og direktoratets ambisjonsnivå er justert tilsvarende¹⁰.

Samlet vederlag i Flytogets reviderte tilbud av 15. desember 2022 var 7,27 mrd. kr, om lag [redacted] mill. kr høyere enn direktoratets maksimale akseptable vederlag.

Flytoget har videre oppdatert kalkylene etter forhandlingsmøte 20. desember 2022 med ytterligere nedjustert marginkrav. Nytt vederlag fra Flytoget per 22. desember 2022 er 6,84 mrd. kr, om lag [redacted] mill. kr lavere enn direktoratets maksimale akseptable vederlag.

Hovedårsakene til at Flytoget har levert et pristilbud under direktoratets maksimale akseptable vederlag er:

- Reduksjon i krav til driftsmargin [redacted]
- Effektivisering av driften [redacted]

⁹ Oppdatert ambisjonsnivå for Østlandet 2, punkt e) Neddiskontert fast vederlag, av 15.12.2022.

¹⁰ Å innlemme dagens tilbringertjeneste i denne trafikkavtalen skal i seg selv ikke gjøre det enklere å oppfylle direktoratets forventninger til trafikkavtalen. Direktoratets forventninger er derfor justert for å ivareta dette.

- Noe høyere inntektsprognoser enn direktoratets opprinnelige estimater.

3.3 Oppfylleelsesrisiko

I vurderingen av foretrukket avtalepart¹² peker direktoratet på at det er en høyere risiko knyttet til å inngå en avtale med Flytoget enn med Vygruppen, fordi Vygruppen driver den aktuelle trafikken i dag.

Direktoratet har derfor lagt vekt på å fokusere spesielt på denne risikoen i forhandlingsfasen¹³. Erfaringer så langt i forhandlingene med Flytoget er at:

- Samtlige av Flytogets kvalitetsbesvarelser vurderes som gjennomførbare og er beheftet med lav eller moderat risiko.
- Flytoget har lagt frem en meget solid plan for oppstartfasen, herunder plan for bemanning og tilgang til kritiske ressurser.
- Flytoget har delt sine risikovurderinger med direktoratet, og vi vurderer at Flytoget har et betryggende opplegg for å identifisere, redusere og følge opp risiko.
- I direktoratets egne risikovurderinger er det ingen risikoer som vurderes som kritiske (risikoer som etter tiltak har en sannsynlighet 4 eller 5 (stor/svært stor) og konsekvens 4 eller 5 (alvorlig/svært alvorlig).

Direktoratet gjør en løpende vurdering av risikobildet. Ved siste risikovurdering (20. desember 2022) ble risikoen vurdert som moderat og akseptabel ved en tildeling av Østlandet 2 til Flytoget, se vedlegg 2. Vurderingen forutsetter imidlertid at beslutning om tildeling kan skje raskt, og senest medio januar 2023, med hensyn til de aktiviteter som skal gjennomføres i oppstartsfasen for å sikre en vellykket trafikkstart. Risikoen vil øke dersom valg av togoperatør for Østlandet 2 trekker ut i tid.

3.4 Endringer i tilbringertjenesten

Gjennom forhandlingene er det identifisert flere ulike tiltak for å utnytte den samlede transportkapasiteten best mulig, samtidig som hensynet til de reisende (også reisende til og fra Oslo lufthavn) ivaretas best mulig. Vi forhandler nå om løsninger basert på følgende premisser:

- Dagens tilbringertjeneste innlemmes i trafikkavtalen for Østlandet 2 fra trafikkstart, det vil si desember 2023. Samtidig termineres dagens trafikkavtale mellom staten og Flytoget, det samme gjelder den avtalte fortrinnsretten Flytoget i dag har for enkelte ruteleier. Vi mener dette er hensiktsmessig for å få omfattet Flytogets virksomhet i den direktetildelingen som skal skje før desember 2023.
- Tilbringertjenesten integreres fullt ut i det ordinære rutetilbudet fra ruteterminskiftet i desember 2027 (som forutsatt i det opprinnelige forhandlingsgrunnlaget).
- Det er fremlagt to alternativer for en tidligere og delvis integrering av tilbringertjenesten enn fra ruteterminskiftet i desember 2027:
 - Opsjon 1-4: En redusert dedikert tilbringertjeneste, fra seks til tre avganger pr time og en utnyttelse av de ledige ruteleiene til en utvidelse av det ordinære togtilbudet (tre nye regiontogavganger). Tilbudt vederlag pr. 22. desember 2022 for basis grunnproduksjon inkl. opsjon 1-4 er ██████ mrd. kr (ikke neddiskontert).
 - Opsjon 1-5: En endring av tilbringertilbudet slik at det ikke er forbeholdt reisende som skal til/fra Oslo Lufthavn (Flytog kjører med åpne dører og ordinære billetter gjelder for alle reiser på strekningen Drammen - Lillestrøm), og samtlige Flytog stopper på Lillestrøm. Tilbudt vederlag pr. 22. desember 2022 for basis grunnproduksjon inkl. opsjon 1-5 er ██████ mrd. kr.

¹² 19.08.2022

¹³ Ambisjonsnivå for kvalitet og økonomi, Østlandet 2. 20.10.2022. Revidert ambisjonsnivå økonomi, Østlandet 2. 15.12.2022

Det presiseres at både for opsjon 1-4 og 1-5 vil det beregnede vederlaget gå opp. Det henger sammen med at omfanget av Flytogets ordinære trafikktilbud endres og fører til reduserte billettinntekter. Dette kan likevel være ønskelig for å utnytte kapasiteten på en bedre måte.

I eventuelle sluttforhandlinger kan det i tillegg være aktuelt å vurdere:

- Full integrering på et tidligere tidspunkt, i praksis enten desember 2025 eller desember 2026.
- Bestemmelser i trafikkavtalen som gir ytterligere fleksibilitet når det gjelder tidspunkt for delvis integrering av tilbringertjenesten. Både med hensyn til når dette kan skje, samt mulighet for å forlenge en delvis integrering dersom den fremtidige etterspørselen etter togreiser tilsier at det ikke er behov for full integrasjon fra desember 2027.

Alle de aktuelle modellene for hel eller delvis integrering av tilbringertjenesten i det ordinære rutetilbudet vil forutsette en reforhandling av BØR-avtalen¹⁴. En slik reforhandling kan medføre økte kostnader for staten knyttet til takstsamarbeidet. På grunn av denne reforhandlingen og den statlige budsjettprosessen, er det trolig lite aktuelt med en integrering av tilbringertjenesten tidligere enn desember 2025.

Den avtalte fortrinnsretten som Flytoget har for visse ruteleier, er av selskapet verdsatt (og balanseført) til om lag ████ mill. kr ved trafikkstart for Østlandet 2. Dersom fortrinnsretten oppheves, vil gjenstående bokført verdi måtte kostnadsføres av selskapet, noe som gir et tilsvarende regnskapsmessig tap. Direktoratets utgangspunkt er at denne kostnaden (som ikke innebærer faktiske utbetalinger) ikke skal dekkes av trafikkavtale Østlandet 2. Dette spørsmålet er et mulig krevende punkt i sluttforhandlingene, og det kan bli behov for å involvere eier for å løse saken.

Det har vært noe usikkerhet knyttet til gjennomførbarhet av opsjon 1-5 med hensyn til åpne og lukketider på dørene til Flytogets materiell og hvordan dette påvirker ruteplanen og øvrige tog. Flytoget har gjennomført en fysisk simulering for av- og påstigninger på Oslo S. For å komme frem til et godt og riktig svar på dette, har Flytoget hatt dialog med Bane NOR. Rapporten og resultatene er omforent, og godkjent av Bane NOR. Rapporten konkluderer med at Bane NOR mener det er mulig at alle flytog betjener alle stasjoner for av- påstigning mellom Asker og Lillestrøm uten påvirkning for øvrige tog eller ruteplan.

Det er vår vurdering at forhandlingene med Flytoget så langt har gjort det mulig å identifisere, konkretisere og (eventuelt) avtalefeste endringer av tilbringertjenesten som utnytter kapasiteten tidligere og bedre, gir et godt reisetilbud til alle grupper av reisende og ivaretar hensynet til et lavest mulig statlig vederlag.

Vi har lagt til grunn at dagens konsesjonsavtale med Flytoget utløper 1. februar 2028. En tidligere oppsigelse av konsesjonsavtalen vil endre forutsetningene for vurderingen.

3.5 Eierskap til Flytogets materiell

I forbindelse med jernbanereformen ble det meste av Vygruppen (NSB) sitt persontogmateriell overført til Norske tog. Det ble ikke gjort en tilsvarende overføring av materiellet som Flytoget eier. Ved en tildeling av trafikkavtalen for Østlandet 2 til Flytoget blir selskapet i enda større grad en direkte konkurrent til andre togselskaper på Østlandet. Enkelte av variantene for gradvis integrering av tilbringertjenesten, jf. punkt 3.4, gjør også at grensen mellom tilbringertjenesten og ordinært rutetilbud blir mindre skarp enn i dag.

Dersom Flytoget får tildelt Ø2, kan det komme påstander om at Flytoget har fordeler av å eie eget materiell, mens andre persontogoperatører leier fra Norske tog. En mulig løsning på dette, er at Flytogets materiell blir overført til Norske tog. Argumentet for å overføre materiellet er at det vil sikre en mer helhetlig og effektiv forvaltning av materiell som staten indirekte eier, på tvers av trafikkavtaler.

3.6 Oppsummering

Flytoget har etter vår vurdering levert et tilbud med meget god kvalitet og akseptabel risiko. Tilbudt vederlag for basis grunnproduksjon er lavere enn direktoratets estimerte maksimale akseptable vederlag. Det er identifisert og konkretisert endringer av tilbringertjenesten som utnytter kapasiteten tidligere og

¹⁴ Avtale om rute-, pris- og billettsamarbeid mellom Jernbanedirektoratet, Brakar as, Østfold kollektivtrafikk og Ruter As

bedre, gir et godt reisetilbud til alle grupper av reisende og som ivaretar hensynet til et lavest mulig statlig vederlag.

Direktoratet vurderer foreliggende tilbud fra Flytoget som akseptabelt for staten. Videre sluttforhandlinger vil kunne forbedre tilbudet ytterligere, men sannsynligvis i moderat grad.

4. Konsekvenser av å tildele begge avtalene til Vy

Som nevnt innledningsvis, har vi designet en prosess for direktetildelingen som ivaretar oppdraget om å ikke gjennomføre en konkurranse. Et premiss for en direktetildeling er at vi ikke innhenter og sammenlikner tilbud fra begge operatørene, og at vi ikke gjennomfører parallelle forhandlinger i en konkurranseliknende situasjon. Videre har vi satt som premiss at operatørene vurderes ut fra et forhåndsdefinert ambisjonsnivå, ikke ut fra et tilbud fra en konkurrent.

Den 16. desember mottok Jernbanedirektoratet et brev fra Vy, hvor de formidlet at de har utarbeidet et tilbud for Østlandet som innebærer at de reisende på Østlandet får hyppigere avganger, og at staten får en totalpris som er 6 mrd. kr rimeligere enn dersom togtrafikken deles mellom to selskaper. Dersom Jernbanedirektoratet skal ta Vys innspill i betraktning, vil det rukke ved de forhåndsdefinerte forutsetningene for direktetildelingsprosessen. Vy fikk imidlertid mulighet til å beskrive sine innspill i mer detalj i et møte med Jernbanedirektoratet den 4. januar 2023 for å gi oss mer innsikt.

Dersom vi avviker fra de forhåndsdefinerte forutsetningene for direktetildelingen, er det et alternativ å tildele både Ø1 og Ø2 til Vy. I og med at vi ikke har innhentet et konkurrerende tilbud om Ø2 fra Vy, er det betydelig usikkerhet knyttet til den økonomiske og kvalitetsmessige effekten av dette alternativet. Vi har likevel, basert på informasjonen vi har tilgjengelig, gjort en vurdering av konsekvenser for områdene kvalitet, økonomi, risiko, kapasitetsutnyttelse/tilbringertjenesten samt prosess.

4.1 Kvalitet

Gjennom forhandlingene med Vy om Ø1 og Flytoget om Ø2, skårer begge meget godt på kvalitet.

Flytoget har et fortrinn ved at de kan integrere tilbringertjenesten og dermed levere et bedre rutetilbud i perioden desember 2025–februar 2028. Dersom Samferdselsdepartementet terminerer Flytogets konsesjonsavtale, vil dette fortrinnet bortfalle. Vi har ikke utredet handlingsrom og konsekvenser knyttet til å stoppe avtalen.

I brevet fra Vy den 16. desember 2022, som også er sendt Samferdselsdepartementet i kopi, foreslo Vy et nytt rutetilbud som kan gi bedre kvalitet, primært gjennom en ny grunnrutemodell med flere og jevnere fordeling av avganger.

Jernbanedirektoratet arbeider med å utvikle rutemodeller for et fremtidig togtilbud på Østlandet, med full eller delvis integrering av tilbringertjenesten. Jernbanedirektoratet oppfatter innspillene fra Vy som interessante og i tråd med vår tenkning. Nedenfor oppsummerer vi våre synspunkter på Vys forslag:

- Vi mener det kan være hensiktsmessig med en omlegging av rutetilbudet i en mellomperiode (før ny rutemodell, som forutsetter at blant annet Brynsbakkenpakken er ferdigstilt).
- Bane NORs tidligere utredninger har konkludert med at det ikke er tilstrekkelig infrastrukturkapasitet mellom Tønsberg og Skien til å kjøre to avganger per time til og fra Skien, slik Vy foreslår i sitt brev. Dette må avklares nærmere
- Vi er usikre på markedsverdien av å introdusere en tilbringertransport fra Østfold/Follo til Oslo lufthavn, når denne vil måtte snu på Oslo S og få et opphold på nærmere 10 minutter på Oslo S for å vende. Det er også vår vurdering at en produksjonsmodell med vending på Oslo S vil binde mye infrastrukturkapasitet, og vil kunne være sårbar for forsinkelser på grunn av kryssende togbevegelser på Oslo S.
- For å ta ut betalingsviljen for tilbringertransporten, foreslår Vygruppen et takstpåslag på 45,- kr for reiser til og fra Oslo lufthavn. Pristillegget vil øke trafikkinntektene og redusere det statlige vederlaget. Dette er en vesentlig årsak til at Vy kan presentere et redusert vederlagsbehov.
- Det må verifiseres om det er mulig med 4 L2-avganger gjennom Oslostunnelen i Vys modell uten direkteforbindelse mellom Follo/Østfold og flyplassen (Alternativ 1).

- I møtet med Vy ble det anslått at man kunne oppnå om lag 950.000 flere reisende med deres foreslåtte modell i forhold til dagens modell. Dette fremstår som svært interessant og vil bli fulgt opp nærmere av direktoratet.

Jernbanedirektoratet anser forslagene fra Vy som fullt realiserbare, både ved en delt og en samlet tildeling av persontogtrafikken på Østlandet. Vi vil se på flere av forslagene i mer detalj og eventuelt inkludere dem som endringsordre til tildelt trafikkavtale.

Basert på innsikten vi har tilgjengelig nå, vurderer vi at Vy vil kunne levere høy kvalitet dersom de får tildelt både Ø1 og Ø2, i tråd med ambisjonsnivået som gjelder for direktetildelingen. Det er imidlertid ikke mulig å vurdere om de vil levere en høyere kvalitet enn Flytoget.

4.2 Økonomi

Tilbudt vederlag i brev av 16. desember

Vygruppen skriver i brevet av 16. desember at de kan drifte trafikkpakkene på Østlandet 1 og 2 til et samlet vederlag på 17,8 mrd. kr med deres anbefalte grunnrutemodell for Østlandet 2, og at dette er om lag 25 prosent lavere enn dersom trafikkavtalene driftes separat. De mener også at vederlaget kan reduseres ytterligere dersom Vygruppens grunnrutemodell innføres tidligere. De forutsetter da at Vy får tilgang til å kunne integrere tilbringertjenesten helt eller delvis, med andre ord en avvikling av Flytoget.

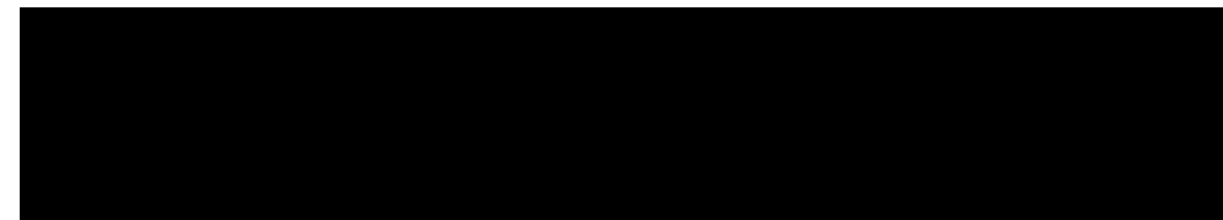
Vi vurderer at innspillet fra Vy er interessant, men har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne undersøke premisene for beregningene i mer detalj. Vi konstaterer at beregnet vederlagstørrelse er basert på en annen rutemodell enn forhandlingsgrunnlaget, noe som gjør det vanskelig å vurdere produksjonens omfang. Forslaget forutsetter også økt billettpris¹⁵. Det gjør det vanskelig å foreta reelle sammenligninger mellom de foreliggende tilbudene for Østlandet 1 og 2.

For å få bedre informasjon om de samlede konsekvensene av Vys brev av 16. desember, må Vygruppen inviteres til å gi et bindende tilbud. Vygruppen har opplyst at de kan levere et tilbud i løpet av to uker dersom de blir bedt om det. Etter mottatt tilbud vil det ta flere måneder frem til vi vil ha et omforent kontraktsgrunnlag. Dersom vi åpner for å innhente et konkurrerende tilbud fra Vygruppen, vil det i realiteten medføre at vi stanser muligheten for Flytoget til å ta over Østlandet 2.

Stordriftsfordeler

Vygruppen har i flere sammenhenger argumentert for at det foreligger betydelige stordriftsfordeler (om lag 2 mrd. kr) ved en samlet drift av persontogtrafikken på Østlandet. Som vi skriver under punkt 2.2, har vi ikke mottatt tilstrekkelig dokumentasjon om ekstrakostnadene ved å kun drifte Ø1, som av Vy er anslått til ■■■ mrd. kr.

I revidert tilbud opprettholder Vy sitt standpunkt om at tap av stordriftsfordeler er estimert til å utgjøre ■■■ mrd. kr over ti år for Østlandet 1. De fremholder at dette er gitt en ambisiøs plan for reduksjon og effektivisering, og at anslaget ikke inkluderer de tapte stordriftsfordelene som oppstår innen kjøretøy (leie), kjørende personell og vedlikehold. Med andre ord vil de samlede stordriftsfordelene etter Vys egne anslag være høyere enn angitt. De begrunner det med at en rekke funksjoner og kostnadsområder blir negativt påvirket av en oppsplitting av Østlandet 1 og 2. Dette er Vys egne merknader:



¹⁵ Direktoratet har gjort en overordnet vurdering av hvordan et pristillegg på kr 45,- for reiser til/fra Oslo lufthavn kan påvirke vederlagsbehovet til Flytoget for Østlandet 2. Beregningene er gjort med utgangspunkt i Flytogets kalkyler og deres estimerte etterspørsel. Innføres økningen fra trafikkstart og ut avtaleperioden kan pristillegget gi en merinntekt på om lag ■■■ mrd kr, nytt vederlagsbehov ■■■ mrd kr. Innføres økningen fra R28 kan tillegget gi en merinntekt på om lag ■■■ mrd kr, nytt vederlagsbehov ■■■ mrd kr. Forutsatt for denne beregningen er at kundene aksepterer påslaget uten at det påvirker reiseaktivitet eller valg av transportmiddel. Direktoratet har ikke grunnlag for å vurdere om inntektsøkningen vil påvirke Flytogets marginkrav.

Vy skriver i e-post den 4. januar til direktoratet at «Dersom Vy tildeles begge trafikkpakkene, vil vederlaget kunne reduseres betydelig, noe vi har dokumentert gjennom vårt forslag til samlet tilbud på Østlandet. Dersom trafikkpakkene derimot tildeles først til hhv. Vy og Flytoget og selskapene deretter slås sammen, vil det ikke være mulig å redusere vederlaget med tilsvarende beløp, da nye kontrakter allerede vil være inngått og omorganisering og restrukturering allerede vil være igangsatt i begge selskapene».

Det ligger utenfor Jernbanedirektoratets mandat å vurdere sammenslåing av Vy og Flytoget. Vi har heller ikke mulighet til å gjøre en vurdering med tilstrekkelig faglig god kvalitet, i og med at beregningene ikke er ytterligere forklart i brevet.

Samlet vederlag for Ø1 og Ø2

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilket vederlag eventuelle forhandlinger med Vygruppen om en samlet drift av persontogtrafikken på Østlandet kunne resultere i. Vi har imidlertid gjort et anslag, uavhengig av Vygruppens brev av 16. desember. Vårt anslag er basert på følgende forutsetninger:

- Siste tilbud fra Vygruppen for Østlandet 1 legges til grunn. Her har vi ikke tatt med merkostnadene Vygruppen argumenterer for ved en delt tildeling, som utgjør ■■■ mrd. kr for Østlandet 1, siden forutsetningen i denne beregningen er samlet drift. Tilbudt vederlag er prisjustert til 2022-kr (fra 16,2 mrd. kr til 16,6 mrd. kr og så justert ned med Vys antatte stordriftsfordel for Ø1 på ■■■ mrd. kr).
- Estimert vederlag for resterende deler av trafikkkavtale Østlandet baseres på kalkyle for de tilsvarende strekningene i den nylig inngåtte trafikkkavtalen for perioden desember 2022 til desember 2023 (Ø23) som forutsetter samlet drift. Stordriftsfordelen anses dermed å være inkludert i det tilbudet Vy har gitt på Ø23.
- Tallene er justert slik at samme forventede energikostnad og estimert antall reiser¹⁶ ligger til grunn for alle kalkyler for å sikre sammenlignbarhet. I tillegg er vederlag for drift av tilbringertjenesten (hele avtaleperioden) ikke inkludert i estimatene nedenfor¹⁷. Tallene avviker derfor noe fra vederlagsstørrelsene i punkt 2 og 3.

På bakgrunn av dette estimerer vi følgende vederlag for en samlet tildeling av Østlandet 1 og 2 til Vygruppen:

¹⁶ Estimert antall reiser er basert på Flytogets prognoser som er noe høyere enn prognosene i Vygruppens tilbud for Østlandet 1.

¹⁷ Direktoratet har ikke virkemidler til å realisere en integrering av tilbringertjenesten i trafikkkavtalen før utløpet av Flytoget sin konsesjon, jf. punkt 4.4.

Område	Beløp (2022-kr)	Kommentar
Foreliggende tilbud Ø1	15,5 mrd. kr	Vys beregnede kostnader for bortfall av stordriftsfordeler er trukket fra i dette tallet. Tilbudt vederlag er prisjustert (se kulepunkt 1).
Estimert tilbud fra Vy på Ø2	+ 8,1 mrd. kr	Sluttresultatet vil avhenge av forhandlingene. Beløpet forutsetter samlet drift av Østlandet og inkluderer derfor ikke merkostnader vedr bortfall av stordriftsfordeler.
Sum, estimert vederlag samlet tildeling, uten tilbringertjenesten	23,6 mrd. kr	

Estimert samlet vederlag ved en delt tildeling er 22,5 mrd. kr¹⁸. Estimaten i tabellen over indikerer at en samlet tildeling kan bli om lag ████████ mrd. kr dyrere enn en delt tildeling, også når det tas høyde for bortfall av stordriftsfordeler i den størrelsesorden Vygruppen argumenterer for. Om tilbringertjenesten inkluderes i disse beregningene eller ikke, påvirker ikke forholdet mellom en samlet eller delt tildeling.

Det er stor usikkerhet knyttet til estimaten for et eventuelt fremforhandlet vederlag med Vygruppen om Ø2-avtalen. Estimaten er basert på en forutsetning om en avtale som viderefører vederlaget på nivået i avtalen for 2023. Normalt sett bør vederlaget i en langsiktig avtale kunne forhandles noe ned i forhold til dette.

I brevet av 16. desember skriver Vy at de kan levere et samlet togtilbud på Østlandet for 17,8 mrd. kr for hele avtaleperioden. I snitt utgjør det 1,78 mrd. kr per år i en 10-årsperiode. Samtidig har vi nettopp forhandlet frem en pris på 3,405 mrd. kr for å kjøre dagens ruter på Østlandet i inneværende år.

Vi forstår Vys brev av 16. desember 2022 slik at det i hovedsak er tre faktorer som ligger til grunn for å kunne tilby hele Østlandet for 17,8 mrd. kr over en tiårsperiode: stordriftsfordeler, billettpris tilbringertjenesten og økt reisevolum. Vi har ikke tilstrekkelig innsikt i hva som ligger til grunn for beregningene og kan derfor ikke vurdere realismen i Vys tilbud. Vi vurderer at det innebærer svært stor usikkerhet å legge deres tall til grunn for en beslutning om direktetildeling.

4.3 Oppfyllelsesrisiko

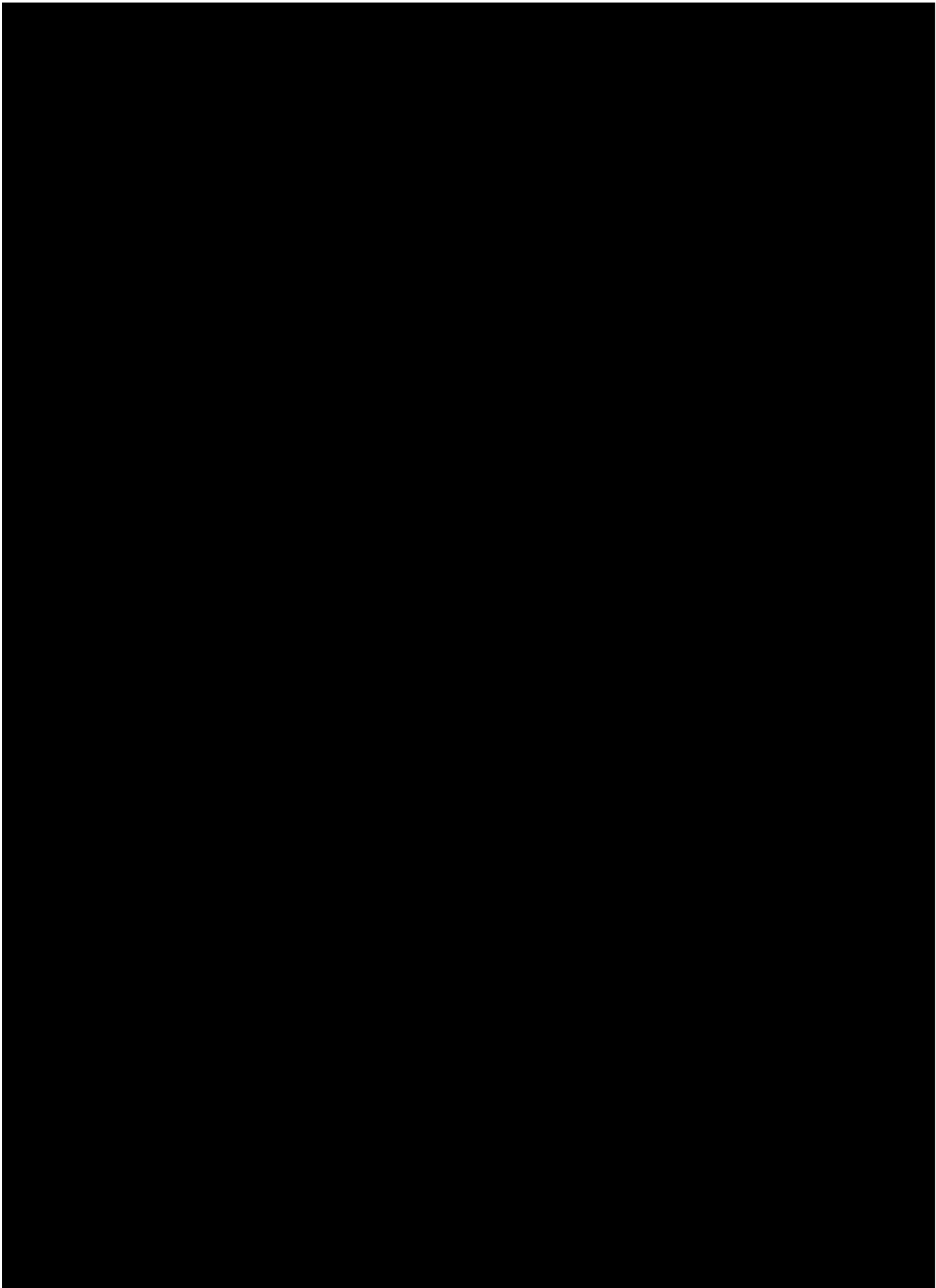
Direktoratet vurderer den operasjonelle risikoen ved en tildeling til Vygruppen som lav. Når det gjelder selve oppstartsfasen, driver Vygruppen all persontogtrafikken som avtalen omfatter fra oppstart i dag. Det vil følgelig ikke være behov for en lengre oppstartsfase i tradisjonell forstand dersom selskapet blir tildelt begge trafikkavtalene.

4.4 Kapasitetsutnyttelse/tilbringertjenesten

I mandatet til Jernbanedirektoratet av 31. mars fremgår det at avtalen for Østlandet 2 kan inkludere tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn senest fra det tidspunktet dagens avtale med Flytoget utløper (1. februar 2028). Dersom det gjøres en samlet tildeling til Vygruppen, må det eventuelt gjøres vurderinger fra SDs side dersom man ønsker å inkludere tilbringertjenesten i Østlandet 2 før utløpet av avtalen med Flytoget. Ved en samlet tildeling til Vy på Ø2 og opphør av konsesjonen til Flytoget, står Flytoget uten oppdrag.

4.5 Mulige konsekvenser ved å avbryte forhandlingene med Flytoget

¹⁸ Med utgangspunkt i tilbudte vederlag i 2022-kr, fratrukket tilbringertrafikk i hele avtaleperioden og justert med lik forventet energikostnad.



Konsekvenser for Flytoget

Dersom vi tildeler både Ø1 og Ø2 til Vygruppen, innebærer det at Flytoget mister sitt grunnlag for drift når konsesjonsavtalen for tilbringertjenesten går ut den 1. februar 2028. Det kan påvirke prosessen med å utrede en sammenslåing av Vy og Flytoget, og kan også aktualisere spørsmål om Flytogets konsesjonsavtale bør termineres for å kunne ta ut fordelene ved å integrere tilbringertjenesten med ordinær rutetrafikk og øke kapasiteten i Oslotunnelen.

4.6 Oppsummering

Etter å ha gjennomført forhandlinger med Vy og Flytoget gjennom høsten 2022, mener vi at Vy vil kunne levere en god kvalitet på drift av hele Østlandet. De har imidlertid en ulempe ved at de ikke kan integrere tilbringertjenesten før tidligst februar 2028, med mindre dagens konsesjonsavtale med Flytoget sies opp.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilket vederlag eventuelle forhandlinger med Vygruppen om en samlet drift av persontogtrafikken på Østlandet kunne resultere i. Direktoratets beregninger, som er basert på forpliktende tilbud på Østlandet 1 og trafikkavtalen for Østlandet 2022–23, viser at en samlet tildeling kan ha et høyere vederlag enn ved en delt tildeling mellom Vygruppen og Flytoget. Samtidig har Vy formidlet i brev av 16. desember 2022 at de kan drifte Østlandet til en betydelig lavere pris. Det hefter imidlertid svært stor usikkerhet til dette tallet fordi vi ikke har tilstrekkelig innsikt i hvilke faktorer som ligger til grunn for kostnadsreduksjonen.

Den operasjonelle risikoen med hensyn til gjennomføring av persontogtrafikken som inngår i Østlandet 1 og 2 vurderes som lav ved en samlet tildeling til Vygruppen, all den tid Vygruppen driver dette i dag.

Jernbanedirektoratet vurderer

5. Jernbanedirektoratets anbefaling

5.1 Direktoratets anbefaling basert på den etablerte direktekjøpsprosessen

I samsvar med den prosessen som er valgt for direktekjøpsforhandlingene, anbefaler vi en tildeling til Flytoget av trafikkavtalen Østlandet 2, etter en siste sluttforhandling for å bringe vederlaget ytterligere ned eller justere mindre sentrale avtalebestemmelser.

Videre anbefaler vi at Vygruppen tildeles trafikkavtalen for Østlandet 1, i tråd med mandatet som forutsetter at Vygruppen skal tildeles minst én av avtalene for Østlandet. Forhandlingene må videreføres av hensyn til at avstand mellom tilbud og akseptabelt vederlag er betydelig.

5.2 Anbefaling dersom den etablerte direktekjøpsprosessen fravikes

Dersom direktoratet skal fravike den definerte forhandlingsprosessen, er det kun aktuelt å tildele begge trafikkavtalene til Vygruppen. For å gi et best mulig beslutningsgrunnlag har direktoratet gjort en vurdering av fordeler, ulemper og konsekvenser ved en samlet tildeling, sett i forhold til en delt tildeling. Disse vurderingene er gjengitt i kapittel 4.

Dersom den etablerte direktekjøpsprosessen fravikes, oppfatter Jernbanedirektoratet at vi ikke har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne gi en entydig anbefaling. Flytoget trenger en rask avklaring for å sikre en forsvarlig og god oppstartfase, og beslutningen må treffes raskt, jf. punkt 3.3. Forhandlingene med Vygruppen om Østlandet 1 kan om nødvendig videreføres i flere måneder, ettersom Vygruppen driver all trafikken som avtalen omfatter i dag og ikke har behov for en oppstartsfase i tradisjonell forstand.

Dersom vi skal fravike direktekjøpsprosessen og gå i forhandlinger med Vygruppen, er Flytoget ikke lenger aktuell. Det er vår vurdering at vi da trenger et nytt mandat fra Samferdselsdepartementet.

Vedlegg 1 Ambisjonsnivå Østlandet 1 og 2

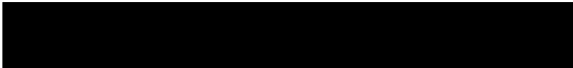
Forhandlingsprosessene i Østlandet 1 og 2 er lagt opp slik at direktoratet før første tilbud konkretiserer hva som minimum må være oppfylt for at en avtale skal kunne inngås med preferert avtalepart (ambisjonsnivå).

Dette vedlegget inneholder en kort oppsummering av direktoratets ambisjonsnivå for Østlandet 1 og 2.

1. Ambisjonsnivå Østlandet 1

Ambisjonsnivå for Østlandet 1 ble besluttet 28.06.2022. Ambisjonsnivå for vederlagsstørrelsen senere justert, jf. punkt 3.

Ambisjonsnivå før Ø1 er satt som følger:

- 
- c) En gjennomsnittlig kvalitetsscore på et visst nivå
 - d) Ingen enkeltkarakterer på kvalitet lavere enn et visst nivå
 - e) Fast vederlag ikke høyere enn et visst nivå

Punktene c) – e) utdypes i det videre.

Ambisjonsnivå kvalitetstilbudet (c) og d))

Tabell 1 viser hvilke krav som er satt til kvalitetstilbudet for Østlandet 1:

	DAN	RON
Antall karakterer 6 eller svakere		
Antall karakterer 4 eller svakere		
Vektet gjennomsnitts-karakter for kvalitet		

Tabell 1 – Krav til kvalitetstilbudet i Østlandet 1. DAN: dårligste akseptable nivå, RON: realistisk oppnåelig nivå.

Fast vederlag (e))

Tabell 2 viser siste justerte krav til vederlagsstørrelsen for Østlandet 1:

	RON	DAN
Beregnet vederlag		

Tabell 2 - Krav til pristilbudet i Østlandet 2. DAN: dårligste akseptable nivå, RON: realistisk oppnåelig nivå.

Se punkt 3 for mer informasjon om beregning av ambisjonsnivå.

2. Ambisjonsnivå Østlandet 2

Ambisjonsnivå for Østlandet 2 ble besluttet 20.10.2022. Ambisjonsnivå for vederlagsstørrelsen senere justert, jf. punkt 3.

Ambisjonsnivå før Ø2 er satt som følger:

- a) 
- b) 
- c) En gjennomsnittlig kvalitetsscore på et visst nivå

- d) Ingen enkeltkarakterer på kvalitet lavere enn et visst nivå
- e) Fast vederlag ikke høyere enn et visst nivå
- f) Tilnærming til og planer for integrering av dagens tilbringertjeneste som legger til rette for et bedre lokal- og regiontogtilbud på Østlandet og opprettholder et godt tilbringertilbud og høy kollektivandel til flyplassen¹
- g) Synliggjøring av planer, ressurser, tiltak og kapasiteter som indikerer lav risiko knyttet til oppstartfasen, trafikkstart og daglig drift (inkludert avvikssituasjoner)

For punktene a) – d) aksepteres ingen avvik fra ambisjonsnivået i endelig tilbud, med mindre slike avvik skyldes feil i forhandlingsgrunnlaget. Videre legges til grunn at forventninger til hva som er akseptabelt nivå for neddiskontert fast vederlag (punkt e)) oppdateres underveis i prosessen, basert på den dokumentasjon og de argumenter som kommer frem under forhandlingene². Ambisjonsnivå for punktene f) og g) vil bero på en kvalitativ vurdering.

Punktene c) – g) utdypes i det videre.

Ambisjonsnivå kvalitetstilbudet (c) og d))

Tabell 3 viser hvilke krav som er satt til kvalitetstilbudet for Østlandet 2:

	DAN	RON
Antall karakterer 6 eller svakere		
Antall karakterer 4 eller svakere		
Vektet gjennomsnittskarakter for kvalitet		

Tabell 3 – Krav til kvalitetstilbudet i Østlandet 2. DAN: dårligste akseptable nivå, RON: realistisk oppnåelig nivå.

Fast vederlag (e)

Tabell 4 viser siste justerte krav til vederlagsstørrelsen for Østlandet 2:

	RON	DAN
Beregnet vederlag		

Tabell 4 - Krav til pristilbudet i Østlandet 2. DAN: dårligste akseptable nivå, RON: realistisk oppnåelig nivå.

Se punkt 3 for mer informasjon om beregning av ambisjonsnivå.

Tilnærming til og planer for integrering av dagens tilbringertjeneste (f)

I forbindelse med fastsetting av mandat for direktekjøpsprosessen ba Samferdselsdepartementet (brev av 31. mars 2022) om at både god kapasitetsutnyttelse, en god tilbringertjeneste (høy kollektivandel til OSL) og lavt vederlag ble fokusert i prosessen. I forhandlingsgrunnlaget (krav til tilbudets disposisjon og utforming) er togoperatør bedt om å beskrive følgende:

«Tilbyders forslag til forbedringer i rutetilbudet ut over minimumskravene eller tilpasninger/justeringer av forhandlingsgrunnlaget som kan bidra til å ivareta både målet om høy kapasitetsutnyttelse og målet om en god tilbringertjeneste og høy kollektivandel, samt målet om et lavt vederlag. Eksempler på slike tilpasninger kan være en egen takstzone for Oslo Lufthavn eller en tilbringeravgift. For tilpasninger som foretrukket avtalepart finner å ville foreslå ber Oppdragsgiver også om vurderinger av konsekvenser for trafikkvolum, for de reisende, for trafikkinntektene og for vederlaget, samt de sentrale forutsetninger for en eventuell gjennomføring. Det understrekes at Tilbyders bindende tilbud skal baseres på forhandlingsgrunnlagets minimumskrav og forutsetninger, ikke på de justeringer som Tilbyder eventuelt foreslår.»

Flytogets besvarelse av dette evalueres av et bredt sammensatt team som vurderer de tre ulike (og delvis konkurrerende) målsettingene som følger av departementets brev:

¹ Mandat for direktetildeling av togtilbudet på Østlandet.

² Dette praktiseres tilsvarende i forhandlingene om Østlandet 1.

- Høy kapasitetsutnyttelse (herunder realisering av aktuelle tiltak også før februar 2028)
- God tilbringertjeneste/høy kollektivandel
- Lavt statlig vederlag

Dette teamet må også vurdere gjennomførbarhet og risiko knyttet til forslagene, og identifisere eventuelle justeringer eller problemstillinger som kan diskuteres i forhandlinger med tilbyder. Etter forhandlingene må temaet gi en anbefaling av om tilbudet på dette området isolert sett er godt nok til at avtale kan inngås.

Risiko knyttet til oppstartfasen, trafikkstart og daglig drift (g))

Risiko fokuseres tydelig i forhandlingene om Østlandet 2 ved at:

- 1) Forhandlingsteamet lager en første risikovurdering før tilbudet mottas, og oppdaterer denne løpende gjennom forhandlingene. Sentrale risikofaktorer bringes inn i forhandlingene for å avklare og om mulig begrense risiko eller potensielle konsekvenser.
- 2) Metodikken for vurdering av tilbyders kvalitetsbesvarelse justeres, slik at risiko og gjennomførbarhet fokuseres ytterligere, og at kvalitetsteamet gir konkrete vurderinger som innspill til forhandlingsteamet.

Mot slutten av forhandlingene gjør forhandlingsteamet en endelig vurdering av om risiko knyttet til oppstartfasen, trafikkstart og daglig drift er på et nivå som er godt nok til at trafikkavtale kan inngås. Prosjektet legger til grunn at risikoer som etter tiltak har en sannsynlighet 4 eller 5 (stor/svært stor) og konsekvens 4 eller 5 (alvorlig/svært alvorlig), i utgangspunktet ikke kan aksepteres. Dersom det er forhold som tilsier at slike risikoer allikevel bør aksepteres, skal dette begrunnes særskilt.

3. Om beregning av ambisjonsnivå for vederlaget

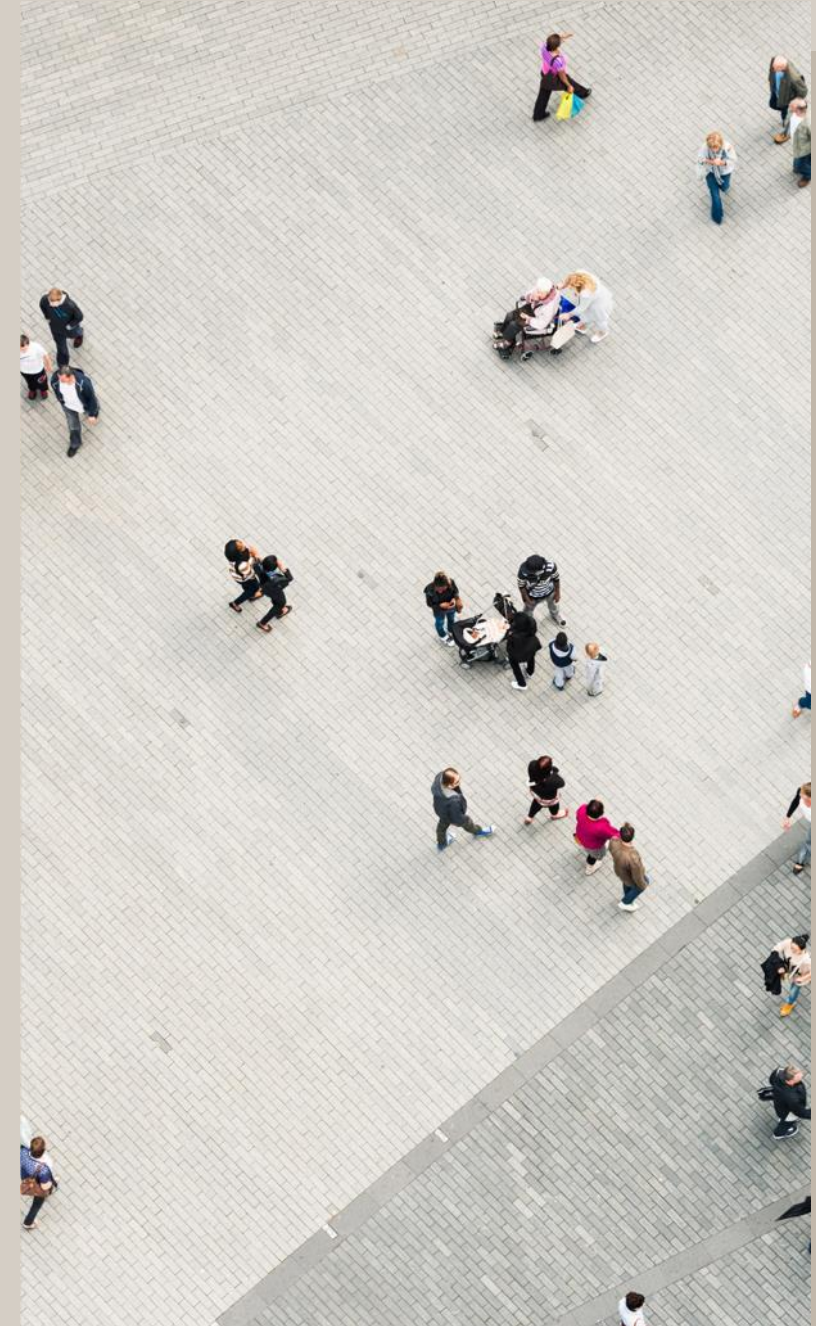
Alle beregninger tar utgangspunkt i en basiskalkyle som er basert på togproduksjon i trafikpakken og grunnleggende forutsetninger vedr kostnadselementer, inntekter, fortjenestemargin mv. For å kunne speile noe av usikkerheten knyttet til togoperatørens marginkrav, etterspørsel etter togreiser etter covid-19 pandemien, økte energikostnader, vedlikeholds/reservedelskostnader og avvikskostnader, ble det beregnet to nivåer som konkretiserer forventningene til resultatet av forhandlingene ytterligere. Disse to størrelsene, RON (Realistisk oppnåelig nivå – som er et optimistisk anslag som realiseres hvis direktoratet får fullt gjennomslag i forhandlingene) og DAN (som oppfyller mandatets mål om vesentlig reduksjon i vederlaget, men representerer det dårligste nivået vi kan akseptere) utgjør til sammen det som omtales som ambisjonsnivået for Ø1 og Ø2. Ambisjonsnivået er i løpet av forhandlingene oppdatert basert på ny og dokumenterbar informasjon.



Jernbane-
direktoratet

Risikovurdering

Forhandlingsteamets risikovurdering knyttet til gjennomføring av oppstartsfasen, trafikkstart og daglig drift ved inngåelse av trafikkavtale med Flytoget.



Fra notat av 20.10.2022 – Ambisjonsnivå Østlandet 2

Risiko knyttet til oppstartfasen, trafikkstart og daglig drift (g)

Foretrukken avtalepart er en erfaren togoperatør i norsk jernbane, og er godt kvalifisert til å drive persontogtrafikken som inngår i trafikkpakken. Samtidig er markedet dels ulikt det Flytoget trafikkerer i dag, og er delvis utenfor det geografiske området selskapet i dag opererer i.

En potensiell tildeling til Flytoget vil også innebære en virksomhetsoverdragelse av et stort antall ansatte (betydelig flere enn dagens ansatte i selskapet), i bruktagelse av flere nye materielltyper selskapet per i dag ikke bruker, inngåelse av nye avtaler med regionale kollektivselskaper samt integrering av Enturs salg- og billetteringsløsninger.

Med relativt kort tid til trafikkstart og en krevende overtagelse av en stor og delvis ukjent operasjon, dersom Flytoget tildeles kontrakten, tilsier at risiko fokuseres enda tydeligere i denne prosessen enn det som har vært vanlig i TP1-4 samt Ø1.

Dette foreslås ivare tatt på to måter:

- 1) Forhandlingsteamet lager en første risikovurdering før tilbudet mottas, og oppdaterer denne løpende gjennom forhandlingene. Sentrale risikofaktorer bringes inn i forhandlingene for å avklare og om mulig begrense risiko eller potensielle konsekvenser.
- 2) Metodikken for vurdering av tilbyders kvalitetsbesvarelse justeres, slik at risiko og gjennomførbarhet fokuseres ytterligere, og at kvalitetsteamet gir konkrete vurderinger som innspill til forhandlingsteamet.

Mot slutten av forhandlingene gjør forhandlingsteamet en endelig vurdering av om risiko knyttet til oppstartfasen, trafikkstart og daglig drift er på et nivå som er godt nok til at trafikkavtale kan inngås.

Det gjennomføres en ny risikovurdering før beslutning om det skal inngås trafikkavtale med Flytoget, for å sikre at risiko knyttet til oppstart, trafikkstart og daglig drift er på et akseptabelt nivå. Prosjektet legger til grunn at risikoer som etter tiltak har en sannsynlighet 4 eller 5 og konsekvens 4 eller 5, i utgangspunktet ikke kan aksepteres. Dersom det er forhold som tilsier at slike risikoer aksepteres, skal dette begrunnes særskilt.

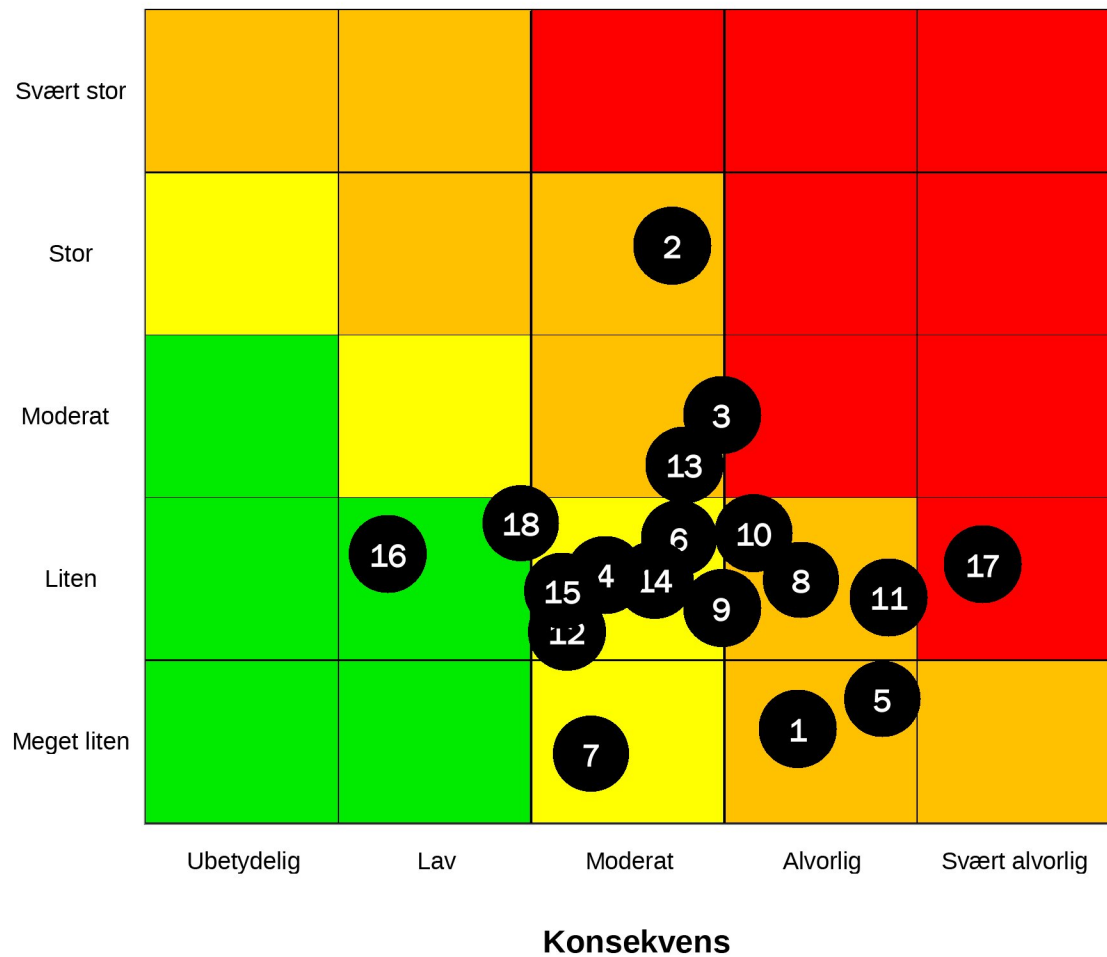
Skala for vurdering av Konsekvens og Sannsynlighet

1. Meget lite sannsynlig	2. Lite sannsynlig	3. Moderat	4. Sannsynlig	5. Nesten sikkert
Konsekvens	Samfunnsoppdraget/Kundene	Ansatte i Jernbanedirektoratet	Virksomheten (Jernbanedirektoratet)	
1. Ubetydelig	Kundene ikke berørt, eller ubetydelige avvik Budsjetbalanse og god måloppnåelse på 70-76 postene	Ingen skader Få jobberelaterte sykmeldinger Ikke merkbart for ansatte Ingen overtid nødvendig Tillit hos egne ansatte	Budsjetbalanse og god måloppnåelse på 01 og 21 postene Regnskap med få merknader Få negative oppslag i media	
2. Lav	Noen kunder berørt eller mindre avvik mindre avvik på planer eller måloppnåelse for fremtidige kostnader (70-76)	Noen kortere, jobberelaterte sykmeldinger Ansatte jobber tungvindt på enkelte områder Overtid kun nødvendig for å håndtere sesongsvingninger/topper Noe svekket tillit på enkeltområder hos noen ansatte	Mindre budsjettavvik og god måloppnåelse (01 og 21) Regnskap med noen merknader Enkelte negative medieoppslag Noen tungvindte arbeidsmetoder og/eller arbeidsprosesser.	
3. Moderat	En gruppe kunder berørt mindre budsjettavvik på planer eller måloppnåelse for fremtidige kostnader (70-76)	Flere korte, jobberelaterte sykmeldinger eller enkelte langvarige Ansatte jobber på tungvinte måter Kun frivillig overtid benyttes Svekket tillit hos flere ansatte	Moderat budsjettavvik (01 og 21)og god måloppnåelse. Det er mulig å iverksette tiltak for å lukke budsjettaviket Regnskap med flere merknader Flere negative oppslag, følges opp med debatter/regionale media Flere tungvindte arbeidsmetoder og/eller arbeidsprosesser Noen uklare roller/grensesnitt	
4. Alvorlig	Flere grupper kunder berørt Større budsjett- eller planavvik som fører til utsatt eller endret måloppnåelse. Fremdeles innenfor fullmaktene (70-76)	Mange langvarige sykmeldinger på grunn av jobberelaterte lidelser Ansatte bruker mer tid og energi på å utføre daglige oppgaver Det må jobbes mye overtid, som må pålegges de ansatte Utbredt mistillit hos store deler av egne ansatte	Betydelig budsjettavvik (01 og 21)og manglende måloppnåelse. Det er mulig å iverksette tiltak for å redusere budsjettaviket Regnskap med vesentlige merknader Utviklingsaktiviteter er ikke i tråd med langsiktig utvikling i sektoren Frigjør liten tid til oppfølging av sektoren Debatt om Jernbanedirektoratet i Stortinget Mange negative oppslag i riksmidia, tilløp til mistillit Mange tungvindte arbeidsmetoder og/eller arbeidsprosesser. Flere områder med uklare roller /grensesnitt	
5. Svært alvorlig	Store grupper kunder berørt Større budsjett- eller planavvik som fører til større endringer i måloppnåelse. Brudd på fullmaktene (70-76)	Uførhet på grunn av jobberelaterte lidelser Død Stor misnøye og manglende tillit hos egne ansatte Det må jobbes konstant overtid som må pålegges de ansatte	Stort budsjettavvik og manglende måloppnåelse (01 og 21).Tiltakene vil ikke ha effekt i gjeldende kalenderår Ikke godkjent regnskap Klarer ikke å levere den utviklingen vi trenger itl rett tid og/eller rett kvalitet Frigjør ingen tid til utvikling og koordinering av sektoren Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen Stadige negative oppslag, generell mistillit til J.Dir, krav om at direktøren må gå Mange tungvindte arbeidsmetoder og/eller arbeidsprosesser. (Upålitelige systemer hindrer ansatte i å gjøre en god og effektiv jobb) Uklare roller og grensesnitt i store deler av organisasjonen	

20.12.2022

Før tiltak, etter mottak av revidert tilbud og Flytogets plan for oppstartsfasen.

Sannsynlighet



#	Risikobeskrivelse
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	

Oppsummering av risikovurdering pr. 20.12.2022, før ev. tiltak

#	Forhandlingsteamets vurdering pr. 20.12.2022	Aksjonspunkter
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		
17		
18		

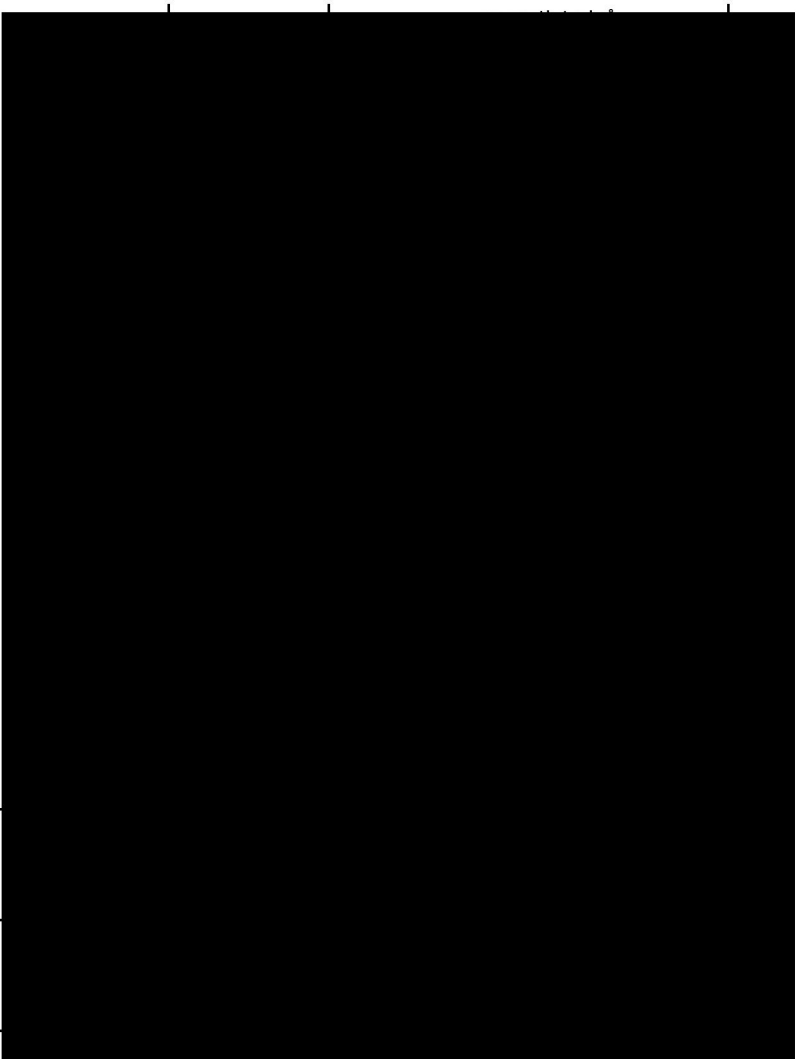
Tabell 1: Oppsummering, vurdering av Vygruppens kvalitetstilbud for Østlandet 1

Område / krav	Karakter TP4	Endring fra TP4	Ny karakter
Interimsorganisasjon (A 1.4.2)			
Plan for oppstartfasen (A 1.4.3)			
Materiellturnering (A 4.1.1)			
Vedlikehold (A 4.3.1)			
Transportledelse (A 9.2.2)			
Tiltrekke og beholde kompetente medarbeidere (A 9.3.1)			
Bemanningsplan (A 9.4.1)			
Opplæring kundeservice (A 5.4.3)			
Servicetilbud tilpasset ulike grupper (A 5.4.6)			
Kundehenvendelser (A 5.7.2)			
Reiseinformasjon (A 5.3.1)			
Komfort (A 5.5.2)			
Renhold (A 5.6.1)			
Pålitelighet (A 5.7.1)			
Kundetilfredshet (A 7.2.1)			
Avvikshåndtering			
Sømløst reisetilbud (A 5.2.2)			
Videreutvikling rutetilbud R-tog Oslo S – Hakadal/Jaren og RE-tog Oslo S – Gjøvik (A 5.9.1)			
Videreutvikling rutetilbud L-tog Spikkestad/Asker – Lillestrøm og L-tog Stabekk/Oslo S – Ski (A 5.9.2)			
Videreutvikling rutetilbud R-tog Stabekk – Moss, R-tog Oslo S – Mysen/Rakkestad, R-tog Oslo S –			

Ski og RE-tog Oslo S – Halden (A 5.9.3)			
---	--	--	--

Tabell 2: Oppsummering, vurdering av Flytgruppens kvalitetstilbud for Østlandet 2

Område/krav	Karakter første (oppdaterte) tilbud	Karakter revidert tilbud	Vurdering
Vedlikehold (krav A 4.3.1)			
Bemanningsplan (krav A 9.4.1)			
Servicetilbud tilpasset ulike grupper (krav A 5.4.6)			
Kundehenvendelser (krav A 5.7.2)			
Reiseinformasjon (krav A 5.3.1)A 7.2.1			
Komfort (krav A 5.5.2)			
Pålitelighet (krav A 7.1.1)			

	
Kundetilfredshet (krav A 7.2.1)	
Avvikshåndtering (krav A 5.1.2)	