



# Innst. S. nr. 136

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget frå transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument nr. 8:27 (2007-2008)

**Innstilling frå transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Bård Hoksrud og Arne Sortevik om omorganisering av etaten Jernbaneverket til statlig selskap for å sikre forutsigbar og langsiktig finansiering til nødvendig opprusting og utbygging av eksisterende jernbanenett i Norge**

Til Stortinget

### SAMANDRAG

I representantforslaget vert det fremma følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa organisere Jernbaneverket som statlig selskap eller statsaksjeselskap for å legge forholdene til rette for en raskere og mer samfunnsøkonomisk utbygging og vedlikehold av et effektivt, sikkert og miljøvennlig jernbanenett i Norge, basert på dagens jernbanekonsept. Stortinget legger til grunn at selskapet får langsiktige, statlige lån med lav rente til sine prosjekter, og at selskapets utgifter til renter og avdrag for slike lån dekkes gjennom de årlige statsbudsjett."

### MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Karita Bekkemellem, Eirin Falset, Irene Johansen, Torstein Rudihaugen, Tor-Arne Strøm og Truls Wickholm, frå Framstegspartiet, Bård Hoksrud, leiaren Per Sandberg og Arne Sortevik, frå Høgre, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, frå Sosialistisk

Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, frå Kristeleg Folkeparti, Jan Sahl, frå Senterpartiet, Ragnhild Aarflot Kalland, og frå Venstre, Inge Hallgeir Solli, viser til vedlagte fråsegn av 14. desember 2007 frå Samferdselsdepartementet ved statsråden i saka.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, deler ynsket frå forslagsstillarane om å ruste opp og modernisere norsk jernbane.

Fleirtalet vil vise til at Jernbaneverket har utbygging og vedlikehald av nasjonal jernbaneinfrastruktur som sine mest sentrale oppgåver. Det er difor viktig at Regjeringa vurderer om organiseringa og finansieringa i dag er optimal til å kunne ivareta desse sentrale oppgåvene.

Fleirtalet viser til at representantforslaget også tek opp behovet for ei betre samordning av eigedomsutvikling knytt til jernbanestasjonar og utvikling av kollektivknutepunkt.

Fleirtalet meiner det er et stort potensial for å styrkje jernbane og kollektivtransport gjennom betre samordning og utvikling av stasjons- og terminal-eigedommane, og vil be Regjeringa om å vurdere effektive verkemiddel og tiltak på dette området.

Fleirtalet rår Stortinget til at forslaget ikkje vert vedteke.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringa har auka investeringane med meir enn 50 pst. sidan 2006. I den same perioden har Framstegspartiet føreslege betydelege kutt i løyngane til norsk jernbane.

Dette fleirtalet vil vise til brevet av 14. desember 2007 frå samferdselsministeren om at omfanget av eventuell lånefinansiering og prosjektfinsiering av jernbaneutbygging alltid må vurderast i dei årlege budsjetta sett i høve til forsvarleg finanspolitikk og prioriteringane elles i statsbudsjettet. Dette fleirtalet vil vise til omtala av lånefinansiering av samferdselsprosjekt i Gul bok for 2007.

Dette fleirtalet har merka seg at Regjeringa arbeider med problemstillingar når det gjeld betre samordning av eigedomsutvikling knytt til jernbanestasjonar og utvikling av kollektivknutepunkt.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre vil peke på at Jernbaneverkets stamnettutredning fremlagt i oktober 2006, viser et behov for over 80 mrd. kroner for å oppnå en anbefalt standard på jernbanetilbudet fremover i tid, og konstaterer at det innenfor rimelig tid ikke vil være mulig å realisere viktige utbygginger på veiene mot stamnettutredningens mål.

Disse medlemmer viser spesielt til behovet for persontransport i tett befolkede områder, hvor omfattende dobbeltsporprosjekter er nødvendige å realiseres for å opprettholde jernbanens konkurransekraft og for å imøtekomme kravene fra pendlere og andre faste reisende. Det vises spesielt til InterCity-triangelen i Østlandsområdet og behovet for sammenhengende realisering av en dobbeltsporutbygging som har vært planlagt i flere tiår. Tilsvarende vises det til viktigheten av lange kryssingsspor på flere baner, som samlet vil bety dobling av kapasiteten for godstransport over lange avstander.

Disse medlemmer vil for ordens skyld understreke at det verken er ønskelig eller nødvendig at et statlig utbyggingsselskap for jernbane skal bygge infrastruktur i egen regi. Disse medlemmer vil for ordens skyld understreke det verken er ønskelig eller nødvendig at et statlig utbyggingsselskap for jernbane skal bygge infrastruktur i egen regi, men at ordningen kun er ment som et instrument for å sikre finansiering på en bedre måte enn med dagens ordning. Dagens ordning er jo blant annet slik at langsiktig investering i nasjonal infrastruktur årlig gjennom budsjettprosessen omkring statsbudsjettet konkurrerer mot kortsiktige utgiftsbevilgninger. Alle praktiske og formelle sider ved prosjektgjennomføring bør kunne gjennomføres i det alt vesentlige som i dag; også inklusiv bruk av OPS-modell om det skulle være ønskelig.

Disse medlemmer registrerer at samferdselsministeren overhodet ikke synes å ha registrert den store muligheten en slik modell gir for utbygging av store prosjekter - sammenhengende "korridorutbygging" innenfor norsk samferdsel. Nettopp slik kraftig fokus på store prosjekter - langt større enn de

største prosjektene vi kjenner til pr. i dag, vil etter disse medlemmers syn åpne for større og tydeligere deltakelse i anbuds rundene fra de virkelig store internasjonale anleggsentreprenørene

Disse medlemmer vil også peke på jernbanedirektør Steinar Killis kraftige kritikk av dagens rammer, samt de rammene som Jernbaneverket er pålagt å legge til grunn for sine planforslag til Nasjonal transportplan. Dette er langt unna det fagetaten la til grunn i sine anbefalte rammer, og som det ikke er tatt hensyn til.

Disse medlemmer viser til de langsiktige faglige vurderinger som tidligere er gjort av fagetatene, og som er faglig grunnlag for etatenes innspill til forslag til NTP 2010-2019. Disse medlemmer mener at de faglige vurderinger med anbefalte økonomiske rammer for hhv. investering og vedlikehold, omgående bør legges frem for Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at regjeringen Bondevik II gjennomførte en historisk satsing på samferdsel, herunder jernbanen. Investeringsnivået var historisk høyt hvis man ser bort fra den helt ekstraordinære satsingen knyttet til Gardermobanen. Regjeringen Bondevik II var også opptatt av å bruke ressurser på en bedre måte, og at jernbanen skulle levere et produkt markedet etterspør.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Bondevik II, blant annet ved omdannelsen av NSB Gods til CargoNet AS, sørget for at jernbanen fikk suksess både på persontransport og som godstransportør. Regjeringen Stoltenberg II har uheldigvis reversert utskillelse av de resterende oppgavene i produksjonsvirksomheten til Jernbaneverket, og stanset videre konkurranse om persontransport.

Disse medlemmer peker på at Regjeringen heller ikke har holdt løftene sine i forhold til nyinvesteringer, i det man i det tredje budsjettet i perioden ligger over 1 mrd. kroner etter, og at den positive trenden i jernbanens andel av person- og godstransport er utsatt som følge av sprent kapasitet.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til de dokumenterte, utilstrekkelige rammer som stilles til disposisjon for investeringer i samferdselsinfrastruktur fra Regjeringen og stortingsflertallet. Disse medlemmer vil ut i fra dette prioritere investeringer i veinettet, som har det mest prekære behovet.

Disse medlemmer viser til at det er behov for både økte midler og økt forutsigbarhet i midlene som skal sikre utbyggingen av veinett og jernbaner, og videre til at Framskrittspartiet ønsker opprettet et infrastrukturfond på 300 mrd. kroner der årlig avkastning skal øremerkes infrastruktur. I tillegg til

ordinære flerårige samferdselsbudsjetter som følger opp vedtatte planer, vil en slik fondsløsning sammen med egne nasjonale infrastrukturprogrammer, gi mulighet for et nødvendig løft innenfor vegbygging og jernbaneutbygging i Norge basert på statlig fullfinansiering.

Disse medlemmer viser til forslag fremsatt i Stortinget 5. oktober 2006:

"Stortinget ber Regjeringen opprette et infrastrukturfond, pålydende 300 mrd. kroner. Avkastningen øremerkes veiinvesteringer med 70 pst., jernbane- og kollektivtiltak, inkludert bussbasert kollektivtrafikk 25 pst. og bredbånd 5 pst."

Disse medlemmer peker på at Norge har et omfattende investeringsbehov for å kunne utnytte jernbanens sterke sider og potensial, store og økende overskudd på årlige statsbudsjett, og økende investering av nasjonal finansformue i utlandet.

Etter disse medlemmers syn understreker dette misforholdet det store behovet for nye grep mht. finansiering og organisering av investeringer i norsk samferdselsinfrastruktur.

Opprettelse av et statlig utbyggingsselskap for jernbane, etter modell av f.eks. Statnett, vil etter disse medlemmers syn gjøre det enklere å få gjennomført viktige endringer som kan sikre raskere utbygging. Et statlig utbyggingsselskap kan sikres forutsigbar, avklart langsiktig finansiering gjennom statlige lån uavhengig av årlige budsjetter. På denne måten kan en etter disse medlemmers syn, på en praktisk måte gjennomføre et skille mellom bruk av penger til investering med mange års varighet og virkning for økonomien og bruk av penger til forbruk innenfor rammen av et 12 måneders statsbudsjett basert på kontantprinsippet. Disse medlemmer viser til at det etter deres syn nettopp er mangel på skille mellom langsiktig investering og kortsiktig utgift som utgjør en av hovedhindringene for at norsk finansiell rikdom ikke brukes til realinvesteringer i infrastruktur i Norge. Disse medlemmer viser også til at bruk av statlige lån for å sikre avklart og langsiktig finansiering ved bygging av nasjonal infrastruktur er et kjent virkemiddel fra andre land, bl.a. vårt naboland Sverige. Disse medlemmer minner også om at utbygging av hhv. Gardermoen og Flytoget ble gjennomført med egne selskaper og egen finansiering for de to prosjektene.

Disse medlemmer har merket seg kommentarene til forslaget fra samferdselsministeren gitt i brev datert 14. desember 2007 til komiteen, der statsråden med flere ulike begrunnelser avviser forslaget. Etter disse medlemmers syn vil en ordning med langsiktige statlige lån på en god måte legge til rette for effektiv finansiering av samferdselsmessig infrastruktur gjennom avklart, forutsigbar og langsiktig

finansiering. Disse medlemmer vil hevde at dette vil forsterke økonomiens langsiktige vekstevne.

Ved en deltakelse av store internasjonale utbyggingsselskaper vil etter disse medlemmers syn effektivt kunne bidra til å dempe den prisøkning som nå har rammet en rekke planlagte samferdselsprosjekter. Selv om mangel på virksom konkurranse og høy aktivitet i anleggsnæringen bare er én av flere grunner til slik prisøkning, er det likevel viktig å legge opp til investeringer i infrastruktur som på en bedre måte enn hittil kan trekke til seg store internasjonale utbyggingsselskaper. Dette vil kunne gi både god priseffekt og gjennomføringseffekt.

Disse medlemmer mener at opprettelsen av et statlig jernbaneselskap ville være med på å løfte investeringene innenfor jernbanen opp til å sikre en miljøvennlig, effektiv og fremtidsrettet jernbane som er i stand til å møte fremtidens utfordringer på jernbanesektoren.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen organisere Jernbaneverket som et statlig selskap eller statsaksjeselskap for å legge forholdene til rette for en raskere og mer samfunnsøkonomisk utbygging og vedlikehold av et effektivt, sikkert og miljøvennlig jernbanenett i Norge, basert på dagens jernbanekonsept. Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at selskapet får langsiktige statlige lån med lav rente til sine prosjekter, og at selskapets utgifter til renter og avdrag for slike lån dekkes gjennom de årlige statsbudsjettene."

"Stortinget ber Regjeringen omgående legge frem egen sak til Stortinget med informasjon og vurdering av de faglig begrunnede innspill fra fagetatene knyttet til forslag til NTP 2010-2019 om anbefalt økonomisk ramme til hhv. investeringer og vedlikehold. Stortinget understreker at dette gjelder Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket."

## **FORSLAG FRÅ MINDRETAL**

### **Forslag frå Framstegspartiet:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen organisere Jernbaneverket som et statlig selskap eller statsaksjeselskap for å legge forholdene til rette for en raskere og mer samfunnsøkonomisk utbygging og vedlikehold av et effektivt, sikkert og miljøvennlig jernbanenett i Norge, basert på dagens jernbanekonsept. Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at selskapet får langsiktige statlige lån med lav rente til sine prosjekter, og at selskapets utgifter til renter og avdrag for slike lån dekkes gjennom de årlige statsbudsjettene.

*Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen omgående legge frem egen sak til Stortinget med informasjon og vurdering av de faglig begrunnede innspill fra fagetatene knyttet til forslag til NTP 2010-2019 om anbefalt økonomisk ramme til hhv. investeringer og vedlikehold. Stortinget understreker at dette gjelder Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket.

**TILRÅDING FRÅ KOMITEEN**

Tilrådinga frå komiteen vert fremma av Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:27 (2007-2008) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Bård Hoksrud og Arne Sortevik om omorganisering av etaten Jernbaneverket til statlig selskap for å sikre forutsigbar og langsiktig finansiering til nødvendig opprusting og utbygging av eksisterende jernbanelinnett i Norge - vert ikkje vedteke.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 12. februar 2008

**Per Sandberg**

leiar

**Hallgeir H. Langeland**

ordførar

## Vedlegg

### **Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 14. desember 2007**

#### **Dokument nr. 8:27 (2007-2008) Representantforslag fra stortingsrepr. Per Sandberg, Bård Hoksrud og Arne Sortevik om omorganisering av etaten Jernbaneverket til statlig selskap for å sikre forutsigbar og langsiktig finansiering til nødvendig opprustning**

Det vises til brev av 28. november d.å. fra Stortingets transport og kommunikasjonskomité vedr. ovennevnte Dok. 8-forslag. I brevet bes det om Samferdselsdepartementets uttalelse til saken.

Det framgår at Dok. 8-forslaget er begrunnet med behovet for mer langsiktige og stabile rammebetingelser for finansiering av ny jernbaneinfrastruktur.

Innledningsvis vil Samferdselsdepartementet vise til at utbygging og drift av jernbanen er avhengig av store årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I 2008 har Stortinget nylig vedtatt å bevilge ca. 5,8 mrd. kr til infrastruktur/Jernbaneverket. Uavhengig av organisering og tilknytningsform for Jernbaneverket vil det være avhengig av store årlige overføringer over statsbudsjettet for å kunne drifte og bygge ut det nasjonale jernbanenettet.

Nye investeringer i infrastruktur har en direkte aktivitetsevirkning på norsk økonomi. Dersom Jernbaneverkets investeringer i ny infrastruktur skal tas ut av prioriteringene som gjøres i statsbudsjettet, vil dette nødvendigvis resultere i at Stortingets finanspolitikk blir påvirket av dette. Den finanspolitiske realiteten i dag er at utnyttelsesgraden i norsk økonomi er høy. Ledigheten er tilsvarende lav, og økonomien har forholdsvis begrenset kapasitet til å ta unna betydelige økninger i offentlig forbruk og realinvesteringer uten at dette må medføre reduksjon i privat forbruk og private realinvesteringer og/eller økt inflasjon.

Stortinget har frihet til å fastsette aktivitetsnivået i investeringer i ny jernbaneinfrastruktur innenfor gitte rammebetingelser av finanspolitiske prioriteringer, tilgangen på nye prosjekter som er klare til oppstart og bindinger i pågående prosjekter som er startet opp i tidligere budsjetterminer. Tempo og omfang av nye investeringer avhenger med andre ord av de nasjonale økonomiske rammebetingelser, Stortingets beslutninger om finanspolitikk (dvs. statsbudsjettets økonomiske rammer), og Stortingets prioriteringer i forhold til andre politikkområder. De endelige prioriteringene vil være avhengig av Stortingets avveining av kortsiktige og langsiktige politiske hensyn.

I sum har staten ikke behov for å låne penger til seg selv. Det viktigste spørsmålet er hvor store midler

som stilles til rådighet for jernbaneinvesteringer og jeg viser til at regjeringen har økt investeringen med over 50 pst. Omfanget av en evt. prosjektfinansiering/lånefinansiering av Jernbaneverkets investeringer vil uansett måtte vurderes i de årlige budsjettene i forhold til forsvarlig finanspolitikk og de øvrige prioriteringen på statsbudsjettet for å unngå at en slik låneordning bidrar til å undergrave de overordnede hensynene til statsbudsjettets finanspolitiske virkninger. Den reelle virkningen av pengene er tross alt den samme enten de bevilges som lån eller som i dag som direkte ordinære bevilgninger. Samferdselsdepartementet viser for øvrig til St.prp. nr. 1 (2005-2006) som ble lagt fram av Bondevik II-regjeringen, hvor det på sidene 158-159 er gjort nærmere rede for daværende regjerings syn på evt. lånefinansiering av jernbaneinfrastruktur og hvor det framgår at en slik ordning ikke bør etableres. Det vises i denne sammenheng også til omtalen av prosjektfinansiering/lånefinansiering av samferdselsprosjekter i Gul bok for 2007, jf. side 102-103.

Når det gjelder valg av organiseringsform er Jernbaneverket i dag et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. På vegne av staten forvalter Jernbaneverket statens realkapital som er bundet opp i jernbaneinfrastruktur. Jernbaneverket foretar også utbygging av ny jernbaneinfrastruktur på vegne av staten, og har ansvaret for trafikkstyringen på det norske jernbanenettet. Organiseringen av Jernbaneverket som forvaltningsorgan må ses på bakgrunn av at det er et ønske om mulighet for direkte politisk styring av virksomheten. Jernbaneverket som forvaltningsorgan er i dag finansiert ved direkte bevilgninger av brutto utgifter og inntekter over statsbudsjettet. Andelen av Jernbaneverkets inntekter over statsbudsjettet i forhold til utgifter er i 2008-budsjettet på 8,2 pst. Jernbaneverket har med andre ord ikke noen betydelig "egenfinansiering" eller kommersiell virksomhet i forhold til etatens samlede virksomhet, sammenliknet med for eksempel Avinor AS som i hovedsak er selvfinansiert. I Soria Moria-erklæringen framgår det at regjeringen er opptatt av å opprettholde direkte politisk styring av vesentlige deler Jernbaneverkets virksomhet. Dette gjelder bl.a. drift, vedlikehold og bygging av jernbaneinfrastruktur. Særlig gjelder dette i forhold til kvaliteten på de infrastrukturtenester som Jernbaneverket tilbyr togoperatørene og publikum, samt prioritering av nye investeringstiltak.

De viktigste argumentene for et evt. valg av en selskapsform ved organisering av en offentlig virk-

somhet er; 1) en betydelig "kommersiell" aktivitet og en inntektsside som fortrinnsvis er slik at inntektene kan gi en fornuftig bedriftsøkonomisk avkastning på investert kapital; og 2) ønske om at virksomheten skal ha stor grad av økonomisk handlefrihet (og ansvar). Jernbaneverkets manglende egenfinansiering og behovet for mulighetene til direkte politisk styring av vesentlige deler av virksomheten gjør at det er lite aktuelt å vurdere å organisere Jernbaneverket som aksjeselskap. Samferdselsdepartementet har i dag ingen planer om å endre Jernbaneverkets organisatoriske tilknytningsform som et statlig forvaltningsorgan.

I Dok. 8-forslaget henvises det bl.a. til at ved utbyggingen av hovedflyplass på Gardermoen og Gardermobanen ble det valgt å opprette Gardermobanen som eget selskap for jernbaneutbyggingene hvor det ble bevilget statlige lån for å finansiere utbyggingene. Ved denne selskapsetableringen ble det forutsatt at det statlige lånet i sin helhet skulle tilbakebetales ved brukerbetaling uten statlige bevilgninger. Selv om Gardermobanen var et meget godt prosjekt har ettertiden vist at forutsetningen om brukerbetaling ble basert på sviktende premisser og at investeringen i banestrekningen ikke kunne bære seg på et rent bedriftsøkonomisk grunnlag. Det måtte derfor gjennomføres en omfattende gjeldssanering på om lag 7,4 mrd. kr, og infrastrukturen ble derfor tatt ut av NSB Gardermobanen AS, (senere Flytoget AS)

og overtatt av Jernbaneverket og innlemmet i det statlige jernbanenettet i 2000, jf. St.prp. nr. 52/Innst. S. nr. 237 (1999-2000).

Samferdselsdepartementet kan ikke se at det er noen nødvendig sammenheng mellom ønsket om å legge forholdene til rette for raskere og evt. mer samfunnsøkonomisk utbygging og vedlikehold av et effektivt, sikkert og miljøvennlig jernbanenett, og forslaget om å organisere Jernbaneverket som et statlig selskap eller statsaksjeselskap, hvor investeringer i ny jernbaneinfrastruktur finansieres med f.eks. statslån.

Innenfor dagens budsjettordning er Samferdselsdepartementet opptatt av å prioritere optimal/rasjonell framdrift på igangværende investeringsprosjekter. Dersom Stortinget ønsker raskere utbygginger kan dette ivaretas ved å øke de årlige avsettingene til enkeltprosjekter som prioriteres høyere enn andre, evt. ved å øke bevilgningene til investering i ny infrastruktur tilsvarende. Dersom Stortinget ønsker større utbyggingsprosjekter kan Stortinget be regjeringen/Samferdselsdepartementet om at Jernbaneverket legger til rette for dette i sin planlegging av nye prosjekter. Politisk og konstitusjonelt sett kan det være utfordrende å ha store prosjekter som strekker seg over flere valgperioder og dermed gir vesentlige bindinger og redusert handlingsrom for kommende Storting og regjeringer.



