

RAPPORT

STAVANGER STASJON

Samfunnsøkonomisk verdi av eiendomsutvikling



MENON-PUBLIKASJON NR. 186/2024

Av Lars Martin Haugland, Markus Lund Andersen, Øyvind N. Handberg, Magnus U. Gulbrandsen og Kristoffer Midttømme



Forord

På oppdrag fra Avinor, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier og Statens Vegvesen har Menon Economics testet ut en ny metode for verdivurdering av samfunnsøkonomiske virkninger av arealendringer i samferdselsprosjekter. I denne rapporten har vi testet metoden for utbedring av Stavanger stasjon. Metoden er utviklet spesielt for analyser som gjennomføres i transportsektoren, men er overførbart også til andre sektorer som står i lignende problemstillinger.

Magnus Gulbrandsen har vært ansvarlig for prosjektet, med Lars Martin som operativ prosjektleder og Markus Lund Andersen og Øyvind N. Handberg som prosjektmedarbeidere. Kristoffer Midttømme har vært intern kvalitetssikrer.

Vi vil særlig takke Bane NOR for et spennende oppdrag og et godt samarbeid. Vi vil også takke alle deltakere i arbeidsgruppe- og referansemøter for gode innspill og diskusjoner underveis.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2024

Magnus U. Gulbrandsen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Desember 2024

Lars Martin Haugland
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INNHold	2
SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN	7
1.1. Formålet med rapporten	7
1.2. Kort om det metodiske rammeverket	7
1.3. Prosess	8
2. OMBYGGING AV STAVANGER STASJON	10
2.1. Motivasjon for ombygging av stasjonen	10
2.2. Tidligere utredninger	11
3. KONSEPTENE	12
3.1. Nullalternativet	12
3.2. Overordnet om konseptene for eiendomsutvikling	12
3.3. Sentrale antagelser ved alternativene	14
4. ALTERNATIVANALYSE	16
4.1. Årsak-virkningsdiagram	16
4.2. Prissatte virkninger	17
4.3. Direkte og indirekte ikke-prissatte virkninger	18
4.4. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	21
5. USIKKERHET I PRISSATTE VIRKNINGER	22
5.1. Forenklede scenarioanalyser	22
5.2. Potensial for økt lønnsomheten ved noe endret arealutnyttelse	24
REFERANSELISTE	26
VEDLEGG 1: VURDERING AV IKKE-MARGINALITET	27
VEDLEGG 2: VURDERING AV KALKULASJONSRENTE/AVKASTNINGSKRAV	28
VEDLEGG 3: ANTAGELSER BENYTTET I FØLSOMHETSANALYSEN	30
VEDLEGG 4: NØDVENDIGHETS- OG TILSTREKKELIGHETSKRITERIET	31

Sammendrag

Denne rapporten tester ut det metodiske rammeverket for å inkludere gevinster av arealfrigjøring og eiendomsutvikling i samfunnsøkonomiske analyser i transportsektoren. Vi benytter rammeverket for å vise de samfunnsøkonomiske virkningene av utvikling av Stavanger stasjon. Fokuset er særlig på å vise hvordan disse virkningene kan beregnes, hvordan virkningene kan struktureres og unngå dobbelttelling, både innad i denne analysen og i sammenligning med resultatene av eksisterende samfunnsøkonomiske analyser. Arbeidet er en uttesting av metoden for å inkludere gevinst av arealfrigjøring og eiendomsutvikling i samfunnsøkonomiske analyser, og er ikke ment som et direkte beslutningsgrunnlag for valg av konsept ved Stavanger stasjon.

Bane NOR planlegger en større oppgradering av jernbanen i effektpakke 17, prioritert i NTP 2015-2036. I tillegg vurderer Bane NOR å flytte dagens bussregulering ved Stavanger stasjon. I vår uttesting vurderer vi hvordan integrering av samfunnsøkonomiske verdier ved eiendomsutvikling av Stavanger stasjon vil kunne påvirke resultatene av eksisterende samfunnsøkonomiske analyser av effektpakke 17 og flytting av bussregulering.

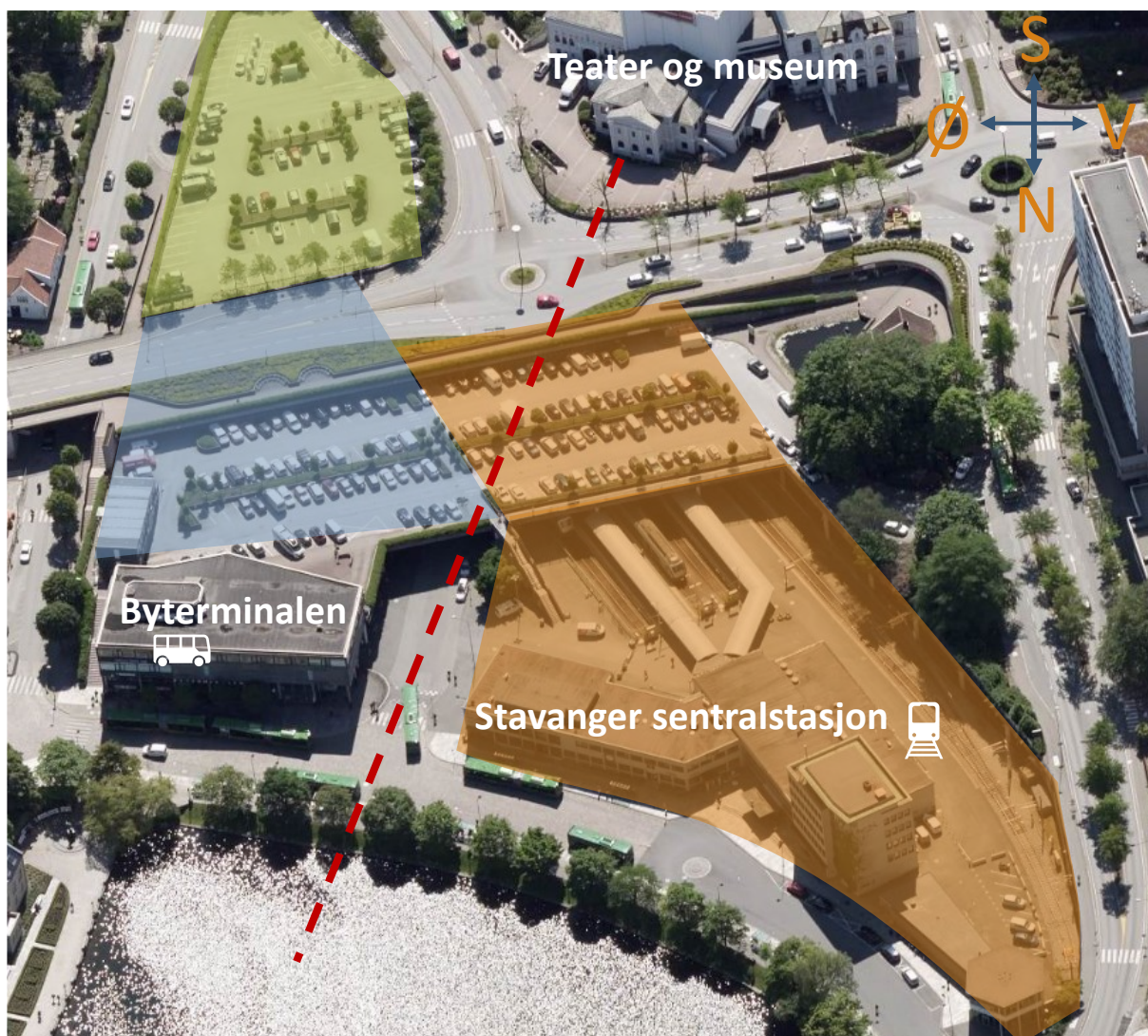
Vi vurderer tre konsepter, illustrert med farger i Figur A under:

Konsept 1 – Flytting av bussregulering: Flytting av dagens bussregulering fra området under lokket på østsiden av stasjonen (markert med blått i figuren under) til parkeringsplassen i sør (angitt med grønt). Flyttingen av bussreguleringen frigjør totalt 4 300 kvadratmeter under lokket, som vil bli utnyttet til næringsareal, hovedsakelig til handels- og servicefunksjoner for reisende.

Konsept 2 – Eiendomsutvikling av stasjonsområdet: Eiendomsutvikling på vestsiden av stasjonsområdet, som er merket med oransje i figuren under. Konseptet inkluderer forsterkning av det eksisterende lokket over jernbanelinjene samt bygging av et nytt lokk over de linjene som i dag er åpne. I tillegg planlegges riving av det nåværende stasjonsbygget. Det vil bli oppført et nytt stasjonsområde, som inkluderer omtrent 22 800 kvadratmeter næringsareal.

Konsept 3 – Helhetlig utvikling av stasjonsområdet: Utvikling av hele stasjonsområdet og inkluderer tiltakene fra både konsept 1 og 2, det vil si ombygging av stasjonsområdet for å øke kapasiteten på Jærbanen og flytting av bussreguleringen. Dette fører til en utvikling av totalt 27 100 kvadratmeter til næringsareal, fordelt på 12 700 kvadratmeter til kontor, 5 000 til hotell og 9 400 til handel og service. I tillegg planlegges bygging av fellesområder på stasjonen på cirka 3 000 kvadratmeter.

Figur A: Oversikt over tiltaksområdet. Blått areal illustrerer lokket som dagens bussregulering befinner seg under, grønt område illustrerer i dag parkeringsplasser hvor bussreguleringen er foreslått flyttet til (i konsept 1 og 3) og oransje område illustrerer området på vestre side av stasjonen som er foreslått ombygget og utviklet (i konsept 2 og 3). Rød stiplet linje er siktelinjen fra teateret og museet som skal opprettholdes.



Tabell A oppsummerer hovedresultatene: anslåtte investeringskostnader, forvaltning-, drift og vedlikeholds-kostnader (FDV-kostnader) og utleieinntekter ved hvert konsept og ved nullalternativet. Tabellen viser også samlet prissatt netto nåverdi for hvert konsept og vurderte ikke-prissatte virkninger, sammenlignet med nullalternativet.

Basert på våre analyser framstår konsept 1 som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet, sammenlignet med nullalternativet. Konseptet har begrensede investeringskostnader og frigjør arealer til næringsvirksomhet. Konsept 2 og 3 utløser større nyttevirkninger, men krever også vesentlig større investeringer og framstår marginalt ulønnsomme sett opp mot nullalternativet. Konseptene har i tillegg mulig noen negative ikke-prissatte virkninger. Konsept 3 kan også utløse noe positive ikke-prissatte virkninger grunnet utvikling av fellesarealer.

Tabell A: Anslåtte kostnader og inntekter og anslått samfunnsøkonomisk lønnsomhet, prissatte og ikke-prissatte virkninger

	Nullalternativ	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Investeringskostnader (udiskontert)	210 mill. kr	145 mill. kr	1 mrd. kr	1,2 mrd. kr
FDV-kostnader (årlig)	2 mill. kr	3 mill. kr	7 mill. kr	8 mill. kr
Utleieinntekter (årlig)	14 mill. kr	26 mill. kr	80 mill. kr	93 mill. kr
Prissatt netto nåverdi, relativt til nullalternativet (avrundet til nærmeste 5 mill.)		45 mill. kr	- 5 mill. kr	-15 mill. kr
Ikke-prissatte virkninger, relativt til nullalternativet			Mulig noe negative virkninger ved økt skygge og endret landskapsbilde	Mulig noe negative virkninger ved økt skygge og endret landskapsbilde. Mulig noe bedring i byliv, rekreasjon og naturmangfold ved økte grøntområder i fellesarealer.

Ombyggingen av Stavanger stasjon er et prosjekt som ikke er ferdig regulert, slik at det er usikkerhet rundt faktiske leieinntekter, investeringskostnader og utnyttelsesgrad. I forenklede scenarioanalyser viser vi at resultatene for konsept 1 er relativt robuste, mens konsept 2 og 3 kan være lønnsomt eller ulønnsomt avhengig av antagelser om inntekter, kostnader og utnyttelsesgrad. Resultatene er særlig følsomme for antatte leieinntekter.

Ved bruk av denne type analyser inn i reelle beslutningsgrunnlag må resultatene sees opp mot resultatene fra de eksisterende analysene av samferdselstiltakene de er tilknyttet. Resultatene av Bane NORs samfunnsøkonomiske analyser av endret bussregulering og av effektpakke 17 er prissatt netto nåverdi på henholdsvis -85 mill. kroner og -2,7 mrd. kroner.

Tabell B viser at resultatene av vår partielle analyse har lite betydning for de totale resultatene: endret bussregulering og effektpakke 17 er fortsatt ulønnsomme i prissatt nettonytte. I konsept 1 øker positive virkninger fra endret eiendomsverdi lønnsomheten, men dette fremstår ikke tilstrekkelig til å gjøre prosjektet lønnsomt.

Tabell B: Prissatt netto nåverdi av hvert konsept relativt til nullalternativet, vår analyse og samlet med resultatene av analysen av bussregulering og E17, i mill. 2024-kroner. Avrundet til nærmeste 5 mill.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Vår partielle analyse	45	- 5	-15
Totalt, hensyntatt bussregulering og E17	-40	-2 740	-2 835

Vår partielle analyse er basert på tidlige vurderinger av hva som kan gjøres med eiendommene og det er trolig flere grep som kan gjennomføres for å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene. Ulike formål (kontorer, hoteller eller handel/service) har ulike kostnader knyttet til bygging, vedlikehold og leieinntekter. Etterspørselen etter de ulike tjenestene vil også være avgjørende for inntektene. Av særlig betydning er det at

etterspørselen etter hotellovernattinger har sunket siden oljekrisen 2014-2016, og at det er en sterk etterspørsel etter kontorlokaler av høy standard i Stavanger sentrum.

I en egen vurdering av hvordan Bane NOR kan øke lønnsomheten i konseptene ved å endre innretning, viser vi at særlig lønnsomheten i konsept 2 og 3 kan økes, se Tabell C. I de noe mer optimaliserte antagelsene, legger til grunn høyere utleieinntekter sammen med økninger i investering, drift og vedlikehold (våre høye enhets-anslag for FDV-kostnader og investeringskostnader samt utleieinntekter), 36 prosent høyere utnyttelsesgrad og utleie til kun kontor og handel (ikke hotell).

Tabell C: Eiendomsverdier på arealer i konsepter relativt til nullalternativ, i hovedanslaget vårt og ved noe optimalisering av utleie og utnyttelsesgrad. Avrundet til nærmeste 5 mill.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Optimaliserte antagelser	55	60	55
Hovedanslag	45	-5	-15

1. Bakgrunn

Denne rapporten tester ut det metodiske rammeverket for å inkludere gevinster av arealfrigjøring og eiendomsutvikling i samfunnsøkonomiske analyser i transportsektoren. Vi benytter rammeverket for å vise de samfunnsøkonomiske virkningene av utvikling av Stavanger stasjon. Fokuset er særlig på å vise hvordan disse virkningene kan beregnes, hvordan virkningene kan struktureres og å unngå dobbelttelling, både innad i denne analysen og i sammenligning med resultatene av eksisterende samfunnsøkonomiske analyser.

1.1. Formålet med rapporten

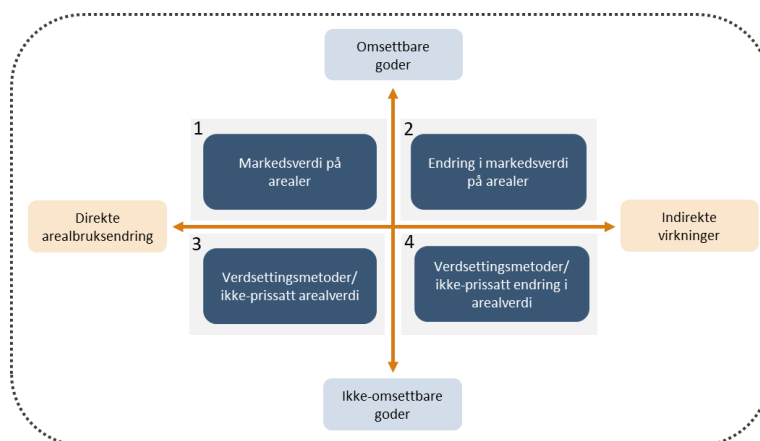
Menon utarbeidet våren og høsten 2024 et metodisk rammeverk for hvordan transportvirksomhetene kan ta hensyn til den samfunnsøkonomiske gevinsten av arealfrigjøring (Menon 2024). I denne oppfølgingen tester vi metoden på et konkret case: utvikling av Stavanger stasjon i forbindelse med effektpakke 17. Formålet med uttestingen er å tydeliggjøre hvordan rammeverket kan operasjonaliseres. Vi fokuserer på å strukturere og beregne virkningene riktig, på å inkludere alle relevante virkninger og unngå dobbelttelling, både innad i denne analysen og samlet med eksisterende analyser av effektpakke 17. Enkelte typer virkninger, særlig indirekte og ikke-prissatte virkninger har mindre fokus i denne uttestingen.

Hovedformålet med arbeidet er altså å teste ut det metodiske rammeverket. Vi har søkt å benytte virkelighetsnære antagelser, men resultatene er å anse som eksempelberegninger for å teste ut metodikken og er ikke ment å være til bruk som et reelt beslutningsgrunnlag.

1.2. Kort om det metodiske rammeverket

Rammeverket i Menon (2024) deler effektene inn i fire type kategorier av virkninger basert på om arealene er **omsettelige i et marked** og om virkningene er **direkte** eller **indirekte**. Direkte endringer er endringer på det konkrete tiltaksområdet, der areal enten frigjøres, beslaglegges eller effektiviseres. Indirekte virkninger er virkninger på tilgrensende områder, for eksempel som følge av kvalitative forbedringer på tiltaksområdet eller reduksjon i nærforingsulemper for det tilgrensende området. Hvorvidt arealene eller godene som påvirkes er omsettelige eller ikke i et marked vil også påvirke hvordan de kan analyseres. Metode for verdsetting og behandling av effektene, samt hvilke forbehold en bør ta i analysen, avhenger av hvorvidt endringen er direkte eller indirekte, og om det er omsettbart i et marked eller ikke.

Figur 1.1 Illustrasjon av rammeverket for analyse av arealtiltak.



Kilde: Menon (2024, s. 9)

De ulike virkningene, avhengig av hvilken kvadrant vi studerer, krever ulike metoder for verdsetting av samfunnsøkonomisk gevinst. Gevinsten av de omsettelige godene kan i stor grad verdsettes gjennom **markedsverdien** på godene som arealendringen gir, fratrasket kostnadene av å realisere dem. De ikke-omsettbare godene kan verdsettes gjennom **alternative metoder** eller behandles som **ikke-prissatte virkninger**. Det er imidlertid flere sentrale forhold og usikkerheter som må tas hensyn til i verdsettingen.

- **Nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet:** Er investeringstiltakene nødvendig og tilstrekkelig for den samfunnsøkonomiske nytten som følger av arealbruksendringene? For Stavanger stasjon er det svært sannsynlig at tiltakene er nødvendige for å realisere verdiene, men større usikkerhet rundt hvorvidt de er tilstrekkelige. Det innebærer at vi må være særlig påpasselige med få med alle realiseringskostnader og ta tilstrekkelig hensyn til usikkerheten rundt regulering og tidshorisont for realisering av virkningene
- **Overføringseffekter versus nettovirkninger:** Er virkningene vi analyserer realøkonomiske virkninger (endringer i bruk, tilbud eller verdi av en ressurs), eller gjenspeiler de flytting av verdier/ressurser mellom ulike samfunnsaktører (overføringseffekter)? Her vil fokuset være på å identifisere riktige årsak-virkningssammenhenger være svært viktige.
- **Fare for dobbelttelling:** Overlapper arealvirkningene med virkninger som allerede er fanget opp eller prissatt andre steder i analysen, e.g. trafikale virkninger som trafikantnytte? Igjen vil god kontroll på årsak-virkningssammenhengene være viktig. Risikoen for dobbelttelling er størst i grenseflatene mellom indirekte virkninger, rekreasjon og endrede nærføringsulemper. I tillegg til fare for dobbelttelling mellom virkninger som følger av arealbruksendringer må eventuell overlapp mot øvrige virkninger knyttet til de mer tradisjonelle kost-nytteanalysene tas hensyn til.
- **Prosjektmodenhet og reguleringsstatus:** Er forventet effekt av tiltaket motstridende med gjeldende reguleringsplan for området, og er det forventet at den vil endre seg dersom tiltaket blir gjennomført? Håndteres gjennom identifisering av realistiske reguleringsutfall og usikkerhetsvurderinger.
- **Prosjektstørrelse og marginalitet:** Er arealtiltaket av en slik størrelse at markedsprisene vil endre seg som følge av tiltaket? Riktig markedsavgrensning og identifisering av relevant forskning er avgjørende for å kunne håndtere dette spørsmålet.
- **Valg av kalkulasjonsrente:** For å finne den riktige samfunnsøkonomiske verdien på eiendommene må avkastningskravet som ligger til grunn for markedsprisene/verdivurderingene justeres slik at det reflekterer samfunnsøkonomiske avkastningskravet. Det innebærer å identifisere et korrekt normalavkastningskrav som kun tar hensyn til systematisk risiko og bruke det på en riktig måte inn i verdivurderingene.

1.3. Prosess

Arbeidet med analysen i forbindelse med konkretisering av prosjektet og innhenting av data og informasjon har vært todelt. Det ble i første omgang gjennomført et arbeidsmøte med Bane NOR Eiendom, før det ble gjennomført en mer omfattende workshop med relevante eiendomsaktører i Stavanger. Utover disse milepælene har vi også innhentet informasjon fra eksisterende dokumentasjon, inkludert analyser av effektpakke 17 og bussregulering samt plandokumenter og utredninger fra Stavanger kommune. Bane NOR har også vært behjelpelig med bakgrunnsinformasjon.

Arbeidsmøte med Bane NOR Eiendom

Hensikten med arbeidsmøtet med Bane NOR var å få bedre innsikt i prosjektet. Dette inkluderer dagens situasjon for stasjonen og bakgrunn for prosjektet, gjeldende planer for ombygging og omfang, reguleringsstatus og

sannsynlig fremdrift. I tillegg ble årsak-virkningssammenhenger og virkninger diskutert. Informasjonen fra arbeidsmøtet la grunnlag for workshop med relevante eiendomsaktører i Stavanger.

Workshop med relevante eiendomsaktører i Stavanger

Hensikten med workshopen var å innhente informasjon fra personer med innsikt i eiendomsutvikling i området, og som har innsikt i typiske reguleringsutfall, priser og sannsynlig arealbruk. Aktørene som deltok i workshopen representerte viktige eiendomsaktører i Stavanger og har gitt viktig informasjon om markedsforhold og mulighetsrom, som legger grunnlag for våre analyser. I workshopen har vi innhentet informasjon om følgende:

- Sannsynlig størrelse på samlet areal til næringsformål i prosjektet
- Sannsynlig fordeling mellom ulike bruksområder for næringsareal (kontor, hotell og handel/service)
- Størrelse på fellesareal (park og uteområder som tilrettelegger for økt nytte for besøkende)
- Referansetall for byggekostnader av ulike type arealer (fordelt på kontor, hotell og handel/service)
- FDV-kostnader ved nye næringsareal (fordelt på kontor, hotell og handel/service)
- Markedspris på utleie av næringsareal (fordelt på kontor, hotell og handel/service)
- Realistisk tidsperiode for gjennomføring av byggeprosjektet fra bevilgning i Stortinget og regulering av kommunen til ferdigstillelse

I workshopen har vi benyttet Delphi-metoden for å danne antagelser om sannsynlighet for ulike scenarioer. Konkret innebærer Delphi-metoden at vi presenterer alle scenarioene for deltagerne, før deltagerne tilegner de ulike scenarioene en sannsynlighet for utfall (sannsynlighetene for alle scenarioene skal summere seg til én). Eller at deltagerne oppgir forventningsverdi samt lavt og høyt anslag på konkrete størrelser. Videre vil deltagerne presentere forventningsverdien de har tilegnet de ulike scenariene, og diskutere dette. Etter diskusjonen vil de få sjansen til å endre hvilken sannsynlighet de har tilegnet ulike scenarioer samt deres estimer, basert på ny innsikt fra diskusjonen. De reviderte anslagene benyttes i analyser.

2. Ombygging av Stavanger stasjon

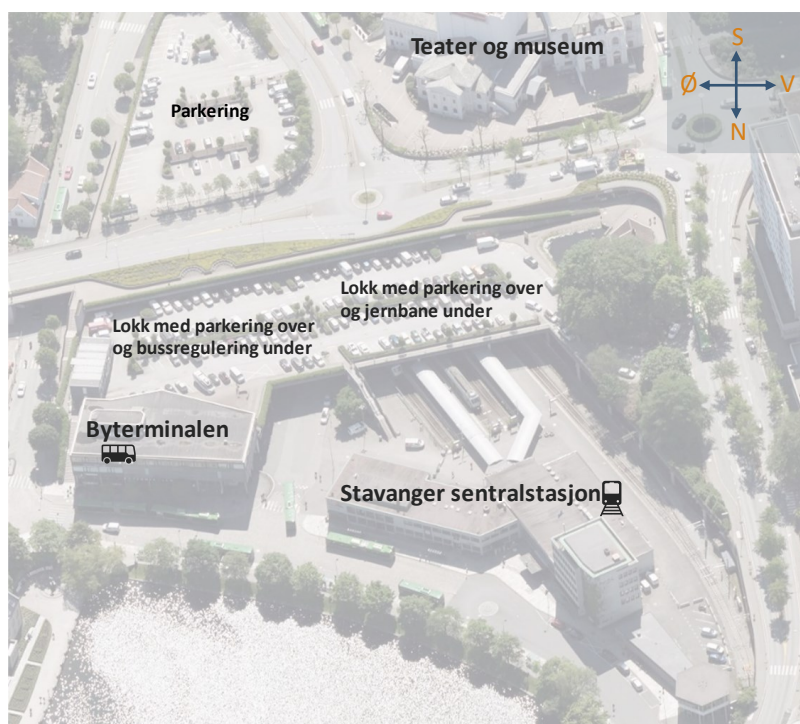
Stavanger stasjon er i dag et lite attraktivt område med behov for forbedring og ombygging. Det er planlagt en større oppgradering av jernbanen som kan utløse ombygging av hele stasjonsområdet i Effektpakke 17, som er prioritert i NTP 2025-2036. Bane NOR vurderer også å flytte dagens bussregulering, et tiltak som kan realiseres uavhengig av om effektpakken blir realisert.

2.1. Motivasjon for ombygging av stasjonen

Stavanger stasjon består av Stavanger sentralstasjon (jernbane) på vestsiden og byterminalen (buss) på østsiden, se kart under. Området er relativt gammelt og bygningsmassen på Stavanger sentralstasjon (Jernbaneveien 1, 3 og 5) er fra 1970 og vil ha behov for betydelig oppgradering de neste årene. Stasjonsområdet ligger i kort avstand fra Stavanger sentrum og er i dag et svært belastet område ifølge Bane NOR. Området har blitt et oppholdssted for rusmisbrukere og er stadig beheftet med kriminalitet. Ifølge politiet er området et av tre steder i Sør-Vest politidistrikt hvor det skjer flest lovbrudd.¹ Området er preget av stor trafikk og er ifølge Bane NOR regionens viktigste kollektivknutepunkt med over 25 000 daglige reisende.

Bane NOR ser muligheter for å ombygge stasjonsområdet i forbindelse med en større oppgradering av Jærbanen, som er en del av Effektpakke 17 (E17) prioritert i NTP 2025-2036. Se neste delkapittel for en beskrivelse av E17. I forbindelse med ombygging av jernbanen ønsker Bane NOR å gjennomføre en helhetlig oppgradering av stasjonsområdet med næringsarealer og fellesområder. Målet er å skape et hyggelig område med redusert trafikk, mindre tilrettelegging for privat biltrafikk, mer tilrettelegging for myke trafikanter, flere oppholdssteder med trær og benker, i tillegg til nye bygg for næring og handel. Bane NOR ønsker å utvikle området i samband med E17, men området vil trolig ha behov for oppgradering selv om E17 ikke blir realisert.

Figur 2.1: Oversikt over Stavanger stasjon



¹ Stavanger Aftenblad: www.aftenbladet.no/lokalt/i/XjdAJr/vil-ha-enda-flere-vektore-skjer-kriminalitet-i-dagslys-ogsaa [10.10.24].

2.2. Tidligere utredninger

Effektpakke 17 og NTP

Effektpakkeavtale 17 innebærer en kapasitetsøkning på Jærbanen (Skeiane – Stavanger), hvor Stavanger stasjon er utgangsstasjon. Kapasitetsøkningen innebærer økning fra fire enkle togsett i timen til seks. Tilbudsforbedring fra kvarter- til timinuttersintervall med lokaltog mellom Stavanger og Skeiane omfatter blant annet ombygging av Stavanger stasjon fra fire til fem spor, samt tilrettelegging for togparkering. I NTP 2025–2036 er det prioritert 0,4 milliarder kroner til oppstart av effektpakken i andre seksårsperiode. I 2023 utarbeidet Bane NOR i samarbeid med Jernbanedirektoratet «Transport- og samfunnsøkonomisk analyse av E17 – Flere tog på Jærbanen (Skeiane – Stavanger)», som belyste den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet (Bane NOR 2024). Rapporten skulle benyttes som underlag til NTP 2025–2036. De prissatte virkningene av prosjektet hadde en netto nåverdi på -2 737 mill. kroner. Konsepter for eiendomsutvikling på stasjonsområdet ble ikke vurdert og arealverdiøkning på stasjonen i forbindelse med dette ble ikke prissatt. Blant de ikke-prissatte virkningene i analysen ble virkninger knyttet til ytre miljø og samfunnssikkerhet vurdert som «ubetydelig», mens bærekraftig bevegelsesfrihet ble vurdert som «positiv».

Flytting av bussregulering

Samtidig med den planlagte forbedringen av jernbanetilbudet og ombyggingen av vestsiden av Stavanger stasjon, vurderer Bane NOR muligheten for å flytte dagens bussregulering på østsiden. Målet er å frigjøre områder for næring og handel, samt å gjøre området mer attraktivt. Se figur over.

Bane NOR planlegger å flytte bussreguleringen fra området under lokket på østsiden til parkeringsplassen i sør. Flyttingen av bussreguleringen og økningen av jernbanetilbudet krever begge ombygging av Stavanger stasjon. Dette arbeidet sees i sammenheng for å utløse potensielle synergier og kostnadsbesparelser.

Tidsrammen for jernbaneombyggingen er usikker, derfor vurderer Bane NOR å flytte bussreguleringen uavhengig av E17 for å utvikle stasjonsområdet slik det er i dag. Bane NOR har analysert de samfunnsøkonomiske effektene av tiltaket i rapporten «Samfunnsøkonomisk vurdering av flytting av bussregulering på Stavanger stasjon» (Bane NOR 2024), som viser at de prissatte virkningene utgjør 80 mill. kroner i netto nåverdi. De prissatte virkningene inkluderer investerings- og vedlikeholdskostnader og utleieinntekter på næringsareal, på henholdsvis -65 og 230 mill. kroner. I vår partielle analyse er konsept 1 tilsvarende tiltaket i bussregulerings-analysen. Vi har imidlertid ulike tall knyttet til næringseiendomsutvikling ettersom Bane NOR benytter egne forutsetninger for inntekter og kostnader, mens vi har innhentet informasjon fra eiendomsaktører i markedet. De ikke-prissatte virkningene vurderes i deres analyse som «liten positiv» for trafiksikkerhet og bedre passasjerflyt, samt «middels positiv» for stasjonsområdets attraktivitet.

3. Konseptene

Nullalternativet er videreføring av dagens situasjon, men det legges til grunn at det vil kreve reinvesteringer i eksisterende bygg. Konsept 1 er flytting av bussregulering (østsiden av området), konsept 2 er eiendomsutvikling av stasjonsområdet (vestsiden av området) og konsept 3 er en kombinasjon av konsept 1 og 2, i tillegg til utvikling av fellesområder.

I dette kapitlet presenterer vi nullalternativet og de ulike konseptene som inngår i analysen. Dette inkluderer en konkretisering av konseptene og beskrivelse av antagelser som ligger til grunn for hvert konsept. For alle konseptene har vi gjort en vurdering av om nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet er oppfylt og justert konseptene i tråd med dette. Det innebærer at de delene av tiltaket som ikke er avhengig av at de underliggende infrastrukturtiltakene gjennomføres er holdt utenfor analysen eller inkludert i nullalternativet (nødvendighetskriteriet). Tilstrekkelighetskriteriet er tatt hensyn til gjennom å inkludere alle nødvendige kostnader for å utløse beregnede nyttevirksomheter og gjennom å ta hensyn til usikkerhet rundt for eksempel mulige reguleringsutfall. Se mer om vurdering av nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet i vedlegg 4.

3.1. Nullalternativet

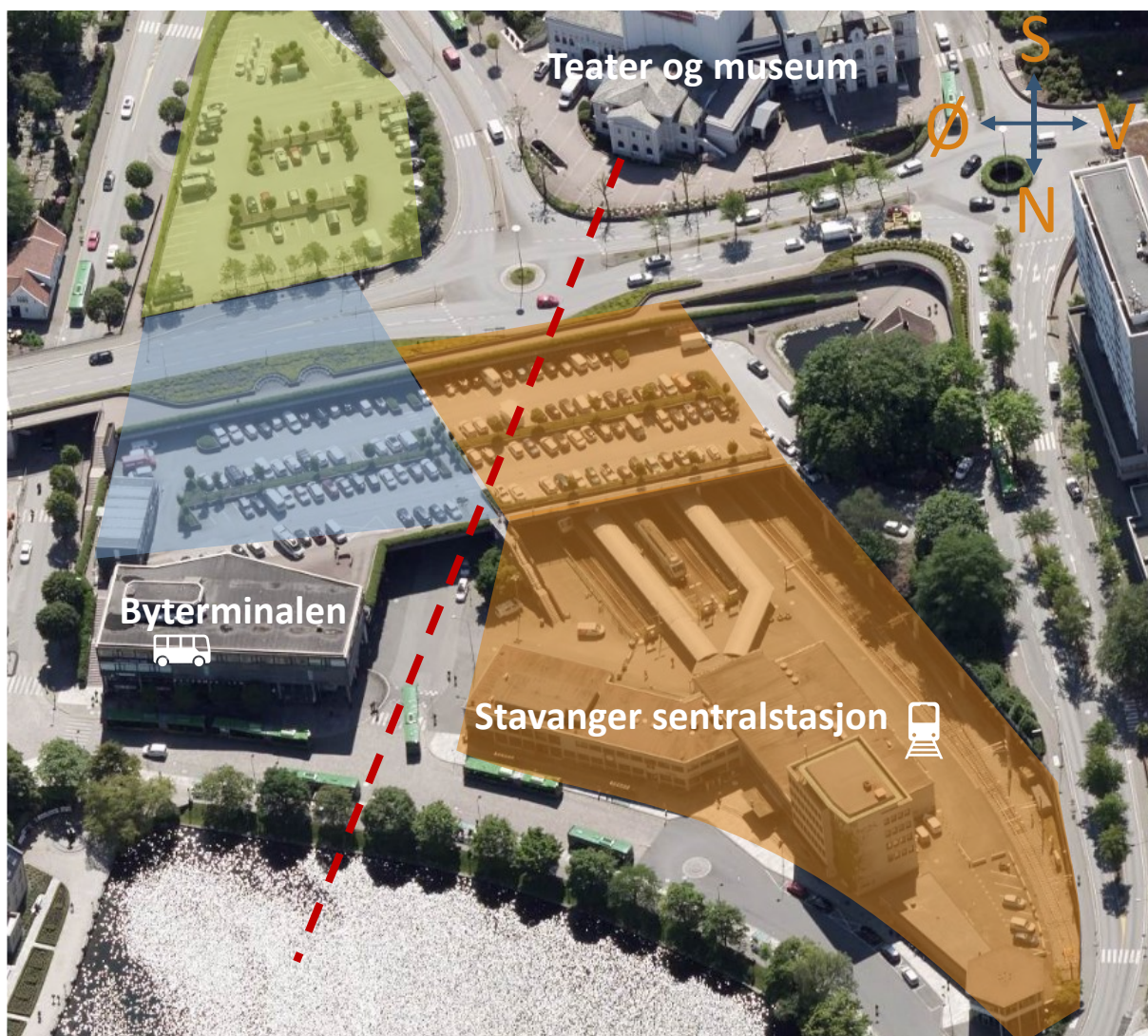
I nullalternativet legger vi til grunn en videreføring av dagens situasjon, i tråd med de tidligere analysene «Transport- og samfunnsøkonomisk analyse av E17» (Bane NOR 2023) og «Samfunnsøkonomisk vurdering av flytting av bussregulering på Stavanger stasjon» (Bane NOR 2024). Dette innebærer ingen samferdselstiltak på stasjonsområdet i analyseperioden, heller ikke flytting av bussregulering eller gjennomføring av planene som foreligger i E17. Eksisterende bygninger på Stavanger sentralstasjon (Jernbaneveien 1, 3 og 5) utgjør 6 000 kvadratmeter og har en bygningsmasse fra 1970. Vi har lagt til grunn at nullalternativet innebærer en reinvestering, som grunnet planlegging og byggesaksbehandling gjennomføres i 2030. Nullalternativet innebærer ingen betydelige forbedringer av stasjonsområdet.

3.2. Overordnet om konseptene for eiendomsutvikling

I det følgende presenterer vi tre konsepter for eiendomsutvikling på Stavanger stasjon. I alle konseptene legger vi til grunn at byggefasen vil starte i 2038. Tidspunkt for igangsettelse er svært usikkert ettersom valg av konsept, reguleringsarbeid og finansiering fortsatt gjenstår. Bane NOR oppgir at realistisk igangsettelse for flytting av bussregulering er rundt 2035, samtidig som at de anslår realistisk oppstart av større ombygginger i forbindelse med E17 vil kunne ha oppstart i perioden 2035-2040. I NTP 2025–2036 er det prioritert 0,4 milliarder kroner til oppstart av effektpakken i andre seksårsperiode. Byggeperioden er satt til 8 år i alle konsepter basert på informasjon innhentet i workshop med relevante eiendomsaktører i Stavanger. Alle konsepter skal ivareta siktlinjen fra teateret og museet til Stavanger domkirke på andre siden av vannet, markert i rød stiplet linje i Figur 3.1. Byterminalen og området over lokket i øst (blått område i figuren under) inngår ikke i noen av konseptene, ettersom eiendomsutvikling av disse områdene ikke avhenger av E17 og økning i kapasitet på Jærbanen, eller foreslåtte endringer i bussreguleringen. Dette området kan altså utvikles uavhengig av samferdselstiltak.

Under figuren beskriver vi hvert konsept i mer detalj.

Figur 3.1 Oversikt over tiltaksområdet. Blått areal illustrerer lokket som dagens bussregulering befinner seg under, grønt område illustrerer i dag parkeringsplasser hvor bussreguleringen er foreslått flyttet til (i konsept 1 og 3) og oransje område illustrerer området på vestre side av stasjonen som er foreslått ombygget og utviklet (i konsept 2 og 3). Rød stiplet linje er siktelinjen fra teateret og museet som skal opprettholdes.



Konsept 1: Flytting av bussreguleringen

Konseptet innebærer å flytte dagens bussregulering fra området under lokket på østsiden av stasjonen (markert med blått i figuren over) til parkeringsplassen i sør (angitt med grønt). Konseptet vurderes av Bane NOR ettersom tilbudsforbedringer på jernbanen (konsept 2 og 3) er foreslått et stykke frem i tid, samtidig kan det være hensiktsmessig å utvikle stasjonsområdet slik det er i dag. Flyttingen av bussreguleringen frigjør totalt 4 300 kvadratmeter under lokket, som vil bli utnyttet til næringsareal, hovedsakelig til handels- og servicefunksjoner for reisende. Flyttingen vil føre til reduksjon i antall parkeringsplasser. Konseptet innebærer ingen betydelige endringer i fellesområder på eiendommen. Konsept 1 innebærer reinvestering i dagens bygningsmasse på vestsiden i 2030 i likhet med nullalternativet, ettersom flytting av bussregulering ikke er utløsende for annen eiendomsutvikling på dette området.

Konsept 2: Eiendomsutvikling av stasjonsområdet

Konsept 2 omfatter eiendomsutvikling på vestsiden av stasjonsområdet, som er merket med oransje i figuren over. Eiendomsutviklingen utløses av oppgraderingen av stasjonen slik det er skissert i E17, som inkluderer kapasitetsøkning på Jærbanen. Effektpakken innebærer ombygging av stasjonen for å øke antall avganger fra 4 til 6 enkle togsett i timen.

Konseptet inkluderer forsterkning av det eksisterende lokket over jernbanelinjene samt bygging av et nytt lokk over de linjene som i dag er åpne. I tillegg planlegges riving av det nåværende stasjonsbygget. Det vil bli oppført et nytt stasjonsområde, som inkluderer omtrent 22 800 kvadratmeter næringsareal.² Av dette vil cirka 5 100 kvadratmeter bli avsatt til handel og service på bakkenivå, samt 5 000 kvadratmeter til hotell og 12 700 kvadratmeter til kontorer i de øvrige etasjene. Deler av de nye byggene vil bygges over lokket, og vil derfor ha toglinjene under seg. I tillegg til eiendomsutviklingen, omfatter konseptet en betydelig ombygging av stasjonsområdet i samsvar med E17. Dette inkluderer ombygging av spor, innføring av flere sporveksler, forbedring av tilgjengelighet på stasjonsområdet, samt modernisering av stasjonsfasilitetene. Konseptet innebærer ikke betydelige endringer i fellesområdene på eiendommen.

Konsept 3: Helhetlig utvikling av stasjonsområdet

Konsept 3 innebærer en helhetlig utvikling av stasjonsområdet og inkluderer tiltakene fra både konsept 1 og 2, det vil si ombygging av stasjonsområdet for å øke kapasiteten på Jærbanen og flytting av bussreguleringen. Dette fører til en utvikling av totalt 27 100 kvadratmeter til næringsareal, fordelt på 12 700 kvadratmeter til kontor, 5 000 til hotell og 9 400 til handel og service. I tillegg planlegges bygging av fellesområder på stasjonen på cirka 3 000 kvadratmeter,³ med hovedfokus på uteområder med trær og benker. Forbindelseslinjene mellom sentrum og museumshøyden skal forbedres, og nye oppholdssteder vil bli etablert. Kongsgata, Jernbaneveien og Olav Vs gate vil bli tilrettelagt kun for busser og myke trafikanter.

3.3. Sentrale antagelser ved alternativene

I figuren under har vi oppsummert de mest sentrale eiendomsrelaterte endringene i nullalternativet og konseptene fra forrige delkapittel. I dette delkapittelet vil vi beskrive forutsetninger som ligger til grunn for å prissette virkningene knyttet til disse endringene.

Tabell 3.1 Oversikt over sentrale eiendomsrelaterte endringene i nullalternativet og konseptene

Antagelse	Nullalternativ	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Reinvestering i eksisterende bygg på vestsiden ved endt levetid	Ja	Ja	Nei	Nei
Flytting av bussregulering, og utvikling av næringsareal (4 300 kvm)	Nei	Ja	Nei	Ja
Større utbygging av næringseiendom på vestsiden i forbindelse med E17 (27 100 kvm)	Nei	Nei	Ja	Ja
Bygging og forsterking av lokk over jernbanen	Nei	Nei	Ja	Ja
Bygging av fellesområder	Nei	Nei	Nei	Ja

² Anslag på utviklet næringseiendom er basert på data fra workshopen med relevante eiendomsaktører i Stavanger.

³ Anslag på størrelse på fellesområder er basert på data fra workshopen med relevante eiendomsaktører i Stavanger.

Investerings- og driftskostnader

Reinvestering i eksisterende bygningsmasse ved Stavanger sentralstasjon vil forekomme i nullalternativet og konsept 1. Bane NOR anslår at dette vil koste omkring 210 mill. kroner, og vi har satt til grunn 2030 som reinvesteringsår med 8 års byggetid.⁴ I konseptene er det lagt til grunn investeringskostnader per kvadratmeter nye bygg på 36 000 kroner for kontorlokaler, 44 000 kroner for hotell og 33 800 kroner for handel/service.⁵ Konsept 2 og 3 innebærer forsterking og bygging av lokk over åpne jernbaneskinner på vestsiden, med en anslått investeringskostnad på 200 mill. kroner.⁶ Løpende drifts- og vedlikeholdskostnader ved de nye næringslokalene er anslått til 325 kroner årlig per kvadratmeter for kontorer og hotell og 250 kroner for handel/service. I dag har hele eiendommen 2,9 mill. kroner⁷ i årlige drifts- og vedlikeholdskostnader, hvorav 1,8 mill. kroner er anslått til å utgjøre vestre side sin del av kostnadene.⁸ Konsept 3 inkluderer bygging av fellesområder, hvor vi har lagt til grunn en investeringskostnad på 5 000 kroner per kvadratmeter.⁹ Rivekostnader ved eksisterende bygninger og kostnader forbundet med ombyggingen av selve stasjonsbygget (områder direkte knyttet til jernbanene og som ikke inkluderer areal til næring) inngår i analysen av E17 og er derfor ikke inkludert her for å forhindre dobbelttelling. Kostnader knyttet til selve flyttingen av bussreguleringen er også inkludert i Bane NOR sine analyser og inngår heller ikke i våre beregninger.

Eiendomsverdier

Eiendomsutviklingen i de ulike konseptene fører til løpende inntekter gjennom utleie av næringseiendom. Årlig leieinntekt for kontorer på nye Stavanger stasjon er anslått til 3 600 kroner per kvadratmeter for kontorer, 3 800 kroner for hotell og 3 000 kroner for handel/service, basert på workshop med relevante eiendomsaktører. Dagens leieinntekter på stasjonsområdet utgjør omtrent 2 300 kroner per kvadratmeter. Bortfall i inntekter forbundet med parkeringsplassene i de ulike konseptene er ikke inkludert i våre beregninger, ettersom dette allerede er hensyntatt i Bane NOR sine analyser for effektpakke 17.

⁴ Vi har lagt til grunn 40 års levetid for alle bygg. Ettersom bygningene som bygges i nullalternativet og konsept 1 har endt levetid før slutten på analyseperioden, har vi lagt til grunn 5 prosent årlig økning i drift- og vedlikeholdskostnader for å kompensere for nødvendig reinvestering. Økte drifts- og vedlikeholdskostnader påløper etter endt levetid.

⁵ Se kapittel 3.2 for beskrivelse av hvor mange kvm per brukstype som bygges i de ulike konseptene.

⁶ Anslag fra Bane NOR Eiendom.

⁷ Fordelt på 650 000 kroner i driftskostnader, 2 mill. kroner i planlagt vedlikehold og 220 000 kroner i uforutsett vedlikehold, ifølge Bane NOR Eiendom.

⁸ Basert på antagelse om at vestre side utgjør 61 prosent av området.

⁹ Skjønnsmessig satt basert på kostnader (kr/m²) for Tøyen torg (Tøyen-senteret), Skilpaddeparken (Mortensrud, Oslo), Nedre torg og Bankgataparken (Bodø) og Vollebekk torg (Oslo).

4.2. Prissatte virkninger

I denne analysen har vi prissatt den samfunnsøkonomiske nytten av endrede eiendomsverdier på arealer ved eiendomsutvikling ved Stavanger stasjon, i forbindelse med samferdselstiltak i ulike konsepter. I tabellen under presenterer vi nåverdien av kontantstrømmene generert av eiendommene i ulike konsepter og nullalternativet, samt den totale samfunnsøkonomiske netto nåverdien for hvert konsept og for nullalternativet. Grunnlaget for beregningene beskrives i kapittel 3.

Alle konseptene og nullalternativet har en positiv netto nåverdi. Når konseptene sammenlignes med nullalternativet er det imidlertid bare konsept 1 som framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt, med 46 mill. kroner. Konseptet har begrensede investeringskostnader og frigjør arealer til service og handelsvirksomhet. Konsept 2 og 3 utløser større nyttevirksomheter, men krever også vesentlig større investeringer og framstår marginalt ulønnsomme sett opp mot nullalternativet.

Tabell 4.1: Kostnader og inntekter ved eiendomsutvikling i ulike konsepter, nåverdi (NV) i mill. 2024-kroner

Kostnads- eller inntektskomponent	Nullalternativ	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Investeringskostnader, bygging av lokk			168	168
Investeringskostnader, bygg	177	261	716	838
Investeringskostnader, fellesområder				13
FDV-kostnader, nytt næringsareal		12	77	89
FDV-kostnader, eksisterende næringsareal	32	32	18	18
Totale kostnader NV	209	310	979	1 126
Utleieinntekter, kontor			503	503
Utleieinntekter, hotell			210	210
Utleieinntekter, handel/service		140	164	302
Utleieinntekter, eksisterende næringsareal	247	247	135	135
Totale inntekter NV	247	387	1 012	1 152
Skattefinansiering	7	15	7	5
Total netto NV (avrundet til nærmeste 5 mill.)	45	90	40	30

Sammenstilling av prissatte virkninger av eiendomsutvikling med eksisterende analyser

Eiendomsutvikling på Stavanger stasjon og tilhørende virkninger utløses av kapasitetsøkning på Jærbanen og/eller endring av bussregulering. Det er kun virkninger knyttet til frigjøring og utvikling av arealene på Stavanger stasjon som vi har vurdert i denne rapporten. Virkninger knyttet til samferdselsdelene av disse tiltakene er vurdert av Bane NOR i 2024 i analysen *Samfunnsøkonomisk vurdering av flytting av bussregulering på Stavanger stasjon og Transport- og samfunnsøkonomisk analyse av E17 – Flere tog på Jærbanen (Skeiane – Stavanger)*. Hensikten med vår analyse er å vise hvordan virkninger knyttet til frigjøring og utvikling av arealer kan analyseres og brukes sammen med de mere tradisjonelle analysene som gjøres av samferdselstiltak i dag for å gjøre en helhetlig vurdering av de totale samfunnsøkonomiske virkningene knyttet til tiltakene. Selv om våre beregninger må sees i kontekst av at dette er en uttesting av en metodikk, og ikke ment til bruk som et reelt beslutningsgrunnlag, er det likevel hensiktsmessig å se resultatene i sammenheng med Bane NOR sine opprinnelige analyser for å vise hvordan denne metodikken kan brukes i en beslutningskontekst.

De prissatte virkningene knyttet til bussreguleringen i analysen til Bane NOR var -85 mill. kroner.¹⁰ Dette inkluderer -25 mill. kroner i parkeringsulempe, -60 mill. kroner i ulempe for bussoperatørene og -0,3 i eksterne virkninger (støy og ulykker). Disse virkningene vil inntreffe i konsept 1 og 3, som inkluderer flytting av bussregulering.

De prissatte virkningene knyttet til kapasitetsøkning på Jærbanen (E17) i analysen til Bane NOR var totalt -2 737 mill. kroner.¹¹ Hvorav 786 mill. kroner var endret trafikantnytte, -3 112 utgjorde endringer for det offentlige, -655 mill. kroner utgjorde endringer for samfunnet for øvrig og 0 kroner utgjorde endring for operatørene. Dette er virkninger som inntreffer i konsept 2 og 3 ettersom konseptene omfatter kapasitetsøkning på Jærbanen i henhold til E17.

I tabellen under presenterer vi øverst samfunnsøkonomisk netto nåverdi av eiendomsutvikling i de ulike konseptene relativt til nullalternativet (vår partielle analyse). Under viser vi sammenstillen vi våre resultater med resultatene av de samfunnsøkonomiske analysene av bussregulering og av effektpakke 17.

Figur 4.2: Prissatt samfunnsøkonomisk netto nåverdi av hvert konsept relativt til nullalternativet, vår analyse og samlet med resultatene av analysen av bussregulering og E17, i mill. 2024-kroner. Avrundet til nærmeste 5 mill.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Vår partielle analyse	45	- 5	-15
Totalt, hensyntatt bussregulering og E17	-40	-2 740	-2 840

Den totale netto nåverdien av de prissatte SØA-virkningene er negative i alle konsepter, primært på grunn av betydelig negativ lønnsomhet før våre partielle analyseresultater inkluderes. I konsept 1 bidrar positive virkninger fra endret eiendomsverdi til å øke lønnsomheten, men dette er ikke tilstrekkelig til å gjøre prosjektet lønnsomt. I konsept 2 og 3 er de øvrige SØA-virkningene så betydelige at endrede eiendomsverdier ikke har vesentlig innvirkning på lønnsomheten.

4.3. Direkte og indirekte ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger er alle samfunnsøkonomiske virkninger som ikke er prissatt. Disse kan typisk oppstå gjennom endret landskapsbilde, endrede rekreasjonsmuligheter eller endringer i habitater for arter vi har betalingsvilje for å bevare. Virkningene kan være *direkte*, altså i arealene som påvirkes, eller *indirekte*, altså påvirke omkringliggende arealer. Her omtaler vi begge typer.

For konseptene ved Stavanger stasjon vurderer vi at det kan oppstå ikke-prissatte virkninger som grunner i 1) endret landskapsbilde og særlig skygge ved høyere bygg og 2) etablering av bedre fellesarealer, særlig eventuelle grøntarealer. I det følgende beskriver vi disse noe nærmere før vi knytter dem til konseptene.

Endret landskapsbilde vil i hovedsak kunne gi indirekte ikke-prissatte virkninger på omkringliggende arealer. Konsept 2 og 3 innebærer bygging av nye bygninger vest i området. Det vil kunne innebære høyere bygg og/eller høyere arealutnyttelse enn eksisterende bygg, som vi legger til grunn for nullalternativet. I planbeskrivelse for

¹⁰ Analysen prissatte også virkninger knyttet til investerings- og vedlikeholdskostnader og utleieinntekter. Vi har ikke inkludert dette for å forhindre dobbelttelling med vår analyse.

¹¹ Dette inkluderer hele kapasitetsøkningen ved Jærbanen i henhold til E17, og omfatter derfor også investeringer på Skeiane og tilhørende nyttevirkninger og kostnader.

tilleggshøring av endringer i kommunedelplanen for Stavanger sentrum (Stavanger kommune 2018), indikeres det høyder på 8-12 etasjer, mot dagens ca. 6 etasjer.

Det innebærer at boliger, kontorplasser, eksisterende fellesarealer og andre omkringliggende arealer vil kunne få redusert sikt og mindre sol. Alt annet likt legger vi til grunn at dette er en kostnad for personer som bor, arbeider og ferdes i omkringliggende areal. Vi har ikke grunnlag for å kvantifisere graden av påvirkning, men dette reguleres av Stavanger kommune og vi legger til grunn at sterk negativ påvirkning unngås gjennom reguleringsprosessen. Det er blant annet en begrensning på arealutnyttelsen ved at siktlinjen mellom teateret/museet og Breiavatnet/Byparken skal opprettholdes, og høydebegrensninger omtales i Stavanger kommune (2018).

Etablering av bedre fellesarealer vil kunne gi direkte og indirekte ikke-prissatte virkninger ved bedre rekreasjonsmuligheter, bedret byliv og mulig bedre habitater for arter i området. Fellesarealene inngår kun som en del av konsept 3.

Om bedret byliv: Bedre fellesarealer i konsept 3 vil kunne gi bedre opplevd byliv for personer som arbeider, bor eller ferdes ved stasjonsområdet. Dette vil i så fall reflekteres i økte eiendomsverdier for omkringliggende arealer. Per i dag kan stasjonsområdet oppleves utrygt, og oppgradering av området kan bidra til å bryte opp sosiale utfordringer. Vi vurderer at bedre fellesarealer særlig åpner opp for større bruk av uteområdene til de med kontorer nær stasjonsområdet. Samtidig er området nært Breiavatnet, slik at det i så fall trolig i større grad vil være en mulig flytting av aktivitet, eksempelvis for lunsj, fra nord til sør for Jernbaneveien. Oppgradering av bygg i konsept 1 og 2 kan også føre til noe bedret byliv, men det avhenger av utforming av fasade og gate. Vi vurderer derfor at dette er en potensielt positiv ikke-prissatt virkning hovedsakelig ved konsept 3, men trolig av begrenset omfang.

Om rekreasjon: Rett nord for Jernbaneveien ligger Breiavatnet, og Byparken, se Figur 4.3. Avhengig av hvor sterk barriere Jernbaneveien blir vil konsept 3 kunne utvide dette grøntarealet, som styrker rekreasjonsmulighetene og mulig verdien av rekreasjon i sentrum. Breiavatnet og Byparken beskrives av kommunen som et svært viktig friluftslivsområde, som blir mye brukt og som har stor symbolverdi.¹² Utvikling av fellesarealene vil kunne utvide rekreasjonsområdet og dermed gi økte rekreasjonsverdier. Utvidelsen vil imidlertid være av lite omfang, sammenlignet med eksisterende parkområde, og vil begrenses av Jernbaneveien som barriere. Som for bedret byliv vurderer vi derfor dette som en potensielt positiv ikke-prissatt virkning ved konsept 3, men trolig av begrenset omfang.

Om naturmangfold: Urbane økosystemer kan gi habitat for ulike arter, og særlig for urbane spesialistarter, som ekorn (Immerzeel & Bredin 2022). Størrelsen på urbane grøntarealer og andelen naturlig skog har en positiv effekt på artsrikdom, også i byer (Dale 2018). Naturbase¹³ viser også at det er registrert flere arter av stor eller særlig stor forvaltningsinteresse i området, særlig rundt Breiavatnet, se Figur 4.3.¹⁴ Dette er særlig mose-, lav- og fuglearter, se Figur 4.4. Butthårstjerne er en svært sjelden mose, kun observert her og på bergvegg langs en bekk på Byneset i Trondheim.¹⁵ Utvidelse av grøntareal vil potensielt kunne utvide habitatet og dermed bedre leveområdene til artene. Vi har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad fellesarealene i konsept 3 bedrer

¹² «Breiavatnet og Byparken blir ofte omtalt som hjertet av Stavanger. Her ligger Kiellandshagen og Domkirken. Statuer, gamle trær, blomsterbed fra tidlig vår, benker og fugler. Det blir foretatt ismåling av Breiavatnet på vinteren. Området er en del av et større turstinnettverk (52 hverdagsturer)». <https://faktaark.naturbase.no/?id=FK00024764> [17.12.24].

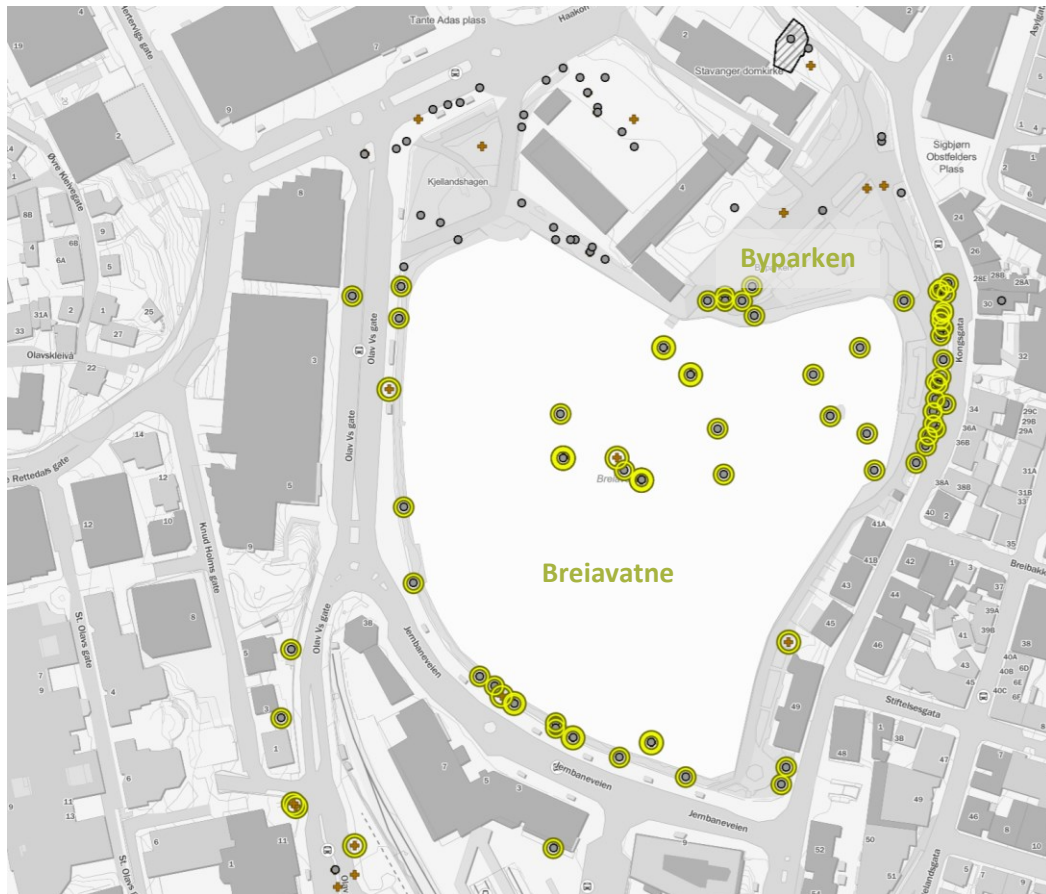
¹³ Et fagsystem for innsyn i registrerte natur-, kulturarv og friluftslivsverdier, m.m. i Norge: www.naturbase.no.

¹⁴ Registrerte observasjoner er både avhengig av artene og at de observeres; alt annet likt vil mer besøkte områder ha flere observasjoner enn mindre besøkte områder.

¹⁵ <https://www.artsdatabanken.no/Pages/197576> [18.12.24].

forholdene for artene, eller om de eksempelvis er avhengig av tilgang til vannet, at Jernbaneveien blir en for stor barriere eller at fellesarealene vil ha et for lite innslag av grønt. Vi vurderer derfor at konsept 3 potensielt vil bidra positivt gjennom å styrke naturmangfold, men at virkningen er usikker og trolig noe begrenset.

Figur 4.3: Breiavatnet og Byparken like nord for Stavanger stasjon (nederst i utsnittet). Markeringer er registrerte observasjoner av arter av stor eller særlig stor forvaltningsinteresse



Kilde: Naturbase, arter av stor og særlig stor forvaltningsinteresse

Figur 4.4: Ordsky hvor størrelse på tekst indikerer antall registrerte observasjoner markert gult i Figur 4.3.



Kilde: Naturbase, arter av stor og særlig stor forvaltningsinteresse

Konsept 2 og 3 vil også trolig innebære flytting av kulturminnet Kannik prestegård. Dette er vurdert av kommunen, og er realiserbart. Bygget er flyttet tidligere. Vi legger til grunn at flyttingen ikke medfører vesentlig tap av kulturminneverdi. Vi har ikke grunnlag for å vurdere kostnadene ved flytting. Disse er dermed ikke inkludert.

4.4. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Samlet viser våre analyser at konsept 1 framstår som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet, sammenlignet med nullalternativet, se tabellen under. Konseptet har begrensede investeringskostnader og frigjør arealer til service og handelsvirksomhet. Konsept 2 og 3 utløser større nyttevirksomhet, men krever også vesentlig større investeringer og framstår marginalt ulønnsomme sett opp mot nullalternativet. Konseptene har i tillegg mulig noen negative ikke-prissatte virkninger. Konsept 3 kan også utløse noe positive ikke-prissatte virkninger grunnet utvikling av fellesarealer.

Tabell 4.2: Samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved hvert konsept, sammenlignet med nullalternativet prissatte og ikke-prissatte virkninger

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Prissatte virkninger (netto nåverdi)	45 mill. kr	- 5 mill. kr	-15 mill. kr
Ikke-prissatte virkninger	-	Mulig noe negative virkninger ved økt skygge og endret landskapsbilde grunnet høyere bygg	Mulig noe negative virkninger ved økt skygge og endret landskapsbilde grunnet høyere bygg
			Mulig noe bedring i byliv, rekreasjon og naturmangfold ved økte grøntområder i fellesarealer.

5. Usikkerhet i prissatte virkninger

I forenklete scenarioanalyser viser vi at konsept 1 synes å være relativt robust anslått å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med nullalternativet. Konsept 2 og 3 er potensielt lønnsomme med mer optimistiske antagelser, men også mer ulønnsomme med mer pessimistiske antagelser. Lønnsomheten er særlig følsom for alternative antagelser om leieinntekter per m² og i noen grad utbyggingskostnader. Ved økt utnyttelsesgrad og økt andel utleie for kontor (i stedet for hotell) kan Bane NOR oppnå samfunnsøkonomisk prissatt lønnsomhet også for konsept 2 og 3.

Ombyggingen av Stavanger stasjon er et prosjekt som vil skje langt fram i tid og som ikke er ferdig regulert. Dette fører til betydelig usikkerhet rundt prosjektet på flere områder, men hovedsakelig knyttet til leieinntekter, investeringskostnader og utnyttelsesgrad. I dette kapitlet vil vi beskrive usikkerheten forbundet med prosjektet, samt samfunnsøkonomisk lønnsomhet av eiendomsutvikling ved ulike sannsynlige scenarioer.

Vi vurderer at forenklete scenarioanalyser best belyser usikkerheten i anslagene på prissatte virkninger (se inndeling av usikkerhetsanalyser i Menon 2021, tekstboks 14). Dette gir kontroll over hvordan de ulike antagelsene som slår ut i endrede anslag. Utgangspunktet for variasjonen vi vurderer, er særlig innspill på workshopen med personer som kjenner eiendomsmarkedet i Stavanger. Simuleringer av usikkerheten er en alternativ tilnærming som vil særlig være relevant hvor det kan være systematisk skjevhet i usikkerheten. Se Menon (2023, delkap. 8.5) for et eksempel på usikkerhetsanalyse av prissatte virkninger med Monte Carlo simulering.

I delkapittel 5.2 drøfter vi kort mulige tiltak for å øke lønnsomheten i konseptene.

5.1. Forenklete scenarioanalyser

Utgangspunktet for vurderinger av prosjektets sannsynlige omfang, utnyttelsesgrad, arealbruk, kostnader og inntekter her hentet fra workshopen med eiendomsaktører fra Stavanger. Her har aktørene oppgitt deres hovedanslag for en rekke størrelser som er benyttet i overnevnte analyser. De har samtidig oppgitt deres vurderte nedre og øvre anslag på de samme størrelsene, som gir grunnlag for følsomhetsanalyser. I tabellen under viser vi hvordan ulike antagelser som utleieinntekter, investeringskostnader og FDV-kostnader slår ut i endret netto nåverdi for hvert konsept, relativt til nullalternativet. Hovedanslaget er anslagene fra kapittel 4. Grunnlaget for de alternative anslagene presenteres i vedlegg 3, men oppsummert er det som følger:

- I det **optimistiske scenarioet** benyttes eiendomsaktørenes *høye* anslag på utleieinntekter og *lavt* anslag på FDV-kostnader og investeringskostnader for bygninger.
- I **høyt scenario** benyttes eiendomsaktørenes *høye* anslag på utleieinntekter og *høyt* anslag på FDV-kostnader og investeringskostnader for bygninger.
- I **lavt scenario** benyttes eiendomsaktørenes *lave* anslag på utleieinntekter og *lavt* anslag på FDV-kostnader og investeringskostnader for bygninger.
- I det **pessimistiske scenarioet** benytter vi eiendomsaktørenes *lave* anslag på utleieinntekter og *høyt* anslag på FDV-kostnader og investeringskostnader for bygninger.

- I scenarioet med Bane NOR sine opprinnelige antagelser har Bane NOR lagt til grunn høyere inntekter og noe annerledes kostnader¹⁶, samt en høyere utnyttelsesgrad.

Tabell 5.1: Prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet (netto nåverdi, relativt til nullalternativet) ved ulike antagelser. Avrundet til nærmeste 5 mill.

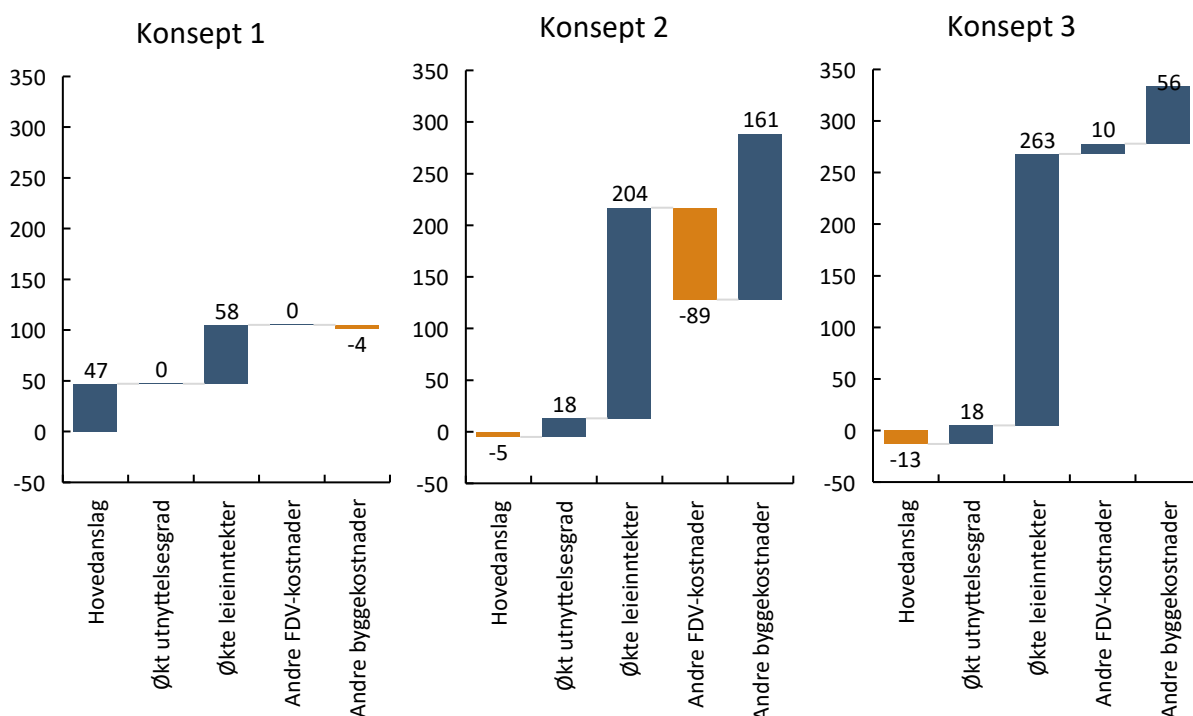
	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Optimistisk scenario	75	270	295
Høyt scenario	55	10	5
Hovedanslag	45	-5	-15
Lavt scenario	25	-55	-80
Pessimistisk scenario	5	-320	-270
Scenario med Bane NOR sine opprinnelige antagelser	100	290	335

Konsept 1 er samfunnsøkonomisk lønnsomt relativt til nullalternativet i alle følsomhetstestene. Konsept 2 og 3 er bare samfunnsøkonomisk lønnsomme i optimistisk og høyt scenario, samt scenarioet med Bane NOR sine opprinnelige antagelser. I høyt og lavt scenario hensyntas korrelasjon mellom byggekostnader og utleieinntekter. Bedre bygninger og lokaler kan trolig oppnå høyere utleiepriser. Korrelasjonen er ikke nødvendigvis sterk; kostnadsdrivere uavhengig av valg av materialer og utforming, slik som økte råvarepriser, vil i mindre grad påvirke utleieprisene. Scenarioet med Bane NOR sine opprinnelige antakelser gir høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet særlig ettersom inntektene er høyere, men også på grunn av en antatt høyere utnyttelsesgrad. I konseptene 2 og 3 kreves det betydelige investeringer i lokk over jernbaneskinner, hvor investeringskostnaden ikke påvirkes av utnyttelsesgraden. Dersom man oppnår høyere utnyttelsesgrad, for eksempel ved å bygge høyere, vil man oppnå stordriftsfordeler på investeringene i lokket, noe som vil forbedre lønnsomheten.

Det er økte leieinntekter og byggekostnader på næringseiendom som synes å være mest utslagsgivende for lønnsomheten, som vist i Figur 5.1

¹⁶ Om kostnadene er høyere eller lavere enn det som ligger til grunn i hovedalternativet avhenger av arealtype.

Figur 5.1: Lønnsomhetsforskjellen mellom hovedanslaget og scenarioet med Bane NOR sine opprinnelige antagelser, basert på forskjeller i ulike forutsetninger, i mill. 2024-kroner.



5.2. Potensial for økt lønnsomheten ved noe endret arealutnyttelse

Vår partielle analyse er basert på tidlige vurderinger av hva som kan gjøres med eiendommene. Det er derfor sannsynlig at det er flere grep som kan gjøres for å optimalisere tiltakene. I dette delkapittelet ser vi nærmere på noen av disse, blant annet med utgangspunkt i den informasjonen som framkom gjennom workshopen med eiendomsaktører i Stavanger.

Som diskutert i forrige kapittel, har investerings- og FDV-kostnader trolig en sammenheng med leieinntektene. Dyrere og bedre næringsbygg kan generere høyere leieinntekter. Bane NOR kan velge mellom forskjellige tilnærminger til næringsbyggene: bygge med enklere standard, som gir lavere kostnader og inntekter, eller rette seg mot high-end-segmentet, hvor de dyrere byggene kan gi høyere inntekter. Det er ikke opplagt hva som gir best lønnsomhet ettersom førstnevnte gir høyere inntekter mens andrenevnte gir lavere kostnader. Dette er illustrert i Tabell 5.1 med henholdsvis lavt og høyt scenario. Våre analyser viser at høyt scenario er mer lønnsomt i alle konsepter relativt til lavt, og det er derfor trolig mer fordelaktig å bygge dyrere næringslokaler for å oppnå bedre inntekter.

I næringseiendomsutvikling er det essensielt å sikre størst mulig attraktivitet ved lokalene, uten å øke kostnadene betydelig, for å maksimere leieinntektene og dermed lønnsomheten. Siden Stavanger stasjon i dag er et særlig belastet og lite attraktivt område, er dette spesielt viktig. Dette kan oppnås ved å investere i fellesområder og forbedre områdets estetiske inntrykk for å gjøre det mer innbydende for lengre opphold.

Et sentralt moment for prosjektets lønnsomhet er bruken av næringsarealene, siden ulike formål (kontorer, hoteller eller handel/service) har forskjellige kostnader knyttet til bygging, vedlikehold og leieinntekter. Etterspørselen etter de ulike tjenestene vil også være avgjørende for inntektene.

Under workshopen med eiendomsaktørene i Stavanger kom det frem at de har liten tro på ny hotellvirksomhet. De oppga at mange hoteller har slitt økonomisk etter oljekrisen 2014-2016, og at de har hatt begrenset suksess med å komme seg tilbake. Hotellene i Stavanger er avhengige av overnatting knyttet til jobbreiser, spesielt til oljerelaterte arbeidsplasser, men denne etterspørselen har blitt påvirket av både oljekrisen og koronapandemien. Dermed vurderes hotellvirksomhet i de nye næringslokalene som mindre realistisk.

Eiendomsaktørene fremhever også at Stavanger har et kompakt handelssentrum som ligger i kort avstand fra Stavanger stasjon. Dette svekker muligheten for å bygge betydelige arealer til handel eller eventuelt kjøpesenter på stasjonen, da det vil være utfordrende å konkurrere med handelen i sentrum. I tillegg er Stavanger stasjon sin beliggenhet tilstrekkelig langt nok unna sentrum til å ikke være en del av handelssentrumet der.

Videre rapporterer aktørene om stor etterspørsel etter kontorlokaler av høy standard i Stavanger, særlig i sentrum. Kontorer på Stavanger stasjon vurderes derfor som gunstige, spesielt med tanke på enkel pendling, gitt plasseringen over jernbanen og nær busstasjonen.

Basert på informasjonen fra workshopen kan det øke lønnsomheten ved tiltakene å utvikle næringsareal til handel/service i laveste etasjer, rettet hovedsakelig mot reisende og benytte de øvrige etasjene og tilhørende næringsarealer til kontorer fremfor hotell. En annen faktor som påvirker prosjektets lønnsomhet, er utnyttelsesgraden på vestsiden av stasjonen. Økt utnyttelsesgrad, for eksempel ved å bygge høyere, vil gi stordriftsfordeler ved bygging av lokket over jernbanen. Hvor høyt man kan bygge vil imidlertid være begrenset av reguleringsmyndighetene. I tabellen under viser vi lønnsomheten til prosjektet om vi legger til grunn forutsetningene:

- Høyt scenario for utleieinntekter
- Høyt scenario for FDV-kostnader og investeringskostnader
- Bane NOR sine antagelser for utnyttelsesgrad på vestre del (36 prosent høyere enn utnyttelsesgraden i hovedanslaget)
- Erstatte all utleie for hotell med utleie for kontor (samlet 22% handel/service, 78% kontor og 0% hotell)

Dersom Bane NOR lykkes å etablere mer attraktive lokaler og dermed også oppnå høyere utleieinntekt, samt øke utnyttelsesgraden og legge til rette for mer kontor, på bekostning av hotell, så gir våre analyser økt lønnsomhet i alle konsepter, se Tabell 5.2. Særlig øker lønnsomheten for eiendomsutvikling av stasjonsområdet (konsept 2) og dermed også lønnsomhetene for helhetlig utvikling av stasjonsområdet (konsept 3).

Tabell 5.2: Endret eiendomsverdier på arealer i konsepter relativt til nullalternativ, ved optimaliserte antagelser og hovedalternativet. Avrundet til nærmeste 5 mill.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Optimaliserte antagelser	55	60	55
Hovedanslag	45	-5	-15

Referanseliste

- Bane NOR. 2023. Transport- og samfunnsøkonomisk analyse av E17 – Flere tog på Jærbanen (Skeiane – Stavanger).
- Bane NOR. 2024. Samfunnsøkonomisk vurdering av flytting av bussregulering på Stavanger stasjon.
- Dale, S. 2018. Urban bird community composition influenced by size of urban green spaces, presence of native forest, and urbanization. *Urban Ecosystems* 21(1)
- Finansdepartementet. 2021. *Rundskriv R-109/21*. Oslo: Finansdepartementet
- Immerzeel, B. & Bredin, Y.K. 2022. Kunnskapsgrunnlag for nordeuropeiske urbane økosystemer – Biologisk mangfold, tilstand og forventet utvikling. *NINA-rapport* nr. 2212.
- Menon. 2017. Kvalitetssikring (KS1) av KVV for Tullinløkka-området. *Statens prosjektmodell, rapport* nr. D030a.
- Menon. 2021. Bedre beslutningsgrunnlag i transportsektoren. Menon-publikasjon nr. 103.
- Menon. 2023. Kvalitetssikring (KS1 trinn 1) av «KVV veibruksavgift og bompenger trinn 1». *Statens prosjektmodell, rapport* nr. E093A.
- Menon. 2024. Metoder og rammeverk for beregning av verdi av arealendringer: et metoderammeverk for transportvirksomhetene og metodegruppen i NTP. Menon-publikasjon nr. 137.
- Norges Bank. 2024a. Generiske statsrenter. www.norges-bank.no/tema/Statistikk/statsrenter/generiske-statsrenter/ [10.10.24].
- Norges Bank. 2024b. Inflasjon. <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/inflasjon/> [10.10.24].
- NYU Stern. 2024a. Cost of equity and capital. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fpages.stern.nyu.edu%2F~adamodar%2Fpc%2Fdatasets%2FwaccEurope.xls&wdOrigin=BROWSELINK> [10.10.24].
- NYU Stern. 2024b. Country Default Spreads and Risk Premiums. https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html [10.10.24].
- PWC. 2023. *Risikopremien i det norske markedet*. Oslo: PWC.
- Stavanger kommune. 2018. Planbeskrivelse for tilleggshøring av endringer: Kommunedelplan for Stavanger sentrum. Høringsversjon 2.februar 2018. Stavanger: Stavanger kommune.

Vedlegg 1: Vurdering av ikke-marginalitet

Vurdering av hvorvidt tiltaket er marginalt eller ikke er viktig for å fastslå i hvilken grad tiltaket fører til generelle prisendringer i området. Grunnmetodikken i en samfunnsøkonomisk analyse bygger på at tiltakene antas å være marginale – det vil si at de ikke påvirker tilbudet av, eller etterspørselen etter, et gode i tilstrekkelig grad til å påvirke prisdannelsen i markedet. For de aller fleste tiltak vil dette være en rimelig antagelse – også for mindre arealbruksendringer i større (eiendoms)markeder. Da kan man nokså trygt bruke relevante historiske referansepriser til å verdsette arealene.

Hvis det frigjøres svært store arealer, eller arealer med særskilte egenskaper som det er et svært begrenset tilbud av (for eksempel fjordnære arealer i større byer), bør man være mer forsiktig. Dette gjelder spesielt hvis arealene ligger i mindre markeder med lav omsetning. I slike tilfeller vil frigjøring av større arealer kunne føre til en tilstrekkelig stor økning i tilbudet av eiendommer til at prisene i det relevante markedet påvirkes (reduseres). På den ene siden reflekterer dette en verdioverføring mellom eier og kjøper av eiendommene som i seg selv begrenser seg til en overføringseffekt. På den andre siden reflekterer prisreduksjonen at betalingsvilligheten for øvrige eiendommer er lavere. Det kan føre til at marginale byggeprosjektene som var lønnsomme før tiltak, ikke lenger er lønnsomme å bygge ut. Frigjøringen av areal (tilbudsøkningen) fører derfor til en fortregning av andre prosjekter som ikke lenger er lønnsomme, og dette tapet må inkluderes som et fratrekk i verdsettingen av arealtiltaket. Dersom dette ikke hensyntas, vil bruk av historiske referansepriser føre til en overvurdering av den samfunnsøkonomiske verdien av arealene.

For Stavanger stasjon innebærer tiltaket i hovedsak utbygging av om lag 31 400 kvm med næringseiendom. Hvis tiltaket vurderes som ikke-marginalt, innebærer dette at tilbudsøkningen i tilgjengelig næringseiendom er tilstrekkelig stor til at prisene for leie av næringseiendom i Stavanger reduseres. Det vil si at tiltaket resulterer i et positivt tilbudssjokk som resulterer i prisnedgang. Dette får konsekvenser for verdien av Stavanger stasjon og for annen næringseiendom i markedet.

Basert på innspill fra workshop med eiendomsutviklere vurderer vi at det trolig er begrensede ikke-marginale virkninger av tiltaket, særlig fordi det er to motstridende mekanismer. På den ene siden vil utvikling av tomten kunne bidra til å løfte området rundt og gjør det mer attraktivt å ferdes og tilbringe tid i området. Det kan gi prisøkning på utleiepriser av annen næringsvirksomhet i nærheten. Denne virkningen har vi håndtert som ikke-prissatt virkning (se delkapittel 4.3). På den andre siden gir utbyggingen en tilbudsøkning av næringsareal, som isolert sett bidrar til å redusere utleieprisene i Stavanger sentrum. De som sitter tett på det markedet vurderer imidlertid at den foreslåtte utbyggingen ikke medfører en stor nok tilbudsøkning til å påvirke prisene i markedet.

Vedlegg 2: Vurdering av kalkulasjonsrente/avkastningskrav

Kalkulasjonsrenten er et verktøy for henføring av nytte og kostnader som påløper på ulike tidspunkt til et felles sammenstillingsår. Kalkulasjonsrenten fungerer også som et avkastningskrav som reflekterer alternativkostnaden av å binde kapital.¹⁷ En høyere kalkulasjonsrente gir lavere nåverdi og vice versa, alt annet likt.

Av ulike grunner er det ofte stor forskjell i hva private aktører legger seg på i vurdering av avkastningskrav, både mellom aktører i det private markedet, men også sammenlignet med standardkravet i samfunnsøkonomiske analyser (R-109/21). For private utbyggere er det ikke uvanlig at avkastningskravet kan variere fra 5 til 13 prosent, og variasjonen kan skyldes en rekke forhold som for eksempel mangel på veldiversifiserte porteføljer, risiko knyttet til markedsutvikling eller innbaking av prosjektspesifikk usikkerhet i avkastningskravet.

Som blant annet vist til i Statsbyggs veileder for samfunnsøkonomiske analyser, blir det feil å hensynta usystematisk risiko/andre forhold i valg av kalkulasjonsrente for beregning av samfunnsøkonomisk nåverdi. Nivå på usystematisk risiko eller hvem som er utbygger, skal ikke ha innvirkning på samfunnets verdsettelse av verdiene som skapes.¹⁸ Analysen må derfor legge til grunn det samme samfunnsøkonomiske avkastningskravet uavhengig av prosjektspesifikk risiko og hvem som er utbygger. Det vil si risikofri rente pluss et risikopåslag for *systematisk* risiko, se eksempelvis omtale i Menon (2017).¹⁹

I en analyse av et planforslag som Menon har gjennomfører for Entra, har det blitt utarbeidet et normalavkastningskrav for næringseiendom. Vi legger til grunn samme metodikk og kilder her. I punktliseten nedenfor viser vi hvordan et riktig normalavkastningskrav for næringseiendom er utledet.

Normalavkastningskravet er beregnet ved bruk av vektet kapitalkostnad (WACC)²⁰

- Kostnad for egenkapital på 8,3%, beregnet ved bruk av kapitalverdimodellen²¹:
 - Risikofri rente: 3,6% (10 års statsobligasjoner pr 08.10.2024), hentet fra Norges Bank (2024a)
 - Betakoeffisient: 0,94 (betakoeffisient for eiendomssektor i Vest-Europa), fra NYU Stern (2024a)
 - Markedets risikopremie: 5% (median og gjennomsnitt i det norske markedet 2023), fra PWC (2023)
- Kostnad for gjeld på 5%, beregnet som risikofri rente med påslag for spread på sektor- og nasjonalt nivå:
 - Risikofri rente: 3,6% (10 års statsobligasjoner pr 08.10.2024), hentet fra Norges Bank (2024a)
 - Påslag for country default spread for Norge: 0,24%, hentet fra NYU Stern (2024b)
 - Påslag for basis spread (beregnes på bakgrunn av standardavviket til aksjen) på sektornivå i Vest-Europa: 1,21%, hentet fra NYU Stern (2024b)
- Vekting av egenkapital versus gjeld
 - 50% egenkapital,
 - 50% gjeld

¹⁷ Kalkulasjonsrenten gir derfor informasjon om hvilken minimumsavkastning tiltakene må ha for at de skal anses lønnsomme å gjennomføre.

¹⁸ Enten utbygger er en aktør som kan diversifisere bort den usystematiske risikoen eller ikke, blir resultatet de samme boligene og næringsarealene.

¹⁹ Rundskriv R-109/21 åpner for at utreder kan avvike fra kravet om fire prosent kalkulasjonsrente i situasjoner der det offentlige er i direkte konkurranse med private aktører. I samfunnsøkonomiske verdilurderinger av kapitalgoder (eiendom) er dette tilfellet. Avkastningskravet kan differensieres på for eksempel eiendomstyper, som næringseiendom og bolig.

²⁰ Weighted Average Cost of Capital (WACC) = (kostnad for egenkapital * egenkapitalandel) + (kostnad for gjeldskapital * gjeldsandel)

²¹ Kapitalverdimodellen: Avkastningskrav = risikofri rente + (risikopremie * betakoeffisient)

Basert på dette beregnes et normalavkastningskrav på 6,1%. Ved bruk av en inflasjonsprognose på 2% (iht. Norges Banks inflasjonsmål, Norges Bank 2024b), beregnes et realavkastningskrav på 4,1%. Ettersom anslaget er svært nært standard diskonteringsrate på 4%, og det er noe usikkerhet knyttet til beregningene av normalavkastningskravet ser vi ingen grunn til å avvike fra det som er konsistent med standard samfunnsøkonomiske analyser iht. rundskriv r-109/21.

Vedlegg 3: Antagelser benyttet i følsomhetsanalysen

Tabell V.1: Antagelser for analysene. Anslag fra workshop med eiendomsaktører fra Stavanger og Bane NOR. Utnyttelsesgrad i kvadratmeter, byggekostnader i kroner per kvadratmeter og FDV-kostnader og leieinntekter i kroner per kvadratmeter per år.

	Lavt	Hovedanslag	Høyt	<i>Bane NOR sine opprinnelige anslag</i>
Utnyttelsesgrad, næringsareal vestre del		22 831		26 890 ²²
Byggekostnad, for kontor	31 333	36 000	39 667	35 000
Byggekostnad, for hotell	38 500	44 000	48 500	35 000
Byggekostnad, for handel/service	31 500	33 750	38 000	35 000
FDV-kostnad, for kontor	235	325	500	300
FDV-kostnad, for hotell	300	325	700	350
FDV-kostnad, for handel/service	250	250	250	350
Leieinntekter, Kontor	3 100	3 600	4 100	3 750
Leieinntekter, hotell	3 000	3 800	4 600	5 000
Leieinntekter, Handel service	2 500	2 967	3 334	4 000

²² Bane NOR sitt anslag var opprinnelig 50 000 kvm for hele Stavanger stasjon, som inkluderer utbygging oppå lokket på østre del. Ettersom analysen ikke inkluderer utbygging oppå lokket på østre del er det totale anslaget multiplisert med vestre del sin andel av området på 54 prosent.

Vedlegg 4: Nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet

Er tiltakene nødvendige for å realisere verdiene som analyseres er et helt sentralt spørsmål i alle samfunnsøkonomiske analyser. Der transportvirksomheten sitter på arealer som er beslaglagt i dag, og som frigjøres i tiltaket, vil **nødvendighetskravet** som regel være oppfylt – arealene kan som oftest bare brukes til én ting av gangen. For Bane NOR gjelder dette arealene for bane og stasjon. Samtidig vil utvikling av deler av arealene kunne ha høy økonomisk verdi. Hvis verdien av arealene er så høy at det vil være privatøkonomisk lønnsomt å realisere dem uansett, så vil nytteverdien av tiltaket være oppad begrenset til kostnadsdifferansen mellom at Bane NOR etablerer arealene og kostnaden en privat aktør ville stått overfor. Der investeringer øker verdien på tilgrensede arealer (indirekte virkninger), er dette spørsmålet også vanskelig å besvare. Da må man for eksempel stille seg spørsmålet om verdikningen ved en ny jernbanelinje kunne ha fremkommet gjennom et privat initiativ i nullalternativet, og så videre.

Det neste spørsmålet som må vurderes er om tiltakene tilstrekkelige til å realisere verdien. I mange tilfeller vil det måtte gjøres en del arbeid utover det opprinnelige tiltaket før et frigjort areal skal kunne anvendes til alternative formål. Det kan for eksempel være tilretteleggende anleggsarbeid eller behov for omregulering. **Tilstrekkelighetskriteriet** krever at arealtiltakene som foreslås også må inkludere de tiltak (e.g. tilrettelegging- og etableringskostnader, omregulering) som er tilstrekkelige for at alternativverdien ved de frigjorte arealene faktisk realiseres.

Nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet må begge være oppfylt for at hele den samfunnsøkonomiske verdien kan tillegges tiltaket. Samtidig gir vurderinger av kriteriene opphav til en glidende skala der nødvendige og tilstrekkelige tiltak ligger ytterst på den ene siden, mens tiltak som i seg selv ikke er tilstrekkelige, for eksempel på grunn av lav regulatorisk modenhet, får fratrekk i sine verdiberegninger, og i ytterste konsekvens får null i samfunnsøkonomisk verdi. For tiltak som i seg selv ikke er nødvendige, vil samfunnsøkonomisk verdi være begrenset til unngått merkostnad ved at noen andre realiserer verdien. De ulike scenariene er illustrert i figuren under.

Figur V.1 Nødvendighets- og tilstrekkelighetskriteriet – en glidende skala.

Nødvendig Tilstrekkelig	Nødvendig Ikke tilstrekkelig	Ikke nødvendig Tilstrekkelig
Utløser reelle nyttevirksomheter. Hele den samfunnsøkonomiske verdien kommer av tiltaket.	Fratrekk i beregning av den samfunnsøkonomiske verdien.	Reell nyttevirksomhet er begrenset til unngått merkostnad ved at noen andre realiserer verdien.
Eksempel: Avvikling av godsterminal, på tomt omregulert til boligformål	Eksempel: Verdivurdering antar ferdigregulert boligtomt, mens dagens regulering viser noe annet	Eksempel: Etablering av nye arealer (Kystverket)

Kilde Menon (2024)

Alle arealendringstiltak befinner seg et sted på denne glidende skalaen, og ofte ikke i ytterpunktene. Dette gir implikasjoner for valg verdsettelsesmetodikk og verdissetting av arealendringstiltak.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no