

Faglige vurderinger av videre arbeid med fellesprosjektene i korridor 5 og Østfoldbanen sør for Moss

Vedlegg 4 til NTP-leveranse 15. oktober 2020

Jernbanedirektoratet er gjennom formelle oppdrag og i dialog med Samferdselsdepartementet bedt om faglige vurderinger av mulighetene for det videre arbeidet med utvikling av togtilbudet i korridor 5; fellesprosjektet E16/Vossebanen Arna-Stanghelle og fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgstet-Hønefoss, samt Østfoldbanen.

Alternativer med og uten Fellesprosjektet E16/Vossebanen Arna-Stanghelle

Utbygging av Vossebanen på strekningen Arna-Stanghelle er planlagt som et fellesprosjekt med ny E16. SD har i brev av 2. september d.å. bedt Statens vegvesen om å vurdere en etappevis utbygging av strekningen, med vei fra Trengereid til Helle som et første utbyggingstrinn. Vurderinger fra fellesprosjektet (Statens vegvesen og Bane NOR) tilsier at dersom veien bygges uavhengig av jernbanen vil det gi betydelige merkostnader innenfor eksisterende konsept, og det vil være umulig å realisere det planlagte jernbanekonseptet på et senere stadium.

Fellesprosjektet E16/Vossebanen Arna-Stanghelle, K5, er beregnet til å være samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Dette var også tilfelle ved Samferdselsdepartementets beslutning og oppstart av arbeidet med statlig reguleringsplan for prosjektet. Beslutningen om igangsetting av reguleringsplanlegging er således tuftet på andre hensyn enn bare samfunnsøkonomiske vurderinger og de rent transportfaglige utfordringene på strekningen. Det prosjektutløsende behovet har vært uttrykt som et behov for omfattende sikkerhetstiltak, samt redusere landverts reisetid mellom Bergen og Voss/Oslo.

Med utgangspunkt i foreliggende beslutningsgrunnlag anbefaler vi ikke en beslutning om kun å gå videre med utbygging av enten vei eller jernbane. Dersom det ikke er ønskelig å realisere fellesprosjektet, vil Jernbanedirektoratets primære anbefaling være at hele prosjektet termineres. Det kan deretter vurderes om det skal igangsettes utredning av alternative transportløsninger på strekningen.

Etter Jernbanedirektoratets vurdering har det ikke vært fundamentale endringer i prosjektet siden Samferdselsdepartementets beslutning om oppstart av planlegging som medfører en annen måloppnåelse enn det som tidligere er lagt til grunn. Oppdaterte samfunnsøkonomiske beregninger viser heller ikke til en særlig endring i prosjektets lønnsomhet siden beslutningen om å starte planlegging. Jernbanedirektoratet mener derfor at beslutningen om videre prioritering av Fellesprosjektet E16/Vossebanen Arna-Stanghelle primært er en politisk beslutning, der de transportfaglige og samfunnsøkonomiske egenskapene ved prosjektet må vurderes opp mot de større politiske ambisjonene om økt samfunnsikkerhet og en styrket øst-vest-forbindelse.

Med bakgrunn i dette viser vi i innspillet til ramme B at det kan være mulig å starte opp arbeidet med ny Vossebane på strekningen Arna-Stanghelle i siste seksårsperiode.

Alternativer med og uten Fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgstet-Hønefoss

Ringeriksbanen er planlagt som et fellesprosjekt med ny E16. Statens vegvesen har antydnet at det kan være mulig å finne kostnadsreduserende tiltak for veiprojektet Høgstet-Hønefoss dersom veien bygges uavhengig av jernbanen. Mulige kostnadsreduserende tiltak for både veg- og jernbanedelen av prosjektet ble redegjort for i felles notat fra Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet av 4. desember 2019 og i Jernbanedirektoratets brev om handlingsalternativer for fastsettelse av reguleringsplanen av 7. januar 2020.

Reguleringsplanen for prosjektet ble fastsatt 27. mars 2020. Som Jernbanedirektoratet tidligere har redegjort for, er det vår vurdering at videre prioritering av prosjektet bør ta utgangspunkt i den godkjente reguleringsplanen. Det er høy usikkerhet knyttet til innsparingspotensialet ved de alternative forslagene (\pm 30–40 pst.). Videre vil det også være en høy kostnad ved å sette i gang en ny planlegging av tiltaket, tidligere anslått til om lag 1 mrd. kroner og 3-5 års forsinkelse. Sett sammen med de betydelige arealkonsekvensene ved de skisserte alternativene, mener Jernbanedirektoratet at det vil være svært lite å tjene på å starte planleggingen av vei og/eller bane på nytt. Dette forsterkes ytterligere av at reguleringsplanen nå er fastsatt, og endringer vil kreve en ny planprosess.

Fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgstet-Hønefoss er beregnet å være samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Dette var også tilfelle da Samferdselsdepartementet, etter drøftinger i regjeringen, besluttet oppstart av reguleringsplanarbeidene for prosjektet, jf. brev av 30.8.2015. Departementets beslutning om igangsetting av reguleringsplanlegging var derfor tuftet på andre hensyn enn bare samfunnsøkonomiske beregninger og de rent transportfaglige utfordringene på strekningen. Det prosjektutløsende behovet har vært å redusere landverts reisetid mellom Oslo, Hallingdal, Voss og Bergen, og samtidig knytte bo- og arbeidsmarkedsregionen Ringerike og Osloområdet tettere sammen. Sammen med en utbedring av jernbanen på strekningen mellom Voss og Bergen, kan reisetiden med tog komme ned i 4-5 timer mellom Norges to største byer.

Siden Samferdselsdepartementets beslutning om oppstart av planarbeidet kan ikke direktoratet se at det har skjedd vesentlige endringer i premissene som lå til grunn for det prosjektutløsende behovet. Oppdaterte samfunnsøkonomiske beregninger viser heller ikke til en vesentlig endring i prosjektets beregnede lønnsomhet siden nevnte beslutning.

Med regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021 er det gjennom de siste seks års statsbudsjett satt av og brukt om lag 1,5 mrd. kr til planlegging og grunnverv. En ev. beslutning om å utsette og/eller endre prosjektet for å utforske mulige alternative løsninger vil medføre at dette planleggingsarbeidet i liten grad kan nyttiggjøres, og bevilgningene til nå vil være bortkastet. Ekstern kvalitetssikring av kostnadsanslag og styringsunderlag for prosjektet pågår, og med utgangspunkt i kvalitetssikringen er prosjektet modent for investeringsbeslutning.

Med utgangspunkt i foreliggende beslutningsgrunnlag anbefaler vi ikke en beslutning om kun å gå videre med utbygging av enten vei eller jernbane. Dersom det ikke er ønskelig å realisere fellesprosjektet, vil Jernbanedirektoratets primære anbefaling være at hele prosjektet termineres. Sekundært mener Jernbanedirektoratet at Ringeriksbanen i større grad enn E16 svarer ut målsetningene for prosjektet, og at en ev. videre planlegging for kun én transportform derfor bør gjelde en realisering av Ringeriksbanen.

Beslutningen om videre prioritering av Fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgstet-Hønefoss er først og fremst en politisk beslutning, der de transportfaglige og samfunnsøkonomiske egenskapene ved prosjektet må ses i sammenheng med de uttrykte politiske ambisjonene om integrering av bo- og arbeidsmarkedsregioner og en styrket øst-vest-forbindelse.

Med bakgrunn i dette viser vi i forslag til ramme B at prosjektet kan få oppstart i første periode. I ramme A vil en eventuell oppstart kun være realistisk i andre periode.

Alternativer for videre tilbudsutvikling på Østfoldbanen

I planleggingen av strekningen Haug–Seut–Sarpsborg er det avdekket vesentlig økte kostnader for videre utbygging av Østfoldbanen. I arbeidet med å vurdere ulike alternativer som kan gi

tilbudsforbedring til en redusert utbyggingskostnad, har Bane NOR og Jernbanedirektoratet sett på flere optimaliserte alternativer til det opprinnelige IC-konseptet. Grunnlaget fra mulighetsstudien 2011/KVU 2012 er oppdatert, inkludert løsning med rett linje til Sarpsborg og oppgradering av Østre linje til gods. Bane NOR har gjennom arbeidet vist at det er mulig å realisere alternative tilbudsforbedringer for østfoldbyene, primært gjennom å betjene Fredrikstad med effektiv kollektivtransport til Oslo, til kostnader under det estimatet som er utført knyttet til kommunedelplanprosessene i 2019.

Konkret har Bane NOR blant annet foreslått å bygge ut infrastrukturen fra Haug til Seut og gjennomføre enklere tiltak på Fredrikstad stasjon, samt å bygge noe økt kryssingskapasitet mellom Fredrikstad og Halden. Dette vil gi mulighet for to tog i timen til/fra Fredrikstad, dagens grunnrutetilbud fra Sarpsborg og Halden, og inntil 3 ekstra tog i rushtid/rushretning til/fra Halden. Løsningen gir mindre redusert reisetid og plass til færre tog enn ved full dobbeltsporutbygging, men gir en forbedring for nedre Glommaregionen, særlig for Fredrikstad ift dagens situasjon.

Tilbudsforbedringene avviker fra det som er lagt til grunn tidligere, og de tilhørende infrastrukturkostnadene er etter Jernbanedirektoratets vurdering fremdeles svært høye. Dette reflekterer utfordringene ved større infrastrukturutbygging i området. Dette vises også i de foreløpige samfunnsøkonomiske beregningene, der netto nytte per budsjettkrone ligger i spennet fra -0,9 til -1,1. I disse er blant annet reisetidsreduksjoner konservativt anslått eller og det er ikke hensyntatt nytte av redusert trenghet eller konsekvenser for byutvikling, men den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil trolig fortsatt være negativ.

Gitt det faglige kunnskapsgrunnlaget som foreligger om utvikling av tilbudet for Østfold, anbefaler Jernbanedirektoratet likevel ikke ny KVU for transportsystemet i Østfold foreløpig. Direktoratet har vært i kontakt med SVV, som heller ikke har definert et behov for å se overordnet og konseptuelt på utfordringene i veisystemet i dag.

Løsningen Bane NOR har funnet er imidlertid ruteplanavhengig og gir få muligheter for videreutvikling av jernbanen fra Seut og videre sørover, uten betydelige merkostnader. De midlertidige løsningene etter Seut vil ikke kunne inngå i nødvendige infrastrukturtiltak for en ev. videre tilbudsforbedring mot Sarpsborg og Halden på et senere tidspunkt. De samfunnsøkonomiske analysene så langt tilsier derfor at utviklingen av tilbudet bør vurderes for andre seksårsperiode, slik at vi har tid til å gjennomføre en behovsanalyse, eventuelt en ny nyttevurdering i tillegg, for å forsikre oss om at det togtilbudet som kan tilbys med et nedskalert konsept, svarer på utfordringene.