



Endelig rapport - Rammebetingelser for gods

Dokument nr:202101103-7

Dato: 01.07.2022



Sammendrag

Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet av tildelingsbrevet for 2022 utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for rammebetingelsene for godstransport på bane. Inkludert i denne bestillingen er også å komme med tiltaksforslag for å bedre rammevilkårene.

Det har vært gjennomført verksted med godsnæringen hvor det ble påpekt at hovedutfordringen er at kapasiteten på jernbanenettet, men det er også en utfordring at kostnadene øker. Det ble også poengtert at det ønskes mer forutsigbarhet i de rammevilkårene som foreligger.

Denne utredningen beskriver de gjeldende rammevilkårene i kapittel 3. Der skilles det mellom økonomiske og ikke-økonomiske rammebetingelser. Det første punktet går på hvilke avgifter og støtteordninger som næringen må forholde seg til, mens det for de ikke-økonomiske betingelsene menes tilgang på ruteleier, terminalkapasitet og ønskede infrastrukturtiltak. At sistenevnte betegnes som ikke-økonomiske innebærer dog ikke at de ikke har konsekvenser for inntjeningsmulighetene til godsoperatørene.

Oppdraget var opprinnelig todelt, og jernbanedirektoratet leverte i april 2022 en foreløpig rapport med fokus på miljøstøtteordningen. Den foreslo at miljøstøtteordningen skulle videreføres i sin nåværende form for både 2022 og 2023, og at en eventuell videreføring ville bli omtalt i den endelige rapporten.

I kapittel 5 omtales en rekke mulige tiltaksforslag. Disse er beskrevet og problematisert før det trekkes en konklusjon. Hvilke tiltak som er mest treffsikre avhenger av konkurransesituasjonen. Vi vet at denne endres raskt, og der det for få år siden var et utfordrende marked, og flere selskaper var nær konkurs og tilbud ble nedlagt, er vi nå i en situasjon med økt etterspørsel og et markedsmessig handlingsrom til å utvikle tilbudet med nye relasjoner og økt frekvens. Mens det for 2-3 år siden handlet om å hjelpe aktørene med å overleve, er problemstillingen nå i større grad å håndtere etterspørselsveksten i forhold til kapasiteten på jernbanen.

Det er beskrevet flere tiltak enn det er rom for å gjennomføre, og i kapittel foreslås det gjennomføring av følgende tiltak:

- Å fortsette arbeidet med optimalisering og videre planlegging av effektpakken for gods som er planlagt for oppstart i første seksårsperiode av NTP, slik at den kan prioriteres og gjennomføres.
- Som del av arbeidet med neste NTP vurdere ytterligere tiltak for gods, herunder en egen effektpakke for mindre investeringstiltak for gods.
- Å se nærmere på mulige endringer i ruteleieprioriteringene, i samarbeid med Bane NOR.

I tillegg anbefaler direktoratet at miljøstøtteordningen videreføres i sin nåværende form for 2022 og 2023, og at det gjennomføres en oppdatert evaluering av miljøstøtteordningen høsten 2022.

De samlede rammebetingelsene for godstransporten er til dels krevende å ha oversikt over, og de er også under stadig endring. Spesielt har de siste årene med pandemi, etterspørselsendringer og kostnadsvekst påvirket både kapasiteten på jernbanenettet, konkurransen mot veitransport og prioritering av prosjekter og porteføljer i sektoren.

Gitt dagens økonomiske perspektiver blir det stadig viktigere å få mer ut av dagens infrastruktur, og det kan være grunnlag for å gjennomgå Bane NORs insentiver til å sikre punktlighet og regularitet for godsnæringen. Jernbanedirektoratet vil derfor fortsatt følge markedsutviklingen og rammebetingelsene for godstransporten tett, for å kunne gi oppdaterte råd til departementet og til aktørene i sektoren.

Utarbeidet av Prosjektgruppe i Jernbanediretoratet	Saksnummer 202101103
Godkjent av Hanne Bertnes Norli	Dokumentnummer 202101103-7
Dato 01.07.2022	Versjon 01
Endringslogg:	

Innhold

1	Bakgrunn for oppdraget	5
1.1	Beskrivelse av godsstrategien	6
1.2	Beskrivelse av den økonomiske situasjonen i godsnæringen på bane	6
2	Medvirkningsprosess	10
3	Eksisterende rammebetingelser	12
3.1	Økonomiske rammebetingelser	12
3.2	Ikke-økonomiske rammebetingelser	16
3.3	Oppsummering	18
4	Miljøstøtteordningen – tiltak og vurdering	19
4.1	Sammendrag av foreløpig rapport om miljøstøtteordningen	19
5	Tiltaksforslag i endelig rapport	20
5.1	Infrastrukturtiltak på lengre sikt	20
5.2	Infrastrukturtiltak på kort sikt	20
5.3	Prioritering ved rutetildeling og trafikkavvikling for godstrafikk	21
5.4	Optimalisering av terminalkapasitet	23
5.5	Total økonomisk belastning	24
6	Konklusjon og anbefaling	31
7	Referanser	31
8	Vedlegg	34
8.1	Foreløpig rapport om miljøstøtteordningen levert 11. april 2022	34
8.2	Oppsummering av godstiltak skissert i NTP 2018-2029 og NTP 2022-2033	47
8.3	Kapasitetsmonitorering infrastruktur	50

1 Bakgrunn for oppdraget

I Norge fraktes gods på vei, jernbane, båt og med fly. De ulike transportformene har ulike rammebetingelser, der bl.a. avgifter, kapasitet på strekningene og terminalkapasitet spiller en vesentlig rolle.

Det har lenge vært et uttalt mål å overføre mer gods fra vei til bane og sjø. I Riksrevisjonens rapport fra 2018 konkluderes det med at målet om overføring ikke er nådd, og at det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen (Riksrevisjonen, 2018). Tradisjonelt har det å styrke konkurranseevnen for gods på bane handlet om tiltak i infrastrukturen for å legge til rette for mer gods på bane. I de senere årene har det imidlertid blitt et større fokus på andre virkemidler, som for eksempel rabatterte brukerbetaling og direkteoverføringer. Samtidig har det vært endringer i konkurransesituasjonen. Når kostnaden ved veibruk reduseres, på grunn av bedre veier og større lastebiler, blir det mindre attraktivt å bruke jernbane fremfor vei.

Godsoperatører på jernbane har over flere år hatt en utfordrende økonomisk situasjon, samt problemer med togframføringen og få tilgjengelige ruteleier. Det er derfor viktig å få frem et best mulig kunnskapsgrunnlag som viser hvilke kostnader godstogoperatørene på bane (togselskapene) har, og hvordan rammebetingelsene påvirker selskapenes evne til å konkurrere mot godstransport på vei.

I tildelingsbrevet for 2021 står det at direktoratet skal gjøre gode samlede vurderinger på tvers av sektoren, og ha et koordinerende ansvar for å sikre god samhandling mellom aktørene. Jernbanedirektoratet skal bidra til (sitat) «å nå målet om at persontransportveksten i storbyområdene tas med kollektivtrafikk, sykling og gange samt legge til rette for overføring av godstransport fra veg til jernbane. Direktoratet skal sikre at kapasiteten på sporet fordeles med en god balanse mellom persontransport og godstransport».

Dette ble fulgt opp i tildelingsbrevet for 2022 med følgende oppdrag: *Jernbanedirektoratet bes utarbeide et beslutningsgrunnlag der handlingsrommet til å bedre miljøstøtteordningen for godstransport på jernbane omtales samt utrede nye tiltak i samarbeid med godsneringen som bedrer rammevilkårene for godstransport på jernbane.*

Direktoratet har lagt opp til at dette beslutningsgrunnlaget skal kartlegge og beskrive konsekvensene av de ulike rammebetingelsene, og gi en helhetlig vurdering av inntjeningssituasjonen for godsoperatørene på bane. Dette innebærer å ta hensyn til andre forhold enn de direkte økonomiske, som attraktive ruteleier, framføringstid og ulemper ved planlagte og ikke planlagte sporbrudd. Målet er å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for å gi faglige råd.

I 2003 åpnet jernbanenettet i Norge for fri konkurranse for grensekryssende godstrafikk, og i 2007 for fri konkurranse på innenlands godstrafikk (Oslo Economics, 2022). Det er i dag tolv togselskaper som har lisens for å kjøre godstog i Norge: CargoNet AS, Green Cargo AB, Grenland Rail AS, Hector Rail AB, LKAB Malmtrafikk AB, Tågakeriet i Bergslagen AB, BLS Rail AB, Mantena AS, Pro Train Trafik AB, TM Togdrift AS, Railcare T AB og Onrail AS. Sistnevnte etablert så sent som i 2021. (Bane NOR, 2021). Det bør også nevnes at norske Cargolink AS fraktet gods på jernbanen fra 2008, men selskapet ble avvirket i 2016 på grunn av manglende lønnsomhet og utfordrende konkurransesituasjon (Bråthen, 2016). Av dagens togselskaper er det Green Cargo og CargoNet som er dominerende i markedet for kombitransport, med CargoNet som markedsleder. Kombitransport omfatter frakt av intermodale lastbærere på jernbanevogner. De øvrige togselskapene driver hovedsakelig med systemtransport (tømmer/flis, malm, kalk, etc.) i heltogsløsninger, og vognlast der kunden bestiller transport av/i enkeltvogner.

1.1 Beskrivelse av godsstrategien

Jernbanedirektoratet utarbeidet i 2019 en godsstrategi som grunnlag for prioriteringer i gjeldende NTP. Denne igjen bygget på godsstrategiarbeidet som ble gjennomført i 2016. Godsstrategien munnet ut i strekningsvise effektpakker, og la strategiske føringer knyttet til de enkelte banestrekningene, blant annet med tanke på hvilke godstoglengder som kan fremføres for å møte fremtidens transportterspørsel og redusere operatørens enhetskostnader. I tillegg til tiltak i infrastrukturen, pekte strategien også på viktigheten av å effektivisere driften og tilpasse jernbanesystemet for å møte fremtidige krav fra næringslivet gjennom innovasjon og teknologisk utvikling, samt å gå gjennom de økonomiske rammebetingelsene godsaktørene møter når gods skal transporteres på jernbanen. Dette innebærer blant annet en vurdering av hvilke konsekvenser kjøreveisavgiften har, og godstogenes prioritet ved tildeling av ruteleier.

Flere av tiltakene som ble anbefalt i strategien fra 2016 innebærer planlegging og investeringer som det må settes av penger til i årlige budsjetter. I tidsrommet mellom de to strategiarbeidene (2016-2019) ble situasjonen for vei/lastebiltransport gradvis forbedret, noe som førte til en vridning i konkurranseforholdet mellom vei og bane. I vedlegg 8.2 ligger en beskrivelse av de godstiltakene som er skissert i henholdsvis godsstrategien og gjeldende NTP.

1.2 Beskrivelse av den økonomiske situasjonen i godsnæringen på bane

Flere av godstogoperatørene har de siste årene hatt en utfordrende økonomisk situasjon med negative driftsresultater, noe som ikke er bærekraftig over tid. .

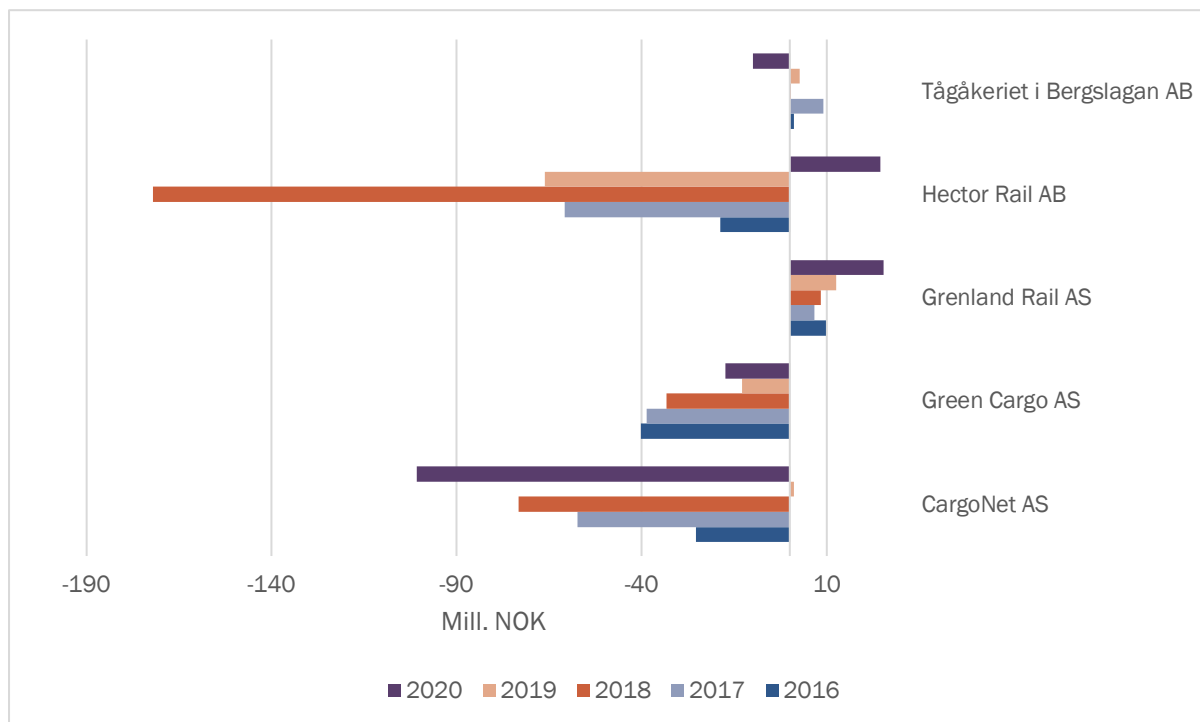
CargoNet AS ble opprettet i 2002 som en videreføring av NSB Gods og kombivirksomheten i det svenske godsselskapet Green Cargo. Siden 2010 er selskapet eiet 100 prosent av statseide Vygruppen AS. Selskapet er det største innenfor kombitransport, med daglige transporter mellom de store byene i Norge. Det tilbyr også systemtransport, hovedsakelig i form av togtransport med malm og tømmer, samt saltsyre fra Sarpsborg til Kristiansand og flydrivstoff mellom Sjursøya og Gardermoen (Oslo Economics, 2022).

Green Cargo AB ble opprettet i 2001, og er et svensk statlig eiet transportselskap. Det begynte med godstransport i Norge i 2016, med etableringen av det norske datterselskapet Green Cargo AS. Dette skjedde samtidig med at CargoLink la ned sin virksomhet. Green Cargo trafikkerer de samme rutene som CargoLink gjorde før selskapet ble avviklet.

Hector Rail AB er et svensk selskap som driver med transport av tømmer i Norge. Selskapet ble etablert i 2004, og er siden 2020 eid av det britiskbaserte investeringselskapet Ancala Partners. Selskapet er Skandinavias største privateide togoperatør for godstransporter.

Grenland Rail AS ble startet i 2005. Selskapet driver med tømmertransport, men kjører også utstyr og maskiner for Bane NOR og sporentreprener.

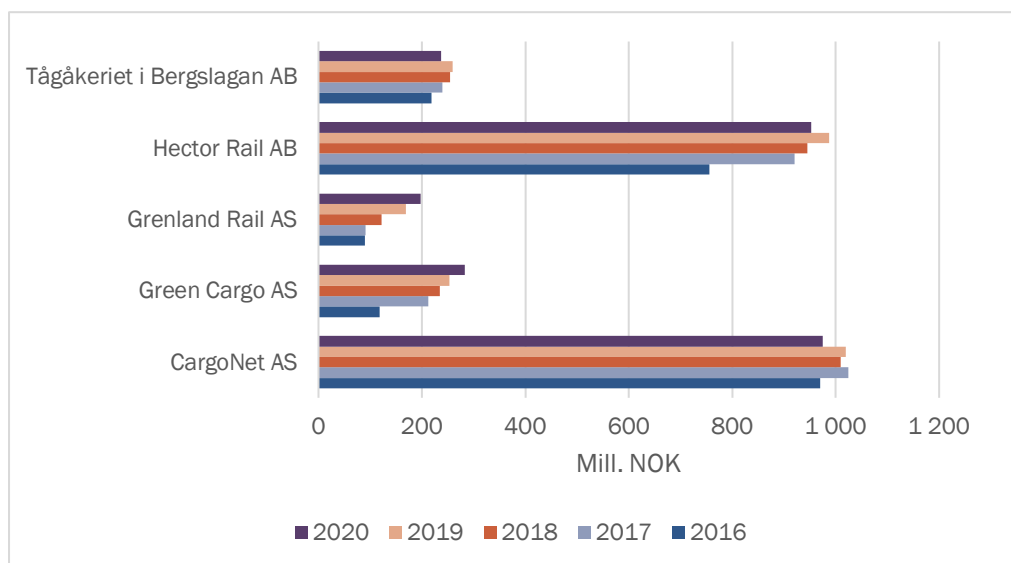
Figur 1: Driftsresultater 2016-2020



Grenland Rail har som eneste selskap gått med overskudd i samtlige av disse årene, og noe av årsaken til dette er lisenskjøringen for Bane NOR og sporentreprenører. CargoNets dårlige resultat i 2020 har flere årsaker, men skyldes delvis endret regnskapsføring av pensjonsforpliktelser og at det heleide datterselskapet Rail Combi ble fusjonert med morselskapet. CargoNet kan i 2021 igjen vise til positivt driftsresultat (Vygruppen, 2022) .

Regnskapstallene for perioden 2016-2020 viser at det er utfordrende å drive kommersielt i markedet for godstransport på bane i Norge.

Figur 2: Driftsinntekter 2016-2020

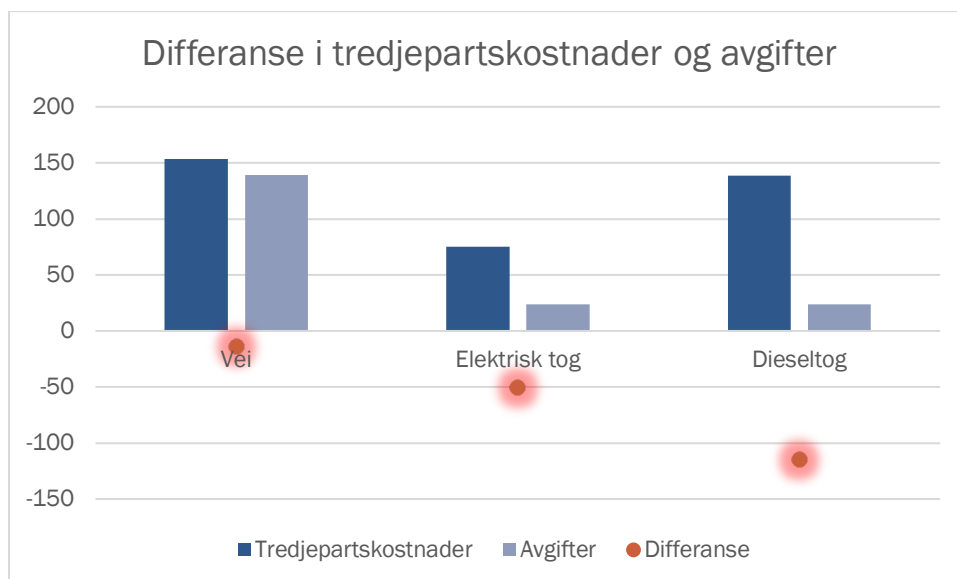


Figur 2 viser at det er forskjell i størrelse mellom selskapene som opererer i det norske markedet for godstransport på bane. CargoNet er det største selskapet i Norge, med omsetning på ca. 1 mrd. kr. Hector Rail fremstår i figuren med ca. samme omsetning, men det meste av virksomheten foregår i Sverige. Det fremgår ikke av regnskapene hvor mye av omsetningen som kommer fra den norske virksomheten.. Vi har foreløpig ikke et fullstendig tallgrunnlag for 2021 (selskapene har frist til 31. juli med å levere regnskap til Regnskapsregisteret), men vi vet kjent med at CargoNet har et positivt driftsresultat i 2021, og at produksjonen (inntektene) økte.

Godstransport på jernbane hadde en nedadgående trend siden toppåret for kombinerte transporter i 2008 og frem til 2020. Lønnsomheten til togoperatørene har vært svak, og tilbudet i markedet ble som følge av dette redusert i 2018. I årene 2019-2020 har det vært en økende interesse for bærekraftige transporter hos vareeiere, transportører og konsumenter. Dette har blitt ytterligere forsterket under pandemien. I 2020 startet det nye "næringsmiddeltoget" på Nordlandsbanen, noe som også førte til høyere oppmerksomhet om godstransport på jernbane. I tillegg startet OnRail opp godstransporter mellom Oslo og Åndalsnes i april 2021.

Fra 2020 - 2021 hadde godstransport på jernbane i Norge (målt i millioner tonnkilometer) en økning på 12 prosent for alle godsslag. Hittil i 2022 er det en økning på om lag 7 prosent i forhold til 2021. I følge Bane NOR er det stor interesse for nye jernbaneløsninger, og det er forventet en betydelig etterspørselsvekst fra 2023.

Figur 3: Tredjepartskostnader og avgifter (pr 1000 tonnkm)



Figuren over viser hvilke tredjepartskostnader de ulike transportmidlene påfører samfunnet per 1 000 netto tonnkilometer og de korrigerende avgiftene (veibruksavgift og CO₂-avgift på vei, og en forutsetning om full kjøreveisavgift for alle tog på jernbane) som er ment å korrigere for disse samfunnskostnadene. Den røde prikken angir graden av ubetalte tredjepartskostnader. Ved innføringen av miljøstøtteordningen, så man bort fra CO₂- og veibruksavgift på lik linje med tilsvarende ordninger i andre land. Markedene for tømmer-, bulk-, og malmtransport er mindre følsomme for konkurranse fra veitransport, og dersom ambisjonen er å overføre gods fra vei til bane vil for eksempel nye terminaler som øker nedslagsfeltet være mer treffsikre.

Legger vi overføringsmålet til grunn, kan direktesubsidier som for eksempel miljøstøtteordningen være en billigere og raskere vei til målet enn å bygge ny infrastruktur. Utdringene med en slik tilnærming er å kartlegge hva som overfører mest til en billigst mulig penge – og kunne uttrykke dette som overført tonnkilometer/kostnad. Dette innebærer å identifisere det godset som er mest konkurranseutsatt. Dette innebærer å identifisere det godset som er mest konkurranseutsatt. Analyser har vist at godsmarkedet er ganske «satt» i den forstand at det er relativt små konkurranseflater mellom transportmidlene. Gitt at tømmer-, bulk og malmtransporten har et begrenset potensial for ytterligere overføring fra vei til bane, må oppmerksomheten rettes mot kombigodsmarkedet der det er sterk konkurranse om de samme containerne mellom jernbane og vei.

2 Medvirkningsprosess

Underveis i arbeidet med dette beslutningsgrunnlaget har det vært viktig å få innspill fra aktørene i sektoren om deres vurdering både av markedet og hvilke tiltak de mener er relevante for å styrke konkurranseevnen for gods på bane.

2. februar 2022 arrangerte Jernbanedirektoratet et «verksted» der aktørene i sektoren var invitert. Her fikk de muligheten til å presentere seg selv og sine synspunkter på videreutvikling av godstransport på jernbane. Videre holdt Bane NOR et innlegg der deres nye strategi for sporbrudd ¹ ble presentert. Målet med denne nye strategien er at det skal bli færre lange sporbrudd, og at konsekvensene for togtrafikken alltid skal vurderes opp mot hvordan sporbruddet planlegges og gjennomføres.

På verkstedet ble det også gjennomført tre gruppediskusjoner med følgende temaer:

- Hvilke prioriteringer bør gjøres på kort sikt - første periode i dagens NTP (2022 - 2027)?
- Hvilke rammebetingelser anser dere som mest krevende? Gjerne med en rangering. Hva er aller viktigst uavhengig av tidsperspektiv?
- Miljøstøtteordningen - hvordan kan den videreutvikles?

Selv om det for tiden er en vekst i godstrafikken på bane, ga aktørene uttrykk for bekymring på flere viktige områder. Det er generelt svak lønnsomhet i togselskapene som driver med gods på bane, noe som går ut over mulighetene til å tenke langsiktig. Det er særlig bekymring knyttet til:

- Den økende kjøreveisavgiften. Aktørene uttrykker manglende forståelse for at avgiftene på en virksomhet som samfunnet ønsker mer av er økende når lønnsomheten samtidig er svak.
- Aktørene er kritiske til at kompensasjonen for tog som innstilles på grunn av feil på infrastrukturen bortfalt fra mars 2021. Denne ordningen ønskes gjeninnført.
- Aktørene uttrykker en viss utålmodighet knyttet til alle utredningene som gjennomføres, og at det mangler gjennomføringskraft for å styrke gods på bane. De påpeker at de har gitt slike innspill mange ganger før, og viser også til den omfattende godspakken i forrige NTP som ikke er realisert.
- Aktørene er positive til miljøstøtteordningen, og mener denne må videreføres inntil godspakken på 18 mrd. kroner fra forrige NTP er gjennomført. Den delen av næringen som ikke får slik støtte, dvs. tømmer og systemtog for industrien, mener det er urimelig at ordningen ikke omfatter alle former for gods på bane.
- Aktørene vektlegger problemene med å få gode ruteleier for nye tog, samt at bestillingsfrister og rutiner for togruter er for lange og kompliserte.
- Flere av aktørene uttrykte også at det blir for mye oppmerksomhet knyttet til store og svært dyre tiltak i stedet for mer fokus på mindre tiltak som i sum kan bedre forholdene for gods på bane. De ønsker tiltak som kan gjennomføres raskt. Forslag til slike tiltak fremkom for øvrig i gruppearbeidene.
- Generelt ønsker aktørene større forutsigbarhet når det gjelder rammebetingelser.
- Aktørene mener også at samfunnsnytte bør inn som et kriterium ved kapasitetsfordeling, konkret knyttet til å gi godstog større prioritet i deler av døgnet på grunn av stor samfunnsnytte og bidrag til lavere klimautslipp.

¹ Sporbrudd betyr her at en banestrekning må holde stengt for planlagt vedlikehold. Referanse: (Bane NOR, 2021)

På verkstedet deltok representanter for togselskapene, speditørene, vare-eierne, tømmerneeringen og næringslivet. Totalt var det påmeldt 26 aktører.

Det har blitt avholdt egne møter med Bane NOR. I tillegg har det vært avholdt mindre arbeidsmøter med noen aktører i næringen etter forespørsel fra dem.

3 Eksisterende rammebetingelser

Prosjektet skal se på dagens rammebetingelser for godsoperatørene. Rammebetingelser kan tolkes ulikt, men et godt utgangspunkt er:

1. Forutsetningene som ligger til grunn for å drive lønnsom godstrafikk på kort sikt.
2. Forutsetningene for å utvikle fremtidens infrastrukturtilbud i tråd med kunde- og markedsbehov på lengre sikt.

I denne rapporten omtales rammebetingelsene for gods på bane i to hovedgrupper:

- Økonomiske rammebetingelser, som hovedsakelig omfatter avgifter og støtteordninger.
- Ikke-økonomiske rammebetingelser, som omfatter ulemper ved sporbrudd, fremføringsmessige begrensninger (lengde/vektbegrensninger), kapasitetsproblemer på banestrekninger som gir dårlige ruteleier og generelt omdømmetap ved forsinkelser og innstillinger.

3.1 Økonomiske rammebetingelser

3.1.1 Kjøreveisavgift

Kjøreveisavgiften ble innført i 2017 etter et EU-direktiv og i forbindelse med jernbanereformen, der hensikten var at Bane NOR skulle få dekning for sine kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastrukturen som følge av én ekstra produksjonsenhet (marginalkostnadsprinsippet) (Bane NOR, 2017).

Bane NORs inntekter knyttet til kjøreveisavgiften var i 2018 på 15 704 758 kroner (ekskl. malm). For 2023 har Bane NOR et budsjett på 69 152 520 kroner. På grunn av innfasing av ordningen har utgiftene til togselskapene økt betydelig i denne perioden. Rabatten inntreer når toget kjører på strekninger som ikke er overbelastet.

Tabell 1: Avgiftssatser godstrafikk - minstepakken. Kilde: Bane NOR

	Enhet	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Årlige prisjusteringer								
Grunnpris:								
Oslo lokal	øre pr brutto tonnkilometer	0,47	0,50	0,51	0,51	0,55	Prisjusteres	Revideres
Ofofbanen		2,50	2,63	2,70	2,71	2,90	Prisjusteres	Revideres
Øvrige		1,06	1,11	1,14	1,14	1,22	Prisjusteres	Revideres
Påslag:								
Ofofbanen	øre pr brutto tonnkilometer	-	5,26	5,40	5,42	5,80	Prisjusteres	Revideres
Øvrige		-	3,54	3,64	3,65	3,90	Prisjusteres	Revideres
Kapasitetsavgift Oslo S - Lysaker	kr pr avgang	500	526,15	540,61	542,23	579,88	Prisjusteres	Revideres
Rabatt		75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	Revideres
Innfasing grunnpris		25 %	50 %	75 %	Fullt implementert			

En innføring av kjøreveisavgift har vært på dagsorden i 20-30 år, og har også utløst en diskusjon om mulige lettelser, kompensasjon og bonus-/malusordninger.

Frem til 2017 var kjøreveisavgiften kun beskrevet i Network Statement, basert på marginalkostnadsprinsippet, der en ekstra transportenhet på det norske jernbanenettet i prinsippet skulle

betale for de ekstra kostnadene dette medførte. Og denne kjøreveisavgiften var til da, bortsett fra for Ofotbanen (malm) og Gardermobanen (flytoget), satt til null kroner. Men med jernbanereformen endret dette seg ved at staten måtte realisere sine krav om betaling av bruk av infrastruktur fra private aktører (på samme måte som veiavgifter), og Bane NOR måtte gis en inntektsmulighet for bruk av infrastrukturen det ble satt til å forvalte.

3.1.2 Ytelsesordning

Ytelsesordningen ble innført parallelt med implementeringen av kjøreveisavgiften i 2017. Kjøreveisavgiftens hensikt er at togoperatørene skal betale de kostnadene de påfører Bane NOR i forbindelse med togfremføringen. Ytelsesordningen justerer kjøreveisavgiften, slik at den blir billigere dersom togene blir forsinket/innstilt som følge av feil på infrastrukturen og dyrere dersom togene forsinkes som følge av togselskapenes egne feil. Rasjonale bak ordningen er å skape et økonomisk incitament for Bane NOR til å holde kjøreveien åpen og for togselskapene til å sørge for at deres togavganger kjøres i henhold til tildelte ruteleier.

Ytelsesordningen reguleres gjennom AST («Avtale om sportilgang») mellom Bane NOR og togoperatørene. Den omfatter forsinkelser på gods- og persontog, samt ikke-planlagte innstilte passasjertog. Innstillinger som rammer godsoperatørene omfattes ikke av ytelsesordningen. Se 3.1.4 Kompensasjonsordning for innstilte godstog.

Selv om ytelsesordningen ikke er en enveis kompensasjonsordning for ulempene som påføres godsoperatørene, er den designet slik at togselskapene får kompensert noe av ulempen som følge av forsinkelser de påføres og som de ikke kan klandres for. Ordningen er generell, i den forstand at den ikke diskriminerer med tanke på type tog. Ordningen er uten sluttdato.

Effekten av denne ordningen gjenspeiles i kjøreveisavgiften ved at den økes eller reduseres avhengig av om togoperatørene eller Bane NOR har forårsaket større forstyrrelser i framføringen. Derfor blir ikke ordningen isolert analysert i denne rapporten. Tall fra Bane NOR viser at nettoen i årene 2018-2020 medfører et påslag på avgiften for operatørene.

3.1.3 Støtteordning for godstransport på jernbane; også kalt miljøstøtteordningen

Jernbanedirektoratet forvalter i dag en midlertidig kompensasjonsordning for kombitransport og vognlast. Denne støtten har til hensikt å gi insentiver til transportmarkedet til å bruke miljøvennlige transportere, og det er en forutsetning at denne ordningen skal redusere prisene for jernbanetransport. Dette er begrunnet i at jernbanetransport har lavere eksterne kostnader (mindre støy, bedre sikkerhet, mindre belastende for miljøet, fører til mindre vegslitasje etc.) enn konkurrerende veitransport. ESA åpner for at det offentlige kan støtte jernbanetransporten med halvparten av differansen i disse eksterne kostnadene.

Kompensasjonsordningen gjelder kun kombitransport og vognlast (ikke systemtog), og var i første omgang tidsbegrenset til tre år fra og med andre halvår 2018 til og med første halvår 2021. Utover dette var det mulig å utvide ordningen med ytterlige to år før ordningen må behandles på nytt av ESA. Budsjetten fastsettes i statsbudsjettet og har hatt følgende øvre ramme:

Tabell 2: Øvre ramme for støtte siden innføring av ordningen

Tidsperiode (fra juli til juni i hver periode)	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Øvre ramme (i MNOK)	60	88	90	92,32

Tildelt støtte beregnes ut fra transportert mengde målt i tonnkilometer.

For en nærmere vurdering av miljøstøtteordningen; se kapittel 4 Miljøstøtteordningen – tiltak og vurdering.

3.1.4 Kompensasjonsordning for ikke-planlagte innstilte godstog

Bane NOR/Jernbaneverket etablerte en ordning for å kompensere godsselskapene for innstillinger. Ordningen ble godkjent av ESA, og bakgrunnen for at den ble iverksatt var en bedriftsøkonomisk analyse sett fra infrastruktureiers (dvs. Bane NOR sitt) ståsted, der det ble sannsynliggjort at innstillinger reduserer etterspørselen på lang sikt. Når etterspørselen reduseres, vil Bane NOR få inn mindre i kjøreveisavgifter og derfor er det i Bane NORs egeninteresse å redusere ulempene slik at etterspørselen etter godstransport holder seg og dermed sørger for inntjening.

Ordningen ble regulert av en egen avtale mellom Bane NOR og godsoperatørene. CargoNet informerte sine kunder om ordningen, og kanaliserte kompensasjonen direkte til sine kunder. Dette kunne dermed anses som et risikoreducerende tiltak for vareeierne/samlasterne som beslutter hvordan godset skal fraktes.

Kompensasjonen gjaldt kun godstog, og var tidsbegrenset til mars 2021. Innspill i arbeidsmøtet Jernbanedirektoratet hadde med godsoperatørene i februar 2022 var at de ønsket at ordningen ble gjeninnført.

3.1.5 Leie av hensettingsplasser

Bane NOR har vedtatt å kreve avgift for hensetting fra 2023 (Bane NOR, 2020). Det vil være årsabonnement basert på kroner per time per påbegynt 100 meter materiell for tildelt kapasitet. Prisene vil justeres årlig med SSBs kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veganlegg.

Tabell 3: Avgiftssatser - hensetting (satser i 2022-priser)

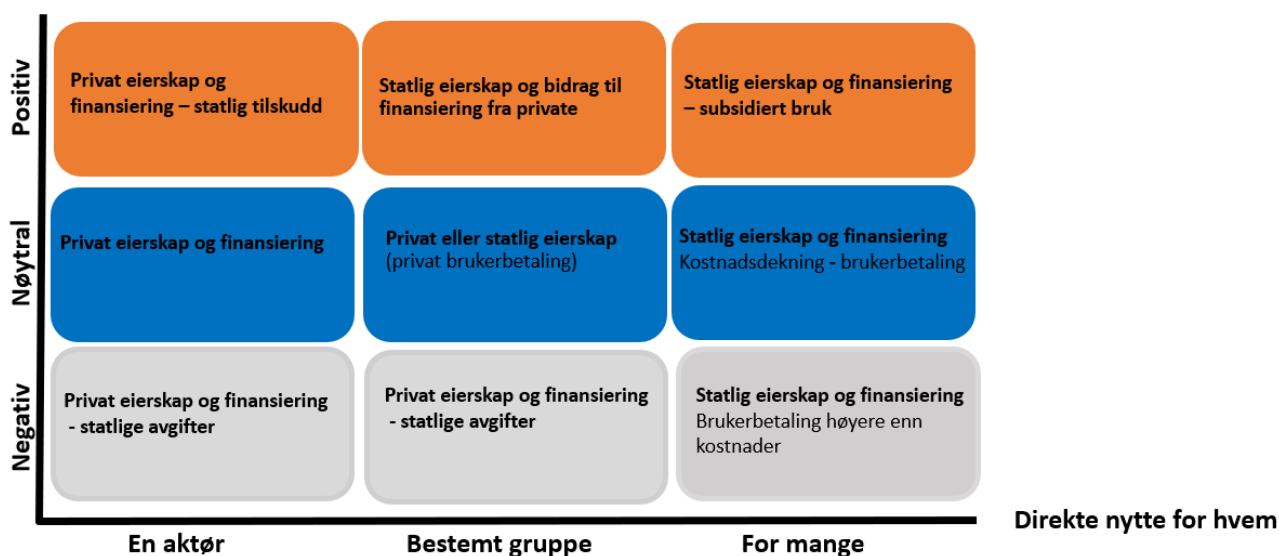
	Første 48 timer	Etter 48 timer
Alnabru	0	25
Andre områder	0	5

Bane NOR har budsjettet med kr. 4 447 000 for hensetting i 2023. Dette beløpet vil bli belastet flere operatører, men muligens i ulik grad. Ettersom ordningen ikke har trått i kraft er det foreløpig noe usikkerhet om hvilke praktiske effekter dette vil kunne gi, utover at de vil medføre en ekstakostnad for godsoperatørene.

3.1.6 Retningslinjer for offentlig støtte til etablering og reetablering av private sidespor og godsterminaler

Jernbanedirektoratets utredning om «Tømmer, bulk og vognlast – kunnskap og finansiering» har vurdert retningslinjer for finansiering av sidespor, havnespor og terminaler langs jernbanenettet (Jernbanedirektoratet, 2022). Det er begrenset til å vurdere finansiering som skiller seg fra større kapasitetsøkende tiltak hvor nytten tilfaller en stor gruppe, som togoperatører og togkunder som benytter nettverket. Det er blitt vurdert hvordan infrastrukturkostnadene på disse tiltakene bør fordeles, hvilke aktører tiltakene skaper nytte for og mulige finansieringsmodeller.

Virkninger for samfunnet for øvrig



Figur 4: Nytteeffekter og betydning for valg av eierskap og finansiering

Det er en rekke prinsipielle forhold som spiller inn på finansieringsmodell. Dersom det er nytte for flere aktører trekker det i retning av statlig eierskap, mens nytte for bare en aktør trekker mot privat finansiering. Nytte for en klart definert gruppe taler både for og mot statlig eierskap. Statlig eierskap vil sikre at alle får tilgang og løse eventuelle koordinerings- og gratispassasjerproblemer. Privat eierskap vil kunne gi mer rasjonell tilpasning av tiltaket, mer korrekt fordeling av risiko, samt å hindre at fellesskapet tar kostnadene, men gevinstene tilfaller et fåtall private aktører (Jernbanedirektoratet, 2022). Ut fra disse hovedretningslinjene og godstiltak som er vurdert foreslås følgende finansieringsmodell:

- Tømmerterminaler – gir nytte for en klart definert aktørgruppe Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor – statlig finansiering
- Etablering eller utvidelse av terminal – privat finansiering
- Sidespor – privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesportstøtte)

Havnespor med/mulig jernbanetilknytning – gir nytte for flere aktører

- Statlig infrastruktur for tilkobling av havnespor – statlig finansiering
- Utvidelse havnespor/terminal – privat/offentlig finansiering

Flerbruksterminaler – gir nytte for flere aktører

- Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor – statlig finansiering
- Etablering eller utvidelse av terminal – privat finansiering

- Sidespor – privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesporstøtte)

Sidespor/industrispor – gir nytte for en aktør

- Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor – statlig finansiering
- Sidespor – privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesportstøtte)

God samordning mellom forvaltningsnivåer og avtalt grensesnitt mellom offentlig og privat finansiering av planlegging og utbygging av tiltak, bidrar til forutsigbare rammebetingelser for godsnæringen.

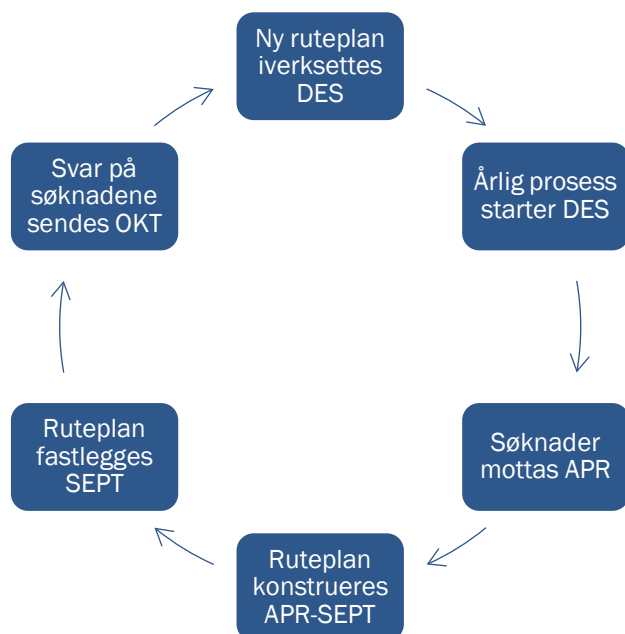
I denne sammenheng vil det være sentralt å se hen til andre ordninger som kompenserer de samme kostnadselementene, for å unngå dobbelttelling. Dersom det for eksempel er slik at et investeringstiltak støttes med utgangspunkt i lavere tredjepartskostnader, vil miljøstøtteordningen som tar utgangspunkt i de samme kostnadene, dobbeltkompensere denne effekten.

3.2 Ikke-økonomiske rammebetingelser

3.2.1 Ruteplanprosess

For at godstogene skal kunne kjøre på jernbanenettet må det søkes om ruteleier. Søknad om infrastrukturkapasitet sendes til infrastrukturfovalter (Bane NOR). Den årlige prosessen starter i desember og består av tre faser. Den første fasen inneholder aktiviteter fram til søknader kan mottas i april. Deretter vurderes fordeling av kapasitet før ny ruteplan er fastlegges. Det er i denne fasen konflikter oppdages og må løses. I den siste fasen inngår aktiviteter fra ruteplanen er fastlagt til dokumentasjon, informasjon og kunngjøringer er utarbeidet og distribuert.

Figur 5: Årlig kapasitetsfordelingsprosess



Årlig fordeling av infrastrukturkapasitet foregår etter krav gitt i lover og forskrifter, samt retningslinjer utarbeidet av Bane NOR. Taktisk ruteplanlegger konstruerer ruteleier basert på mottatte søknader og i

henhold til de forutsetningene som ligger til grunn i form av blant annet infrastrukturens tilstand, teknisk regelverk og operativt regelverk.

Dersom det oppstår interessekonflikter under ruteplanleggingen, skal taktisk ruteplanlegger forsøke å tilgodese alle søknader så langt det er mulig. Gitt at søkeren ikke vil imøtekomme forespørsel om justeringer av konflikterende ruteleier, må konflikten stadfestes og ligge synlig til høring. Synlige konflikter beskrives deretter for hver søker i høringsdokumentet og det skal gis opplysninger om hvilke data søker må sende inn innen høringsperiodens utløp. Bane NOR har i dag tre mulige måter å løse interessekonflikter på:

- Dialog med søkere av infrastrukturkapasitet
- Bruk av «metode for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleietildeling»
- Bruk av prioriteringskriteriene gitt i §9-5 i jernbaneforskriften. Benyttes på infrastruktur som er, eller i prosessen vil bli, erklært overbelastet

Tradisjonelt har allokering av kapasitet og ruteleier i situasjoner hvor infrastrukturen erklæres overbelastet vært basert på en administrativ prioriteringsregel som prioriterer visse typer tog framfor andre typer tog, nærmere bestemt persontransport på oppdrag for det offentlige framfor godstog hvor operatør opererer på kommersiell basis. Dersom det må gjøres prioritering mellom tog av samme kategori, sier den gjeldende forskriften at man skal prioritere togene i henhold til samfunnsøkonomisk verdi.

Det kan likevel stilles spørsmål ved hvorvidt et tog av en kategori alltid skal prioriteres framfor et tog av en annen kategori. Eksempelvis kan det være slik at et fullastet godstog med varer av høy tidsverdi, som fersk fisk, bør prioriteres framfor et persontog med et fåtall passasjerer som foretar fritidsreiser med lave tidsverdier. Når et tog som har lavere samfunnsøkonomisk verdi blir prioritert foran et annet som har en høyere samfunnsøkonomisk verdi vil dette føre til en ineffektiv allokering av ruteleier og innebære et nyttetap for samfunnet. Faren for slike feilprioriteringer blir større jo større variasjoner det er innen hver kategori.

Prosjektet «Vurdering av ruteleier», som er et samarbeidsprosjekt mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet, har sett på mekanismer som kan bidra til en mer effektiv allokering av infrastrukturkapasitet. Problemet med å bruke en metode, som samfunnsøkonomisk prinsipper for verdsetting, er at operatørene ofte sitter på mer informasjon om markedets verdier enn det en myndighet gjør. De har også et insentiv til å gi uriktig informasjon, ettersom en høyere verdi av transporten vil gi en større sjans for at de får den kapasiteten de vil ha, og ettersom infrastrukturforvalteren ikke har muligheter til å kvalitetssikre dette, oppstår problemer knyttet til assymetrisk informasjon. Auksjonering har blitt vurdert som en mekanisme som kan avsløre operatørens virkelige betalingsvilje. Denne løsningen ble derimot vanskelig juridisk sett, og nåværende lovverk åpner ikke for denne muligheten. Videre har prosjektet gitt et oppdrag til Oslo Economics om å utvikle et verktøy for prioritering av tog basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger. Grunnen til dette er at å gjøre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsberegning i hver enkelt case i en ruteleie-konflikt er svært ressurskrevende og Bane NOR vil derfor få nytte av en enklere metode for dette.

3.2.2 Ønskede infrastrukturtiltak

Godsstrategien fra 2016 skapte forventninger i næringslivet om betydelige statlige investeringer til godstransport på bane, der det ble avsatt ca. 18 mrd. NOK til godstiltak i forrige NTP. Jernbanedirektoratet og Bane NOR har derimot siden 2017 gjennomført betydelige utredninger for tiltakene i denne godspakken, som har resultert i at det nå foreligger plandokumenter og beslutningsgrunnlag for en rekke tiltak som ikke vil la seg fullfinansiere med statlige investeringer innenfor det forventede budsjettet (Jernbanedirektoratet, 2022).

I innværende NTP er det avsatt ca. 7,5 mrd. NOK til godstiltak. De totale godsrelaterte investeringsrammene har blitt redusert selv om godsbransjen vil ha nytte av flere av tiltakene i NTP som ikke er direkte godsrelaterte. Det vil derfor være sentralt å investere der nytteeffektene for godstransporten er størst.

3.2.3 Terminalkapasitet og -struktur

Dagens terminalstruktur bygger opp under godstransportene mellom de store byene. Etter nedbyggingen av kapasitetene for vognlast og industrigods består denne transporten primært av kombigods. Kapasiteten i disse terminalene avhenger av sportilgang, lastegater, løfteteknologi, depotarealer, utformingen av inn- og utkjøring, terminallayout, styringssystemer, samt organisering av terminaldriften. I Bane NOR er det prosess på gang for å endre og effektivisere terminaldriften. Dette for å redusere enhetskostnadene for brukerne. For tiltaksforslag se kap.5.4.

3.3 Oppsummering

Det foreligger derved flere typer rammebetingelser, som er innført over tid og har utviklet seg gradvis. Dette er en endringsprosess som fortsatt vil pågå, der det er forståelig at markedsaktørene og godsoperatørene opplever usikkerhet med tanke på fremtidige vilkår for godstransport på bane. Det er mange og forskjellige typer rammebetingelser, og nettopp dette bidrar til at mange aktører oppfatter det hele som litt uoversiktlig.

Den foreliggende utredningen omtaler tiltak både på kort sikt og i et lengre tidsperspektiv, der gjennomføringene av tiltakene bør bygges opp og kunngjøres for å skape den forutsigbarheten aktørene etterspør.

4 Miljøstøtteordningen – tiltak og vurdering

Jernbanedirektoratet leverte 11. april 2022 en foreløpig rapport om miljøstøtteordningen til Samferdselsdepartementet. Foreløpig rapport er lagt som vedlegg 8.1 i denne rapporten for å skille mellom det som ble levert da og den endelige rapporten. Sammendrag og konklusjon er følgende:

4.1 Sammendrag av foreløpig rapport om miljøstøtteordningen

Samferdselsdepartementet besluttet i 2019 å innføre en midlertidig støtteordning for godstransport på jernbane. Målet var å styrke jernbanens konkurransevne og bidra til overføring av gods fra vei til bane. Det kan søkes om støtte til komersiell godstransport på norsk jernbane innen kombinerte transporter og vognlasttransporter. Støtten tildeles på bakgrunn av gjennomførte netto tonnkilometer og er på inntil 5 øre per netto tonnkilometer for elektriske tog og 2 øre per netto tonnkilometer for dieseltog.

Målet med en eventuell bedring av støtteordningen er å unngå miljø-, ulykkes- og infrastrukturkostnader som ville oppstått dersom godset alternativt hadde blitt fraktet på vei. Siden ordningen ble innført har den vært uendret, i samme periode har det kommet ny informasjon som endrer kalkulasjonsprisene for tredjeparskostnadene noe. Derfor har Jernbanedirektoratet gjort en oppdatering av de relevante satsene som ligger til grunn. Satsene brukes til å beregne differansen i tredjeparskostnader, herav miljø-, ulykkes- og infrastrukturkostnader som følge av marginale endringer i trafikk, mellom vei og bane. Den største endringen består i en økt karbonpris og en økning i slitasjekostnader for godstog. Det er vurdert 4 ulike alternativer innenfor rammen av dagens miljøstøtteordning, disse er 1) en videreføring av dagens ordning, 2) samme nivå på ordningen, men med flere produkter, 3) inkludere flere produkter med nye satser og 4) avvike ordningen.

Vurderingene som er lagt til grunn for disse alternativene er:

- En mulig inkludering av tømmerføringen og malmtransport:
- Tolkning av dagens karbonprisbane
- Målformuleringen fra Stortinget – «mer gods på bane»
- Infrastrukturtiltak som grunn/årsak for miljøstøtteordningen
- Langsiktighet/tidsperspektiv i ordningen

4.1.1 Oppsummering/anbefaling

Jernbanedirektoratet anbefaler følgende:

- Støtteordningen for godstransport på jernbane (omtalt som miljøstøtteordningen) videreføres etter samme modell som tidligere
- Ordningen forlenges i 1+1 år med utbetaling i 2022 og 2023 – i henhold til allerede ratifisert ESA-avtale. En eventuell videreføring og forbedring av ordningen utover denne perioden vil bli vurdert når samtlige rammebetingelser kan sees i sammenheng – altså når det pågående prosjektet leverer sin sluttrapport innen den 1. august i år (2022).

Jernbanedirektoratet finner ikke grunnlag for å inkludere flere segmenter enn i dag i miljøstøtteordningen. Det viktigste målet med miljøstøtteordningen er å bidra til å øke mengden gods på bane. Derfor er det viktig å fokusere på de markedssegmentene hvor det er størst overføringspotensial. Jernbanedirektoratet mener at det i størst grad er tilfelle for kombi og vognlast.

Jernbanedirektoratet mener videre at alle rammebetingelsene bør vurderes samlet før det vurderes en hvorvidt ordningen bør videreføres eller endres i et lengre tidsperspektiv. Derfor foreslås det nå at ordningen i første omgang videreføres for de to årene som er ratifisert.

5 Tiltaksforslag i endelig rapport

Det er grunner til å støtte godsneringen gjennom å bedre de økonomiske rammebetingelsene den har. Dette kan begrunnes i måloppnåelse av overføringsmålet eller å holde tilbudet flytende i utfordrende tider. Analyser Jernbanedirektoratet har gjort i forbindelse med dette prosjektet (og forarbeidene til den eksisterende miljøstøtteordningen) viser imidlertid at jernbanetransport har lavere kostnader for tredjepart enn veitransport, men at veibruks-, og CO₂-avgift delvis korrigerer for disse kostnadene ved veitransport. Slike avgifter er ikke like store for jernbane, noe som gjør at de samlede eksterne kostnadene for jernbane er høyere enn for veitransport, dersom man tar hensyn til dette (se kapittel 1.2).

5.1 Infrastrukturtiltak på lengre sikt

Samferdselsdepartementet har lagt til rette for porteføljestyring av effektpakke for kombitransport på de fire viktigste strekningene for godstransport på bane, med utvikling av tilbudet her i takt med markedet. Strekningene består av Oslo – Bergen, Oslo – Narvik, Oslo – Trondheim og Trondheim – Bodø.

I sin anbefaling til porteføljestyring i jernbanesektoren omtales effektpakken for kombitransport å ha lønnsomhet som er blant de bedre i porteføljen, men der modenheten samlet er vurdert som lav. Anbefalingene gjelder for gjennomføringen av NTP 2022-2033, dvs på kort (0-4 år) og mellom-lang (5-14 år) sikt.

I dialogen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er det lagt til grunn at effektpakken kan gjennomføres innenfor kostnadsanslaget i NTP. Det erkjennes at det er kapasitetsbegrensninger på strekningene. Men, modenheten for effektpakken er samlet sett lav. For Bane NOR blir det viktig fremover å øke modenheten og optimalisere tiltakene på hver enkelt strekning.

Tiltaksforslag

Tildel midler til effektpakke for kombitransport midler slik det er skissert i NTP.

5.2 Infrastrukturtiltak på kort sikt

De langsiktige effektpakkene er omfattende; både når det gjelder kostnader og utbygging. Derfor er det laget en egen effektpakke ved navnet «E13 – planlegging og bygging av mindre investeringstiltak jernbane». Målsetningen med denne effektpakken er å peke på lavhengende frukter med relativt lave kostnader og høy nytte uten at man trenger finansiering til et stort tiltak. Eksempler på dette for godsneringen sin del kan være utskifting av sporvekslere ol. Regjeringen har lagt til grunn en ramme på 24 milliarder kroner i hele planperioden til denne effektpakken. Dette skulle tilsi omtrentlig 2 milliarder kroner pr år hvis summen fordeles likt.

E13 har blitt delt i 5 områder:

- Sikkerhet og miljø
- Gods på jernbane
- Signalsystemer – videreutvikling av ERTMS
- Stasjoner og knutepunkt
- Sikker kjøreveis-IKT

Utfordringen er at godsneringen er ett av fem områder i denne effektpakken, og at punktet for gods igjen er tredelt:

- effektivisere tømmertransporten,
- åpne nye markeder for jernbanen innen kombitransport
- prioritering av kapasitetsøkende tiltak med rask effekt som muliggjør vogner med større lastevolum og mer effektiv godstransport

Avtalen ble inngått i januar 2022, og siden det kun er årlig rapportering som skal finne sted i 3. tertial foreligger det på det tidspunktet denne rapporten skrives ikke noen tall på hvordan fordelingen mellom de forskjellige områdene har vært.

Det er en utfordring for tiltak at det er vanskelig å gjøre samfunnsøkonomiske beregninger for enkelttiltak fordi effekten ofte oppstår til fulle når man har utført en pakke med tiltak, men dette er ikke særskilt for denne effektpakken.

Hvis målet er å bedre rammebetingelsene for godsnæringen, så vil øremerking av midler til gods i denne pakken være et tiltak, utvikle «Mindre investeringstiltak gods» til en egen effektpakke eller ta «Sikkerhet og miljø» ut av denne fellesposten. Men dette går på tvers av instruksjonen om å ha relativt få effektpakker og samtidig la Bane NOR ha ansvar detaljer og planlegging i hver av pakkene.

Tiltaksforslag

For å sikre at mindre investeringstiltak for godsnæringen får tildelt midler, foreslår vi å opprette dette som en egen effektpakke.

5.3 Prioritering ved rutetildeling og trafikkavvikling for godstrafikk

5.3.1 Prioritering ved rutetildeling

Togtilbudet og særlig persontrafikken til og fra de store byene har utviklet seg mye de siste årene. Dette fører til at kapasitetsutnyttelsen av banenettet har økt og for godstog har dette medført at tilgangen på gunstige ruteleier og mulighet for fleksibilitet i ruteplanlegging og framføring har blitt redusert. Jernbanedirektoratet har i prosjektet "Framføringstid og prioritering av godstog" vurdert prosessen i rutetildelingen og gjeldene forskrift for kapasitetsfordeling. Problemstillingen ble knyttet opp mot en case der CargoNet har søkt ruteleier for å etablere et raskere togtilbud mellom Alnabru og Bodø i forbindelse med et initiativ kalt "Nord-Norgelinjen". Analysen viser at godstogene på den nevnte relasjonen har stadig lengre framføringstid og at dette i hovedsak skyldes flere persontogavganger samtidig som infrastrukturen er begrensende.

Samtidig forventes det at det oppstår flere konflikter og at flere strekninger blir erklært overbelastet, blant annet i sammenheng med trafikkpakkene der alle persontog inklusive opsjoner betraktes som offentlig kjøpt og prioriteres fremfor godstog. Igjen fører dette til at godstog blir nedprioritert etter dagens prioriteringskriterier. Prosjektet anbefaler å se på muligheten til å endre forskriften slik at det toget som har den største samfunnsnytteten blir prioritert i ruteplanprosessen før strekninger erklæres overbelastet, å utvikle modellen for samfunnsøkonomiske analyser, samt bruk av ekspressruteleier (Jernbanedirektoratet, 2020).

Modellverktøy for håndtering av ruteleiekonflikt

I jernbaneforskriften §9-5. punkt (2) står det at ruteleiene kan prioriteres etter en annen rekkefølge enn den tradisjonelle, der persontog på kontrakt med det offentlige prioriteres fremfor godstog, dersom transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester (Jernbaneforskriften, 2021). Oslo Economics har utviklet et verktøy for håndtering av ruteleiekonflikt som på en effektiv måte skal vurdere hvilke tog som burde prioriteres i en eventuell ruteleiekonflikt basert på samfunnsøkonomisk verdsetting. Verktøyet brukes til å verdsette togavganger som søker om samme ruteleie, for hvert

togalternativ beregnes nyttetapet som følge av at toget ikke blir tildelt ønsket ruteleie. Modellen fungerer slik at ett av togene skal gå, men det utelukker også at det andre går. Persontransport antas at overføres til øvrige transporttilbud på jernbane, buss, personbil og fly, og godstransport antas at blir overført delvis, alt, eller ingenting til veitransport med mulighet for å legge til en alternativ togavgang på et senere tidspunkt.

For å beregne nyttetapet av å ikke få tildelt ønsket ruteleie trengs det en del overordnet informasjon som input i modellen:

- Godstyper og godsmengder
- Distansen godset skal fraktes
- Alternativ transport for gods
- Reisedata (kjøretid, antall reisende og distanse) for persontog mellom relasjoner på ønsket avgang
- Rutetilbudet umiddelbart før og etter ønsket avgang for persontog
- Hvordan reisende fordeler seg på arbeidsreisende, fritidsreisende og forretningsreisende

Nyttetapet følger av tidsforskyvning, transportoverføring, eksternaliteter og driftskostnader (tomtogkjøring), men det kan også være konfliktspesifikke konsekvenser som skal beskrives i vurderingen. Verktøyet er generelt utformet for å kunne benyttes ved alle mulige konflikter på alle banestrekninger i Norge (Oslo Economics, 2022).

Tiltaksforslag

Jernbanedirektoratet anbefaler følgende:

- At modellverktøyet for håndtering av ruteleiekonflikt blir testet ut av infrastrukturforvalter slik at prosessen ved ruteleiekonflikter kan optimaliseres med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomme togavganger.
- Det gjøres en utredning i samarbeid mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR som vurderer muligheten for å legge en ruteplan med fleksibilitet i avganger for persontog i perioder med godstogrush, for å undersøke endringen i samfunnsnytte av at godstog får kjørt til de markedsmessige attraktive tidene, sammenliknet med en ruteplan som er konstruert slik Bane NOR i utgangspunktet foretar prioriteringen. Dette kan gi innsikt i hvorvidt det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å la godstog få prioritet for eksempel på kvelden/natten for å kunne levere varer på morgenen.

Dette bør ses i sammenheng med jernbaneforskriftens § 9-5 som definerer prioriteringskriteriene. Videre bør det ses på mulighetsrommet infrastrukturforvalter har for å avvike fra denne prioriteringen også før det oppstår en ruteleiekonflikt og om forskriften eventuelt bør revideres for å nå målet om mer gods på bane.

5.3.2 Trafikkavvikling for godstog – ruteleier som ikke benyttes

I kapittel 3.2.1 i denne rapporten beskrives prosessen for ruteleietildeling i Norge. Det er en utfordring at ruteleiene tildeles på årlig basis ettersom det for godstogene ikke alltid er like forutsigbart hva behovet kommer til å være. Dette medfører også at noen søker om flere ruteleier enn det er behov for. Årsaken til dette er todelt:

- 1) det søkes for sikkerhets skyld i tilfelle behovet vil oppstå
- 2) det søkes for å forsikre seg om at ingen konkurrent får bedre kapasitet på strekningen

Dette er en situasjon som bør avverges når kapasiteten på jernbanen er så belastet som den er i godstogrush nå. På den annen side er årlige ruteleietildelinger hensiktsmessig for persontogene, så ordningen bør videreføres. Isteden bør det legges til rette for en ordning som gjør det både mindre attraktivt å søke om ruteleier som ikke benyttes eller eventuelt at det åpnes for at andre togoperatører gis tilgang til å overta ruteleier som ikke skal benyttes.

Bane NOR opplyser at de har innført reservasjonsavgifter, og at ordningen nylig har blitt satt ut i praksis. Hvis ruteleiet kanselleres tidligere enn 60 dager før avgang, så påløper det ingen avgifter. Hvis kanselleringen skjer senere enn det så påløper utgifter i henhold til Tabell 4.

Tabell 4: Reservasjonsavgifter - grunnpris beregnes ut ifra planlagt rute og togvekt

Tidsperiode	Persontrafikk	Godstrafikk
Til og med 15 dager før planlagt avgangstid fra utgangsstasjonen	30 % av grunnpris	30 % av grunnpris
Mellom 14 dager og 48 timer før planlagt avgangstid fra utgangsstasjonen	60 % av grunnpris	60 % av grunnpris
< 48 timer før planlagt avgangstid fra utgangsstasjonen	80 % av grunnpris	80 % av grunnpris

Bane NOR oppgir at det var noe støy ved innføring av ordningen, men at operatørene har tilpasset seg raskt og at det i liten grad kreves reservasjonsavgifter.

Tiltaksforslag - praktisere en malusordning for godsrouteleier som ikke benyttes slik det beskrives i Network Statement kapittel 5.6.4 i henhold til intensjonen. Bane NOR oppfordres til å sørge for å kommunisere hvilke ruteleier som har blitt kansellert slik at det blir mulig for andre operatører å benytte dem.

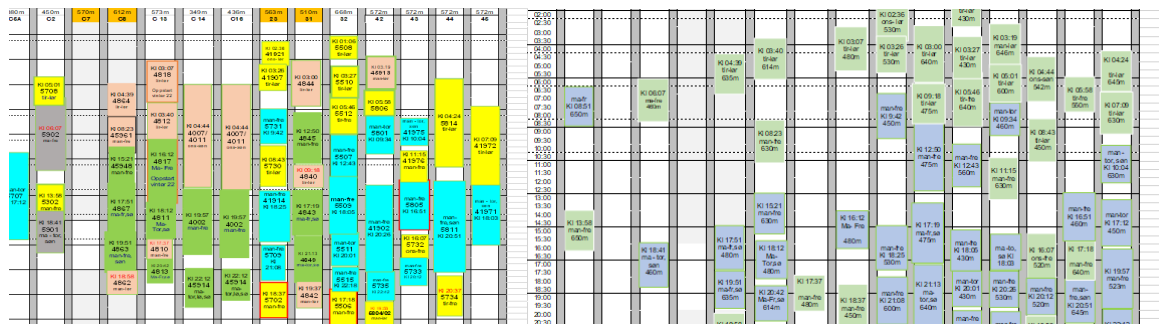
5.4 Optimalisering av terminalkapasitet

Situasjonen i dag er at det er fri konkurranse om terminaltjenester på kombiterminalene noe som betyr at terminaloperatører med godkjent tilgangsavtale til terminalen kan tilby terminaltjenester. Dette har ført til at hvert godstogselskap i mange tilfeller drifter egne terminaloperasjoner med eget utstyr. Dette fører til at spor, skifte-, og løfteutstyr står uutnyttet i store deler av døgnet. Dette virker å være en ineffektiv drift av terminalen, og at det vil være hensiktsmessig å innrette dette arbeidet på en annen måte - med f. eks. én aktør eller med sterkere reguleringer som gjør samarbeid mer attraktivt. Dette prosjektet har ikke tatt stilling til utfordringene med effektiv terminaldrift bør løses. Jernbanedirektoratet konkluderer kun at organiseringen på terminalene bør gjennomgås og positive og negative konsekvenser bør utredes videre. Bane NOR har i arbeidet med dette prosjektet uttrykt at en slik endring vil kunne føre til besparelser for sektoren på anslagsvis 40-50 millioner kroner i året som følge av mer effektiv bruk av terminalressursene. Videre vil det frigjøre restkapasitet, som det ellers vil koste om lag 1-1,5 milliarder kroner å utbedre ved å bygge ut mer infrastruktur.

Dette tiltaket aktualiseres ytterligere av at flere operatører ønsker å etablere seg og dagens operatører ønsker å utvikle nye markeder i tilknytning til andre terminaler. Dersom dette medfører enda flere terminalaktører vil det være risiko for at den samlede kapasiteten i jernbanenettet reduseres og driftskostnadene per enhet økes.

Figuren under viser sporplaner for Alnabruterminalen i dag (til venstre) og hvordan det kunne vært med en mer helhetlig plan (til høyre). De hvite områdene i sporplanen illustrerer ledig kapasitet.

Figur 6: Sporplaner med og uten helhetlig plan. Illustrasjon levert av Bane NOR



En endret terminalorganisering vil antagelig også ha negative implikasjoner, og flere markedsaktører ønsker ikke denne endringen. Det kan skyldes at handlingsrommet for individuelle tilpasninger og muligheter for å differensiere tilbudet reduseres eller at kostnadene tilsynelatende øker uten at det er like lett å kvitte seg med kostnader knyttet til duplisering av terminaloperasjonene.

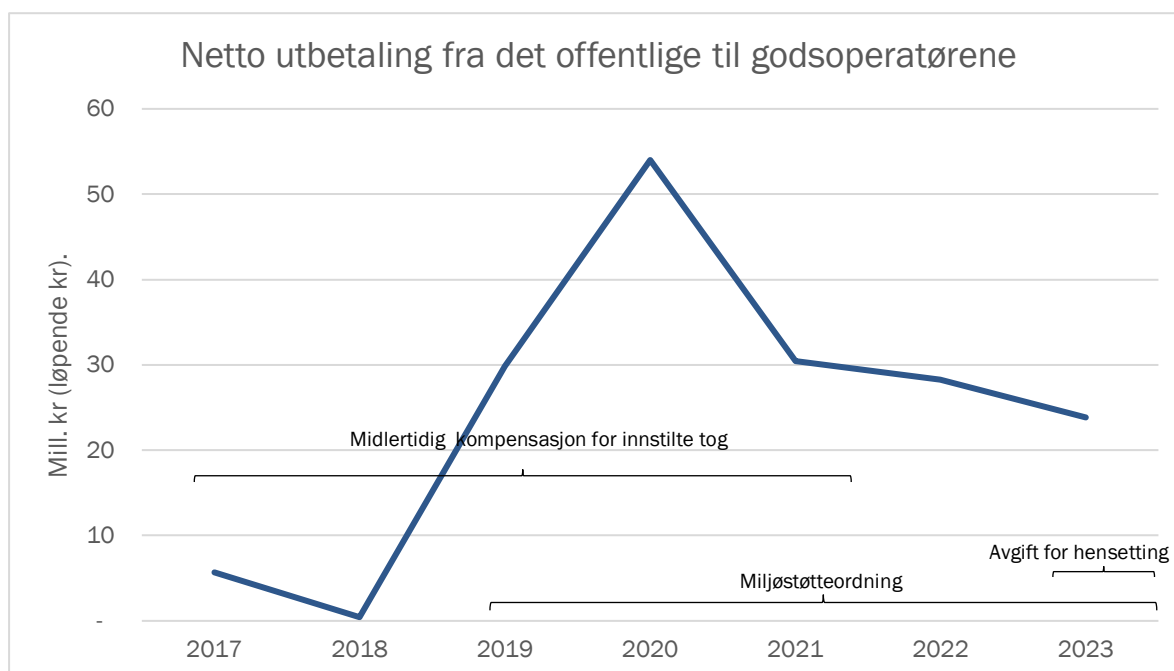
Tiltaksforslag

Jernbanedirektoratet deler Bane NORs bekymring knyttet til dagens organisering med flere konkurrerende aktører på et begrenset terminalområde. Jernbanedirektoratet ser at det vil ha en effektiviseringsgevinst å la bare én aktør ha ansvar for terminaldrift hvis målet er å bedre kapasitet og redusere driftskostnader i terminalhåndteringen.

5.5 Total økonomisk belastning

I kapittel 3.1 beskrives de økonomiske rammebetingelsene. Det er mange av dem og noen av dem har vært fungerende på forskjellige tidspunkter. Operatørene oppga i interessentverkstedet at de synes forholdene knyttet til økonomiske rammebetingelser var både uoversiktlig og lite forutsigbart. Jernbanedirektoratet mener at selv om endringene skaper noe uforutsigbarhet over tid, så bør det åpnes for midlertidige kompensasjonsordninger hvis vi ser en positiv overføringseffekt.

Figur 7: Netto utbetaling til godsoperatørene



Figur 7 viser netto utbetalinger fra det offentlige til godstogoperatørene (med unntak av malmtransport), det vil si summen av støtte og avgifter. Prognoser og budsjettall fra Bane NOR er benyttet for de seneste årene, så disse er bare anslagsvise. Dette bildet gjenspeiler ikke situasjonen for den enkelte operatør, blant annet fordi CargoNet og Greencargo mottok mesteparten av miljøstøtten som ble utbetalt. Likevel kan vi se at det i sum ble utbetalt over 20 millioner i årene miljøstøtteordningen har vært aktiv og at nettoen er høyest i årene begge støtteordningene har vært aktive. Ytelsesordningen fungerer som en rabatt/påslag på kjøreveisavgiften og nettoen fra ordningen blir derfor trukket fra kjøreveisavgiften. Tabell 5 viser datagrunnlaget som ligger til grunn for graden. Merk at tallene for 2022 og 2023 er basert på prognoser.

Tabell 5: Avgifter og støtte, alle utenom LKAB

Mill. Kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kjøreveisavgift	-	12	30	42	56	60	60
Tilgang godsterminaler	-	4	4	4	4	5	5
Hensetting	-	-	-	-	-	-	4
Sum infrastrukturavgifter	-	16	33	46	60	65	69
Midlertidig kompensasjon for innstilte tog	6	16	3	17	1	-	-
Miljøstøtteordning	-	-	60	83	90	93	93
Sum støtte	6	16	63	100	91	93	93
Netto	6	0	30	54	30	28	24

Dette danner grunnlag for Jernbanedirektoratets videre vurderinger av tiltak knyttet til de videre vurderingene av økonomiske rammebetingelser.

5.5.1 Eventuell videreføring av miljøstøtteordningen

For en nærmere beskrivelse av leveranse knyttet til miljøstøtteordningen som Jernbanedirektoratet leverte i april 2022 se vedlegg 8.1 samt delkapittel 4.1. Der ble det spilt inn at ordningen skulle videreføres med etablerte satser i både 2022 og 2023 innenfor nåværende ESA-ratifisering. Der ble det også beskrevet at Jernbanedirektoratet i denne endelige rapporten skulle komme med en betraktning om en eventuelt videreføring av ordningen. Det er hittil blitt utbetalt omkring 230 millioner kroner, og dersom vi legger årets budsjett til grunn for i år og neste år, vil total utbetaling ende på over 400 millioner kroner i femårsperioden.

Guidelines on State aid for railway undertakings (ESA (EFTA Surveillance Authority), 2008) punkt 97 sier at støtte skal være begrenset til et maksimum på fem år og deretter reevalueres i lys av oppnådde resultater og om nødvendig gis tillatelse til fornyelse. Dette er gjengitt i avtalen med ESA.

Jernbanedirektoratet gjennomførte en evaluering som var ferdigstilt januar 2021. Det var vanskelig å isolere effektene av ordningen og å prognostisere hvordan lønnsomheten blir i fremtiden, tatt i betraktning økte avgifter og bortfall av støtte, samt pandemieffekter. Den kvalitative delen av evalueringen tilsa at det hadde vært effekt, men det var ikke entydige resultater i den kvantitative delen. Med et mål om å overføre gods fra vei til bane er det også viktig å kunne vise til en slik overføringseffekt for å faglig begrunne en videreføring av ordningen etter 2023 og ny ratifisering i ESA. Med et mer nyansert datamateriale vil det kunne være enklere å vise en slik overføringseffekt kvantitativt, selv om det ikke nødvendigvis finnes et mye bedre grunnlag for dette ved utløpet av ordningen.

Miljøstøtteordningen er beregnet basert på 50 prosent av differansen i tredjepartsvirkninger av godstransport kjørt på henholdsvis vei og bane. Denne differansen vil endres seg i takt med kalkulasjonsprisene som blir brukt for marginale eksterne virkninger. Disse kalkulasjonsprisene er usikre og en økende karbonpris tilsier også at støtten skal øke for hvert år, noe som ikke er ønskelig ettersom godstogoperatørene må kunne utvikle tilbudet sitt uavhengig av støttemidler. Målet er at de skal kunne bli økonomisk levedyktige på sikt og da må de også ha insentiver til å gjøre produksjonen mer lønnsom. Dersom denne ordningen ikke var midlertidig vil vi derimot skape en kompensasjonsavhengighet og redusere insentivene til godsoperatørene til å finne effektive løsninger og optimalisere produksjonen for å øke lønnsomheten. Derfor er ordningen formet for å være en midlertidig løsning på de økonomiske problemene.

På den ene siden kan vi se at kjørte bruttotonnkilometer har økt for over 80 prosent av banestrekningene fra 2020 til 2021, totalt er det en økning på 12 prosent, og at operatørene utvikler nye tilbud. Dette kan peke mot at lønnsomheten har økt, likevel kan noe av denne effekten komme av at det har vært færre persontogavganger og dermed mer plass til gods i forbindelse med pandemien. På den andre siden er det mye usikkerhet knyttet til hvordan kostnadsbildet og dermed den økonomiske situasjonen kommer til å se ut om noen år. Godsoperatørene har de siste årene fått midlertidig kompensasjon for innstilte tog og miljøstøtte, på kostnadssiden har de betalt kjøreveisavgift og for tilgang til godsterminaler. Denne kjøreveisavgiften skal gradvis øke fra 2024 med minst 40 prosent, det skal også innføres en hensettingsavgift og kompensasjonen for innstilte tog har bortfalt, dette kan forverre kostnadsbildet for godstogoperatørene.

Tiltaksforslag

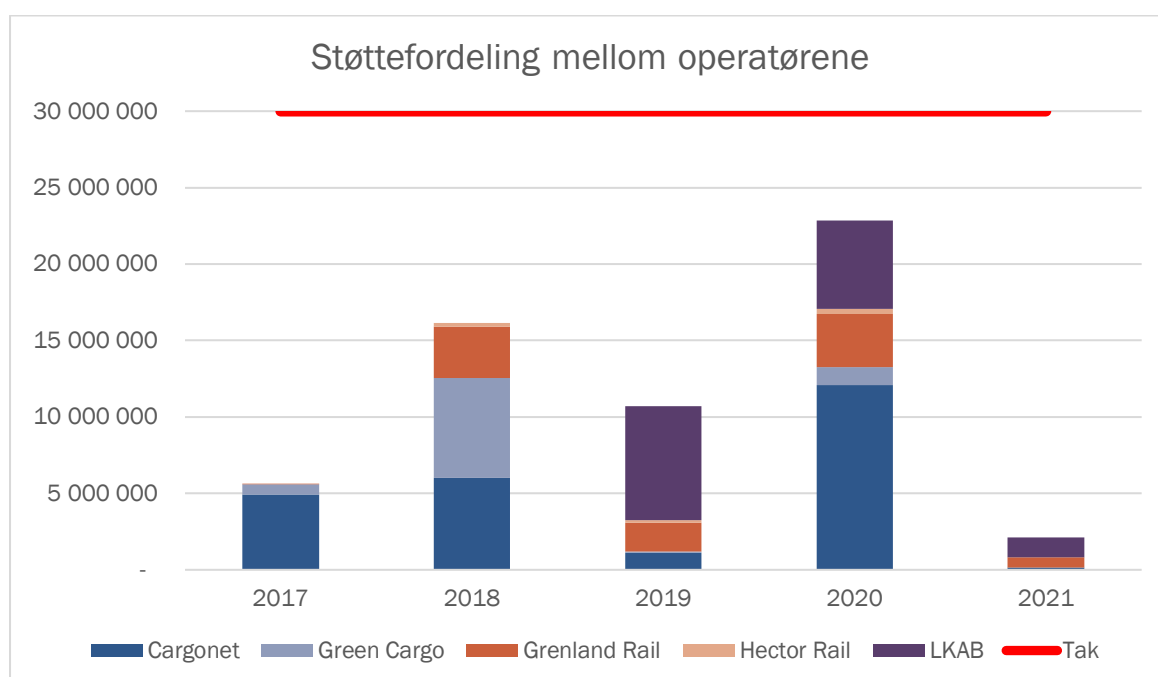
Jernbanedirektoratet mener derfor at det bør gjennomføres en oppdatering av evalueringen når søknadstallene for 2022 foreligger i september 2022. Det vil gi et mer oppdatert beslutningsgrunnlag før man vurderer en ny ESA-ratifisering og en eventuell ytterligere videreføring av ordningen.

5.5.2 Gjeninnføring av ordningen for ikke-planlagte avvik/innstilte godstog

Bane NOR administrerte frem til mars 2021 en ordning som ga godsoperatørene kompensasjon dersom de måtte innstille avganger som følge av feil på infrastrukturen. Bakgrunnen for denne ordningen var «market participant»-prinsippet, der offentlig støtte kan gis dersom det kan sannsynliggjøres at en privat aktør ville gjort det samme for å generere inntekter i fremtiden. Rasjonalet bak denne ordningen var at godsoperatørene trengte kompensasjon for å opprettholde tilbudet, slik at de var i stand til å betale kjøreveisavgift i fremtiden. Det fungerer også som kompensasjon for merkosntader for godstogselskapene når togene ikke gikk.

Denne ordningen hadde et budsjett på 30 millioner per år i de fem årene ordningen varte. Stolpene i figuren under viser hvilke aktører som fikk tildelt hvor mye, og den røde streken viser budsjetttrammen for ordningen.

Figur 8: Støttefordeling mellom operatørene mens ordningen var operativ



I etterkant av ordningens utløp etterlyste aktørene en fornyelse av denne ordningen. Som grafen over viser, ble denne ordningen kun brukt i begrenset grad, og vi vet at det ble innstilt avganger som ikke ble kompensert. Noe av grunnen til dette kan være et forholdsvis tungvint søknadsregime som gjorde at transaksjonskostnadene ble høye, mens andre årsaker kan være at ordningen ikke ble markedsført i tilstrekkelig grad i starten.

Det er ikke gjennomført noen evaluering av denne ordningen fra Bane NOR. Det er Jernbanedirektoratets vurdering at denne ordningen kun i begrenset grad bidro til måloppnåelse, og at det kun var en måte å kompensere godsoperatørene på økonomisk uten at det lå klare insentiver for overføring til grunn. Ytelsesordningen bidrar også til en viss grad til kompensasjon for den ulempen godstogsoperatørene opplever. Dersom formålet er å støtte godsoperatørene økonomisk, bør dette skje ved hjelp av enklere ordninger som også insentiverer overføring i noen grad, slik miljøstøtteordningen gjør i dag. Det er også et mål å begrense antall ordninger.

Tiltaksforslag

Jernbanedirektoratet mener derfor at ordningen ikke bør gjeninnføres men at det er viktig at Bane NOR følger opp den nylig utarbeidede «Veileder for sporbrudd».

5.5.3 Revisjon av ordningen for kjøreveisavgift i 2024

Jernbanedirektoratet registrerer at Bane NOR varsler en økning i kjøreveisavgiften for godstog. Godstogselskapene har blitt forespeilet en økning i avgiftene på opptil 40 prosent, noe selskapene mener vil sette dem under press. Jernbanedirektoratet anser at en slik økning i kjøreveisavgiften vil endre rammebetingelsene for gods på bane i betydelig grad og bidra til å svekke lønnsomheten. En kraftig økning i kjøreveisavgiften vil dermed svekke mulighetene for å nå målet om godsoverføring fra vei til bane.

Tiltaksforslag

Jernbanedirektoratet følger utviklingen i kjøreveisavgiften og vurderer konsekvensen fortløpende.

5.5.4 Kompensasjon for planlagte innstillinger for godstog

Dette prosjektet ble igangsatt som en oppfølging av rapporten «Evaluering av sommerstengning og andre banestengninger» (ferdigstilt i april 2020). Rapporten tok for seg periodene der banestrekninger er stengt i lengre perioder for å utføre større anleggsarbeider på banenettet. Målet med prosjektet var å kartlegge godstogoperatørenes mulige økonomiske tap som følge av slike planlagte innstillinger, og om disse tapene bør kompenseres.

Stengte banestrekninger (sporbrudd) ved anleggsarbeider gjennomføres på flere måter og får ulike konsekvenser for togoperatørene:

- Sporbrudd med mulighet for gjennomkjøring

Noen sporbrudd kan legges opp slik at det er anledning for godstog til å passere anleggsområdet til fastsatte tider (ruteleier). I slike tilfeller vil noen av de togene som vanligvis kjører på strekningene kunne kjøres, ofte i et endret ruteleie. Dette gjør det mulig å kjøre deler av godset på bane som normalt, mens noe må overføres midlertidig til vegtransport

- Sporbrudd med mulighet for omkjøring via andre banestrekninger

På deler av jernbanenettet kan godstog omdirigeres via andre baner ved planlagte arbeider på den strekningen som normalt benyttes. Kjørestrekningen og framføringstiden for godstogene vil da bli lengre. Togene må ha nye ruteleier og det er ofte kapasitetsproblemer på omkjøringsstrekningen, noe som begrenser kapasiteten og gir lang kjøretid. Lengre kjørestrekning gir også økt kjøreveisavgift siden avgiften beregnes per kilometer togene kjører.

- Sporbrudd uten gjennomkjøring og uten omkjøringsmuligheter

Når det ikke er mulig med omkjøring eller å trekke godstog gjennom et anleggsområde, kan noe av godset kjøres på bane enten før eller etter bruddet. Når dette ikke lar seg gjøre og ved langvarige brudd må varene transporteres med andre transportmidler, som regel på veg. For godsoperatørene betyr dette at de taper inntektene de ville hatt ved å transportere varene. Samtidig vil operatørene fortsatt ha løpende utgifter til materiell og personale. Ved lengre sporbrudd er det også en mulig konsekvens at gods som overføres til veg midlertidig ikke vil komme tilbake til bane når sporet gjenåpnes. Det er vare-eierne som besørger den alternative transporten og som bærer kostnadene ved denne, ikke godstogoperatørene.

Det er altså stor variasjon mellom ulike sporbrudd og på hvilken måte dette berører godstogoperatørene. Utgiftene godsoperatører og persontogoperatører påføres ved brudd er ikke sammenliknbare.

En prinsipiell forskjell mellom persontogoperatører og godsoperatører er at persontogoperatørene har plikt gjennom sine avtaler med Jernbanedirektoratet til å skaffe alternativ transport for passasjerene ved banestengninger.

Godstogoperatørene har avtaler med samlastere eller direkte med store kunder om framføring av gods. Dersom det ikke er mulig å kjøre godset på bane på grunn av en stengt banestrekning er det vare-eierne og ikke godsoperatørene som sørger for å skaffe alternativ transport for godset.

Det primære behovet for godstogsoperatørene er å få kjøre togene som planlagt i ruteplanen slik at godset kommer fram som avtalt. Det er derfor av stor betydning for togoperatørene at infrastruktureier (Bane NOR) planlegger og gjennomfører nødvendige arbeider på sporet på en måte som fører til kortest mulige sporbrudd. Videre er det viktig at det tilrettelegges for gjennomkjøring for godstog i så stor grad som mulig.

Etter prosjektet «Evaluering av sommerstengninger», har Bane NOR laget en «Veileder for sporbrudd» (STY-605470, godkjent i Bane NOR juli 2021). I veilederen er mange av forslagene og tilrådingene fra evalueringsrapporten tatt inn. Veilederen vektlegger at fremtidige sporbrudd skal være så få, så korte og så godt utnyttet som mulig. Videre skal det også vurderes om det er mulig med åpninger for kjøring av tog gjennom anleggsområdet (slots). Innføringen av veilederen og de føringene denne legger skal sikre at nødvendige sporbrudd planlegges og gjennomføres på best mulig måte for togtrafikken. Dette vil gi bedre rammebetingelser for godsoperatører som blir berørt av årlige sporbrudd. Veilederen har krav om å begrense stengingsperiodens varighet, begrense konsekvensene av sporbruddet, forbedre alternativ transport og forbedre informasjonen til berørte parter

Det er store ulikheter mellom de forskjellige typene av sporbrudd. Effektene av slike planlagte sporbrudd avhenger som beskrevet over av hvor på jernbanenettet bruddet gjennomføres, av varigheten, mulighetene for omkjøring på andre baner og om noen godstog kan slippes fram i såkalte slots. Dette gjør at det ikke er mulig å generalisere godsoperatørens økonomiske tap ved banestengninger. Dersom det skulle gis økonomisk kompensasjon for planlagte brudd vil alle ekstrautgifter og tapte inntekter måtte dokumenteres. Størrelsen på de økonomiske tapene avhenger av mange ulike faktorer, der noen av disse kan avbøtes med god planlegging fra togselskapenes side.

Når Bane NOR gjennomfører tiltakene og prosedyrene i «Veileder for sporbrudd» vil framføringsmulighetene bli forbedret med mål om færre brudd og kortere brudd. Ved bedre tilrettelegging for framføring av godstog ved brudd vil det bli mindre behov for å kjøre godset på veg, og inntektstapet for operatørene vil reduseres.

Tilrettelegging

Det kan være mulig å gjennomføre en bedre tilrettelegging for avviking av godstrafikken ved planlagte sporbrudd. En slik tilrettelegging kan aktivt bidra til å lette framføringen av godstrafikken og bidra til at trafikk beholdes på jernbane framfor å overføres midlertidig til veg.

Mulige slike tiltak kan f.eks. være at infrastruktureier:

- gir tilskudd for innleie av ekstra trekkraft om dette trengs på omkjøringsstrekningen, f.eks. diesellok for tog som omdirigeres til Røros/Solørbanen
- bemanner opp stasjoner med trafikkstyrere for å øke kapasiteten ved omlading til strekninger uten fjernstyring (f.eks. på Solørbanen)
- vurderer om enkelte persontog kan innstilles, kjøpes ut og erstattes med buss for å gi ruteleier for godstog dersom det er omkjøring på belastede strekninger
- holder tett og tidsriktig kontakt med svenske myndigheter (Trafikverket) for evt omlading av godstog gjennom Sverige ved avvik der det kan være et alternativ

Tiltaksforslag

Prosjektet foreslår at Jernbanedirektoratet går i dialog med Bane NOR om muligheter for innføring av de beskrevne tiltakene.

Jernbanedirektoratet mener at en generell økonomisk kompensasjon for planlagte innstillinger av godstog ikke anbefales.

6 Konklusjon og anbefaling

Jernbanedirektoratet fremmer de mest effektive tiltakene i faglige anbefalinger til departementet. Når målet er å oppnå overføring av gods til bane, vil vi se etter tiltak som bidrar til dette til lavest mulig kostnad for samfunnet. Kapasitet er en knapp faktor, og situasjonen i dag er at etterspørselen etter ruteleier er større enn det Bane NOR klarer å tilby.

Problembeskrivelsen viser at manglende kapasitet er det største problemet for næringen og derfor prioriteres tiltak som har kapasitetsøkende effekt. For å unngå en «kompensasjonsavhengighet», bør støttemidlene rettes inn mot investeringer og utvikling av transportsystemet.

Samtidig kan lønnsomhetsutfordringene være en barriere for utvikling, og da først og fremst innenfor kombitrafikken hvor det er best muligheter for overføringseffekt fra vei til bane. Det er derfor et kortsiktig behov for fortsatt kompensasjon innenfor kombitrafikken, men i relasjon til for eksempel tømmertransport bør det heller ses på støtte til investeringer og/eller målrettede infrastrukturtiltak.

Det ikke åpenbart at subsidier kan forsvares av forskjeller i ubetalte tredjepartkostnader, men det kan være andre mål som oppnås for eksempel målet om godsoverføring. Dersom subsidier skal fortsette, bør dette samles under én ordning for å holde transaksjonskostnadene nede, og den bør være midlertidig.

Hvilke tiltak som er mest treffsikre avhenger av konkurransesituasjonen. Vi vet at denne endres raskt, og der det for få år siden var et utfordrende marked, flere selskaper var nær konkurs og tilbud ble nedlagt, er vi nå i en situasjon med økt etterspørsel og et markedsmessig handlingsrom til å utvikle tilbudet med nye relasjoner og økt frekvens. Mens det for 2-3 år siden handlet om å hjelpe aktørene med å overleve, er problemstillingen nå i større grad å håndtere etterspørselsveksten i forhold til kapasiteten på jernbanen.

De grunnleggende problemene knyttet til kapasitet på infrastrukturen vil være opptil Bane NOR å prioritere. I dette prosjektet har det likevel vært tydelig fra flere aktører at det er her mye av løsningen ligger, og vi har derfor valgt å omtale noe av dette som tiltakspunkter også i dette prosjektet.

Av tiltak som Jernbanedirektoratet anbefaler å gjennomføre er:

- Å fortsette arbeidet med optimalisering og videre planlegging av effektpakken for gods som er planlagt for oppstart i første seksårsperiode av NTP, slik at den kan prioriteres og gjennomføres.
- Som del av arbeidet med neste NTP vurdere ytterligere tiltak for gods, herunder en egen effektpakke for mindre investeringstiltak for gods.
- Å se nærmere på mulige endringer i ruteleieprioriteringene, i samarbeid med Bane NOR.

I tillegg anbefaler direktoratet at miljøstøtteordningen videreføres i sin nåværende form for 2022 og 2023, og at det gjennomføres en oppdatert evaluering av miljøstøtteordningen høsten 2022.

7 Referanser

Bane NOR. (2017). *Implementeringsplan*.

Bane NOR. (2020). *Prising av hensetting - Network Statement 2022*.

Bane NOR. (2021).

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3a%2f%2fstyrendedokumenter.banenor.no%2fapi%2flastNedFil%257CSTY-605470&msockid=5863ecee9f111ecafe3d45c5e083eaf>.

Hentet fra

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3a%2f%2fstyrendedokumenter.banenor.no%2fapi%2flastNedFil%257CSTY-605470&msockid=5863ecee9f111ecafe3d45c5e083eaf>

Bane NOR. (2021). *Nytt godsselskap skal spare veiene for 10 000 trailere*. Hentet fra:

<https://www.banenor.no/Nyheter/pressemeldinger/nytt-godsselskap-skal-spare-veiene-for-10-000-trailere/>.

Bane NOR. (2021). *Veileder for sporbrudd*.

Bråthen, Ø. (2016). *Cargolink avvikles – 70 ansatte mister jobben*. Hentet fra:

<https://frifagbevegelse.no/aktuell/cargolink-avvikles-70-ansatte-mister-jobben-6.158.339091.0d89d784b0>.

ESA (EFTA Surveillance Authority). (2008). *Guidelines on state aid for railway undertakings*. Hentet fra:

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Guidelines-for-state-aid-for-railway-undertakings.pdf>.

ESA: EFTA Surveillance Authority. (2019). *Rail freight support scheme*. Brussel: Hentet fra:

<https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-register/rail-freight-scheme>.

Finansdepartementet. (2021). *Karbonprisbaner for bruk i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/karbonprisbaner-for-bruk-i-samfunnsokonomiske-analyser/id2878113/>.

(2021). *Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (FOR-2021-06-30-2315)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-06-30-2315>.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3a%2f%2fstyrendedokumenter.banenor.no%2fapi%2flastNedFil%257CSTY-605470&msockid=5863ecee9f111ecafe3d45c5e083eaf>. (2021).

Hentet fra

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3a%2f%2fstyrendedokumenter.banenor.no%2fapi%2flastNedFil%257CSTY-605470&msockid=5863ecee9f111ecafe3d45c5e083eaf>

Jernbanedirektoratet. (2020). *Framføringstid og prioritering av godstog*. Hentet fra:

<https://www.jernbanedirektoratet.no/>.

Jernbanedirektoratet. (2021). *Evaluering - Støtteordning for godstransport på jernbane*.

Jernbanedirektoratet. (2022). *Tømmer, bulk og vognlast - kunnskap og finansiering. Delrapport Forslag til retningslinjer for finansiering av sidespor, havnespor og terminaler*. Hentet fra:.

Norges Skogeierforbund. (2016). Hentet fra skog.no: <https://www.skog.no/vi-mener/transport/togtransport/>

Oslo Economics. (2022). *Modellverktøy for håndtering av ruteleiekonflikt*. Hentet fra:.

Oslo Economics. (2022). *Tømmer, bulk og vognlast - kunnskap og prognoser. Upublisert rapport*. .

Regjeringen. (2020, desember). *Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet 2021. Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet 2021*.

Riksrevisjonen. (2018). *Undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane.*

Samferdselsdepartementet. (2021). *Nasjonal transportplan.*

Samferdselsdepartementet. (2022). *regjeringen.no*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing-vil-apne-for-tyngre-kjoretoy-pa-flere-veier/id2903431/>

Trafikverket. (2021). Angående utforming av miljøkompensation till järnvägsföretag 2021-2025.

Vygruppen. (2022). *Års- og bærekraftsrapport 2021.*

8 Vedlegg

8.1 Foreløpig rapport om miljøstøtteordningen levert 11. april 2022

Samferdselsdepartementet besluttet i 2019 å innføre en midlertidig støtteordning for godstransport på jernbane. Målet var å styrke jernbanens konkurransevne og bidra til overføring av gods fra vei til bane. Støtten skal virke som en kompensasjon for særskilte kostnader godsoperatørene har, og er et tiltak for å bevare dagens volum og få mer gods på bane.

Jernbaneforetak, slik dette er definert i jernbaneforskriften § 1-3 bokstav b), og som har tillatelse til å drive trafikkvirksomhet på norsk jernbane, kan søke om tilskudd for utførte kombinerte transporter og vognlasttransporter.

Det kan søkes om støtte til kommersiell godstransport på norsk jernbane innen kombinerte transporter og vognlasttransporter. Det kan ikke søkes om støtte til systemtogtransport som malm, mineraler, farlig gods, tømmer og flis. Støtten tildeles på bakgrunn av gjennomførte netto tonnkilometer. Støtten vil være inntil 5 øre per nettotonnkilometer for godstransport med elektrisk tog og inntil 2 øre per nettokilometer for godstransport med dieseltog. Søker må derfor redegjøre for hvilken andel av transporten som er besørget med elektrisk fremdrift og hvilken som er besørget med diesel fremdrift.

Tildelt støtte skal reflekteres i prisen som søker tar for godstransporten.

Retningslinjene for miljøstøtteordningen er utarbeidet iht. § 8 i Reglement for økonomistyring i staten og kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten, samt avgjørelsen fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) av 056/19/COL. I ESAs skriv til Nærings- og Fiskeridepartementet (ESA: EFTA Surveillance Authority, 2019) godkjennes ordningen med bakgrunn i:

- Å redusere negative eksterne effekter av transport, som lokal og global luftforurensning, klimagasser, støy, kø, ulykker og slitasje ved å overføre mer godstransport fra vei til bane
- At godsoperatørene går med underskudd på bakgrunn av mangler i infrastrukturen og sterk konkurranse med godstransport på vei
- I påvente av at tiltak i godspakken for NTP 2018-2029 skal realiseres, noe som forventes å ta tid
- At godsoperatørene trenger å styrke sin situasjon på kort sikt for å beholde dagens volum frem til implementeringen av godspakken, og det er ønsket å kompensere med halvparten av de eksterne kostnadene som unngås ved å transportere gods på bane fremfor vei
- Unngå sannsynligheten for at tilbudet for å transportere gods på bane faller bort og fremme utviklingen til godsoperatørene på bane. Ordningen skal holde tilbudet vedlike på kort sikt, mens tiltakene i godspakken skal få en effekt på lang sikt.

Begrunnelsen for varigheten på tre år var blant annet en forventning om at tiltak som skal forbedre konkurransevilkårene skulle tre i kraft, men disse er skjøvet ut i tid, noe som gir et handlingsrom for å utvide varigheten til ordningen.

Handlingsrommet for å bedre ordningen må også ses i sammenheng med ESA-retningslinjene som blant annet har en tidsbegrensning på 3+1+1 år og begrenser muligheten til utvidelser.

Evaluering av miljøstøtteordningen – utført i 2021

Vinteren 2021 utarbeidet Jernbanedirektoratet en evalueringsrapport av støtteordning for godstransport på jernbane – populært kalt miljøstøtteordningen. Den inneholder en kvantitativ og en kvalitativ analyse. Førstnevnte er en økonometrisk analyse som tar sikte på å estimere en endring i jernbanevolumene for månedene med støtteordning, for å se effekten på transportvolumet innen kombisegmentet. Den kvalitative analysen baserer seg på dybdeintervjuer av aktuelle aktører om deres erfaringer, samt interne vurderinger. Jernbanedirektoratet valgte å intervjuer alle godstogoperatører som mottok støtte i perioden, som omfattet CargoNet AS, Green Cargo AB (sammen med Green Cargo AS), Hector Rail AB, Grenland Rail

AS og Tågakeriet i Bergslagan AB. Av disse fikk CargoNet og Green Cargo over 99 prosent av de tildelte midlene, som skyldes at de øvrige togoperatørene i stor grad ikke opererer i det kombinerte markedet. I perioden 1. juli 2019 - 30. juni 2020 var det budsjettert med 88 mill. kr, og det ble tildelt i underkant av 83,5 mill. kr basert på de faktiske volumene som ble kjørt. Støtteordningen er også ment å komme sluttbrukeren/samlasterne til gode og for å undersøke dette ble det også gjennomført intervjuer med to av de største brukerne av gods på bane, Bring Intermodal AS og Post Nord AS.

En sentral parameter i den kvantitative analysen var å fastslå når en kan anta at støtteordningen har hatt effekt. Utbetalingene skjedde i november 2019, 2020 og 2021, men analysen finner ingen sikker og målbar effekt som følge av støtteordningen i dataene. Dette er grunnet usikkerheten knyttet til effekten av støtteordningen og Covid-19 sin påvirkning i markedet. Analysen finner en signifikant økning av godsvolumene fra starten av 2020, men kan ikke med sikkerhet si om det skyldes en forsinket effekt av støtteordningen, en mer direkte effekt av pandemien eller andre utenforliggende årsaker. Dette utelukker ikke at det eksisterer en sammenheng mellom støtteordningen og markedsvolum. En slik kvantitativ analyse vil kunne dra nytte av en lengre tidsserie og mer spesifikk etterspørselsstatistikk.

I den kvalitative analysen ble det lagt vekt på om støtteordningen har hatt effekter på markedet som ikke framkommer av den kvantitative analysen, i tillegg til å innhente synspunkter på utforming og håndtering av ordningen.

På spørsmål om hvordan støtteordningen har blitt reflektert i prisen som tas for godstransporten, svarte togoperatørene at ordningen har gitt rom for lavere prisjustering for transportene de har mottatt støtte for enn de ellers ville foretatt, men det fremkommer ikke hvor mye. Bring opplyste derimot om at transportene er bundet opp i langsiktige kontrakter som ikke er påvirket av støtteordningen, og kunne heller ikke svare på hvilken effekt det ville hatt ved en eventuell prisjustering. På spørsmål om når en vil kunne se effekten av støtten i prisen for godstransport svarte CargoNet at effekten ville reflekteres i markedet når kapasiteten økes med lengre krysningsspor, samt når det kommer nye og bedre terminaler. Green Cargo svarte at effekten har kommet fordi de ikke ville klart å beholde dagens volumer på bane uten slik støtte. De øvrige operatørene så ikke noen signifikante effekter.

På spørsmål om forbedring av konkurransesituasjonen mot andre transportformer pekte CargoNet på støtteordningen, markedet, pandemien og andre forhold. De påpekte spesielt at punktligheten var på et stabilt høyt nivå og at det har vært en positiv driver bak nye transporttilbud (Næringsmiddeltoget, sjømattoget, utvidelse av SRE, reetablering av containertoget fra Göteborg Havn – Oslo, etc.).

For etterspørselen mente de større kundene (samlasterne og større næringslivsaktører) at støtteordningen bidro til at tilbudet kunne opprettholdes og videreutvikles. Bane NOR mente at støtteordningen har påvirket satsingen til togoperatørene, som ikke ville vært mulig uten ordningen. Samtidig har pandemien og nedstengning av samfunnet vært en faktor for endring i transportvolumene i perioden. Ifølge Green Cargo har nye kombimarkeder startet opp på grunn av blant annet et ustabil lastebilmarked med varierende tilgang på lastebilsjåfører fra andre land. Togoperatørene har også fått mulighet til å kjøre noen lengre tog grunnet redusert persontrafikktilbud.

Til slutt ble det diskutert hvorvidt en videreføring bør gå på bekostning av gjennomføring av andre godsrelaterte tiltak hvor togoperatørene svarte at de er avhengige av ordningen inntil godstiltakene er på plass. Samlasterne mente staten også må prioritere tiltak som gir raske gevinster for å unngå at bane taper konkurransekraft mot vei.

Den kvalitative analysen tegner noe av det samme bildet som den kvantitative, ettersom det ikke er noen definitivt etterprøvbare svar. Togoperatørene kan ikke peke på konkrete prisreducerende tiltak, men heller en generell «optimisme i markedet» og satsing som ellers ikke ville funnet sted. Det kan ta tid før virkningene av støtteordningen reflekteres i godsvolumene, men Jernbanedirektoratet observerer at volumene i perioden ikke har gått ned, enda dette var varslet fra enkelte markedsaktører.

Begrunnelsen for varigheten på støtteordningen var knyttet opp mot at tiltakene i godspakken i NTP 2018-2029 skulle få effekt fra 2022. Videre planlegging og gjennomføring av disse tiltakene er derimot skjøvet betydelig ut i tid. Anbefalingen fra evalueringsrapporten var derfor at dersom den opprinnelige

målsetningen for ordningen fremdeles skal være gjeldende, tilsier dette en videreføring av støtteordningen fram til de viktigste elementene i godspakken er realisert. Videre ble det anbefalt en videreføring slik ordningen er utformet i dag, men med nødvendige oppdateringer av satser som ligger til grunn for utbetalingene.

8.1.1 Tiltaksforslag

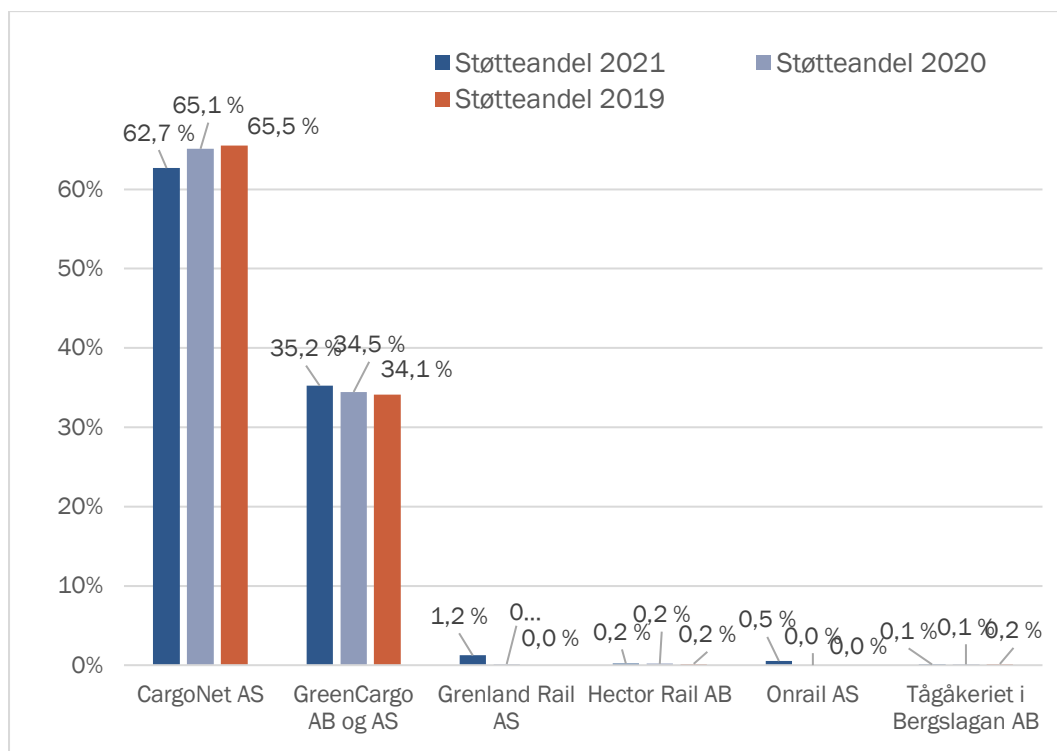
Målet med en eventuell bedring av støtteordningen er å unngå miljø-, ulykkes- og infrastrukturkostnader som ville oppstått dersom godset alternativt hadde blitt fraktet på vei. Støtten bør derfor rettes mot de delmarkedene der jernbanen er i sterk konkurranse mot vei. Oslo Economics (2017) finner særlig sterk konkurranse fra vei i kombitransport-markedene mellom de største byene i Sør-Norge, men at det også delvis kan gjelde transport av tømmer og flis. Utbetalingene til dagens ordning beregnes av produserte netto tonnkilometer multiplisert med en sats som avhenger av om det er diesel eller elektrisk fremdrift. Den er begrenset oppad av en øvre ramme satt av Samferdselsdepartementet fra år til år. Noen år har Jernbanedirektoratet betalt ut mindre enn budsjettet, mens andre år har støtten blitt avkortet i forhold til hva beregningene tilsier.

Tabell 6: Oversikt ovre ramme og støttebeløp for miljøstøtteordningen

År	2019	2020	2021	2022
Øvre ramme	60 000 000	88 000 000	90 000 000	92 300 000
Tildelte beløp	60 000 000	82 912 444	90 000 000	

Budsjettbehovet har økt i perioden støtteordningen har vært aktiv. I 2019 ble beregnet støtte basert på innrapporterte tonnkilometer, noe høyere enn budsjettet tillot. I 2020 ble det derimot overestimert antatt budsjettbehov og tildelt støtte basert på faktisk avlagte tonnkilometer ble lavere. For 2021 ble det søkt om støtte for MNOK 90,7.

Figur 9: Godsselskapenes andel av støtten. 2019 - 2021



Figur 1: Driftsresultater 2016-2020 viser hvor stor andel av støtten de forskjellige selskapene har mottatt de tre første årene av ordningen. CargoNet og GreenCargo mottok det første året tilnærmet alt av midler. Årsaken til dette er at det er disse to selskapene som i størst grad driver med kombi og vognlast. Onrail startet opp i Norge i mai 2021. De kommer til å øke sin andel betydelig hvis det blir miljøstøtteordning i 2022.

8.1.2 Bestemmelse av satser for eltog og dieseltog

Siden ordningen ble innført i 2019 har den i praksis vært uendret. I den samme perioden har det kommet ny informasjon som endrer kalkulasjonsprisene for tredjepartskostnadene noe. Derfor er det gjort en oppdatering av de relevante satsene som ligger til grunn for beregningen av støtte per netto tonnkilometer. Alle satsene er prisjustert til 2022-kroner.

Satsene er oppgitt i kroner per kjøretøykilometer. De brukes til å beregne differansen i tredjepartskostnader, herav miljø, ulykker og infrastrukturkostnader som følge av marginale endringer i trafikk, mellom vei og bane. For å kunne sammenligne kostnadene mellom vei og bane benyttes en omregning til tonnkilometer. En tonnkilometer tilsvarer transport av ett tonn gods én kilometer. Denne omregningen er avhengig av en antakelse om gjennomsnittlig lastvekt per kjøretøykilometer, dette er det gjort egne vurderinger av. For tog er det brukt et gjennomsnittstall basert på innrapporterte tall fra godstogoperatørene. For lastebil er det tilnærmet implisitt vekt som legges til grunn i godsmodellen, og snittvekt beregnet med utgangspunkt i tonnkilometer/kjøretøykilometer i SSB-tabell 03650.

$$(1) \frac{\text{tredjepartsvirkning}}{\text{tonnkilometer}} = \frac{\frac{\text{tredjepartsvirkning}}{\text{kjøretøykilometer}}}{\text{gjennomsnittlig lastvekt per kjøretøykilometer}}$$

Satsene er basert på opplysninger fra Jernbanedirektoratets nyttekostnadsverktøy SAGA med noen justeringer. Grunnlaget er hovedsakelig hentet fra TØI-rapport 1704/2019 "Eksterne kostnader ved transport i Norge". Slitasjekostnadene er basert på en gjennomgang av slitasjekostnadene fra denne rapporten gjort av SINTEF i 2021. Driftskostnader på vei er ikke lenger ansett som en trafikkavhengig

marginalkostnad, men heller et fast element som er trafikkuavhengig, jf. TØI-rapport 1704/2019, denne er derfor tatt ut av beregningsgrunnlaget.

Den største endringen består i en økt karbonpris og en økning i slitasjekostnader for godstog. For tredjepartsvirkning fra klimagassutslipp brukes karbonprisbanen fastsatt av Finansdepartementet for bruk i samfunnsøkonomiske analyser, som framkommer i R-109/21, for kategorien ikke-kvotepliktig utslipp. Denne prisbanen starter som den generelle satsen i CO₂-avgiften for mineralske produkter og øker gradvis frem til 2030.

Tabell 7: Sammenlikning tredjepartskostnader, gamle satser

2012-kr per 1000 tonnkm	Lastebil	Eltog	Dieseltog
Lokale utslipp	17,05	0,00	32,57
Støy	0,27	15,62	2,79
Kø	1,51	0,00	0,00
Ulykker	42,65	13,75	13,75
Slitasje	52,26	30,31	30,31
Drift	3,57	0,00	0,00
Klimagassutslipp	37,24	0,00	29,50
Totalt	154,55	59,68	108,92

Legger vi 2022-karbonprisen til grunn blir de oppdaterte tredjepartskostnadene slik det fremkommer i tabell 6.

Tabell 8: Sammenlikning tredjepartskostnader, nye satser

2022-kr per 1000 tonnkm	Lastebil	Eltog	Dieseltog
Lokale utslipp	10,92	0,00	36,62
Støy	18,83	11,48	9,53
Kø	2,61	0,00	0,00
Ulykker	24,51	4,55	4,55
Slitasje	47,52	58,94	58,94
Klimagassutslipp	48,99	0,00	29,16
Totalt	153,37	74,97	138,79

Tabell 9: Sammenlikning differanse og støttebeløp, nye og gamle satser

Øre per netto tonnkilometer	Eltog - gamle satser	Eltog - nye satser	Dieseltog - gamle satser	Diseltog - nye satser
Differanse i tredjepartskostnader	9,49	7,84	4,56	1,46
Støtte	5	4	2	1

Det er mulig å få inntil 50 prosent av differansen i tredjepartskostnadene kompensert. Jernbanedirektoratet påpeker at den norske modellen bare opererer med hele øre og at det derfor vil være avrundning inkludert i støttesatsen.

Merk at dersom det tas utgangspunkt i den opprinnelige beregningsmetoden for støtteordningen vil alle tredjepartsvirkningene anses å være eksterne for de som tar beslutningen om transportløsning. Det tas altså ikke hensyn til at det kan eksistere avgifter som helt eller delvis internaliserer disse kostnadene.

En problematisering av denne bruken av karbonprisbanen er omtalt i avsnittet om karbonprisens påvirkning på satsene på side 43.

8.1.3 Analyserte tiltaksforslag

Det er vurdert 4 ulike alternativer innenfor rammen av dagens miljøstøtteordning.

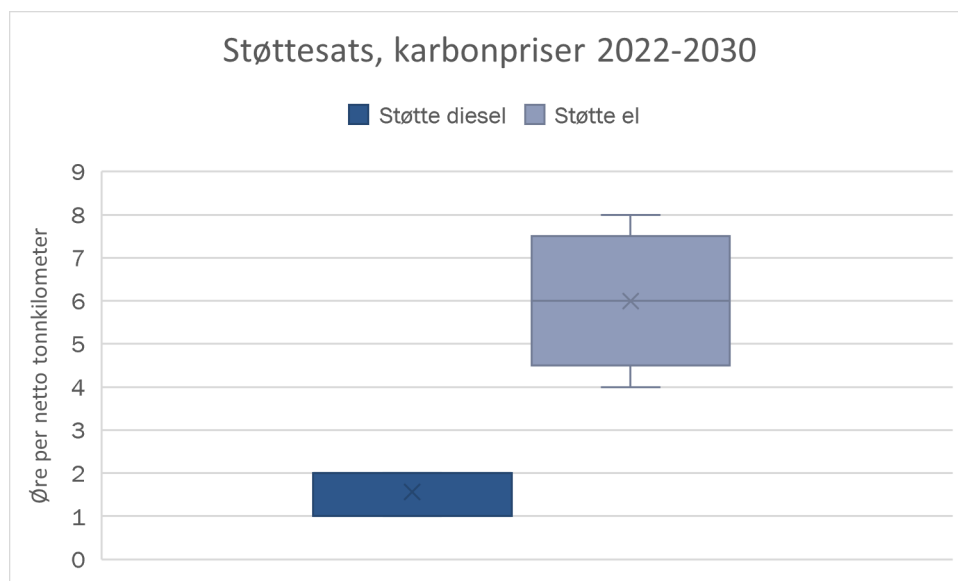
Videreføring av dagens ordning

Satsene i den gjeldende ordningen er 5 øre for eltog og 2 øre for diesel. Støttebeløpet er satsen multiplisert med antall kjørte netto tonnkilometer.

I den gjennomførte evalueringen er det foreslått å beregne nye satser. En ren oppdatering av kalkulasjonsprisene som ligger til grunn for differansen i tredjepartskostnader mellom bil og tog gjør at det beregnede støttebeløpet blir 4 øre per netto tonnkilometer for eltog og 1 øre for dieseltog. Men usikkerheten i disse beregningene er stor (se avsnitt **Karbonprisbanens påvirkning på satsene**). Dette blir resultatet med både karbonprisen i 2022 og 2023 lagt til grunn. I forhold til det antatte budsjettet med de gamle støttesatsene fører dette til en nedgang i budsjettbehov på 24 prosent.

Dette fører til en reduksjon av ordningen for togoperatørene rent økonomisk. Usikkerheten i støtten per netto tonnkilometer er stor ettersom den varierer mye med karbonprisen. Dette er nærmere omtalt i kap. 4.3.2. Figur 6 viser intervallet for støtte i øre per netto tonnkilometer med de forskjellige karbonprisene for 2022-2030. De gamle satsene på 5 og 2 øre ligger innenfor intervallene for både el og dieseltog, noe som kan peke i retning av at å beholde satsene slik de er ikke er en urimelig løsning, gitt usikkerheten i beregningene.

Figur 10: Mulighetsrom støttesats etter variasjon i karbonpris



På grunn av den store usikkerheten, mer inngående omtalt i delkapittel **Karbonprisbanens påvirkning på satsene**, foreslår Jernbanedirektoratet at satsene holdes på dagens nivå selv om det nye punktestimatet tilsier noe annet. En ren forlengelse av dagens ordning vil også bidra til forutsigbarhet for operatørene.

Samme nivå på ordningen, men med flere produkter

Videre anser Jernbanedirektoratet at det ligger et teoretisk handlingsrom innenfor ESAs retningslinjer til også å støtte øvrige markedssegmenter, i tillegg til kombi-, og vognlast som omfattes av dagens ordning. Et alternativ er å holde budsjettet uendret (92,3 MNOK), men å utvide den støtteberettigede segmentgruppen til å inkludere tømmer og flis. Dette vil innebære at utbetalingene til dagens støtteberettigede segmenter reduseres med om lag 15 prosent.

Dersom budsjettet holdes på om lag dagens nivå, der de inkluderte markedssegmentene ligger rundt budsjettgrensen vil en inkludering av flere segmenter redusere utbetalingene til de som i dag mottar støtte; altså de operatørene som driver innen kombi og vognlast. Effekten av en støtte til malm og/eller tømmer-, og flisnæringen er omtalt i delkapitlene **Mulig inkludering av tømmer- og flisnæringen** og **Mulig inkludering av malmtransport**, og vi finner at konkurranseflatene mot veitransport er store nok til at det kan forventes overflytninger fra vei til bane ved å innføre støtte til andre ordninger. Gitt at den delen som går til andre segmenter ikke fører til overføring og at det markedssegmentet som støttes i dag (og som er mest konkurranseutsatt) vil få mindre utbetalt, anser vi ikke dette alternativet som en forbedring av støtteordningen.

Inkludere flere produkter med nye satser

En revidert ordning som også omfatter tømmer- og flissegmentet, men ikke holder satsene og budsjettet uendret, vil føre til en reduksjon i budsjettbehov på 11 prosent i forhold til det antatte budsjettet med gamle støttesatser. Dette forutsatt karbonpriser for 2022-2023

Dersom budsjettet økes til å betale full støtte for alle segmenter, får vi ikke de negative effektene omtalt i avsnittet over. Vår vurdering er imidlertid at å inkludere flere markedssegmenter først og fremst vil bidra til å subsidiere sekundærmarkeder (henholdsvis tømmer, flis, malm eller andre) uten at det bidrar til å styrke

jernbanetransport relativt til veitransport. Hvorvidt dette gir positive effekter som er store nok til å forsvare ekstrakostnaden i støtte i disse andre markedssegmentene har vi ikke vurdert

Avvikle ordningen

En avvikling av ordningen vil medføre:

- Sannsynligvis noe reduserte godstransporter med tog – der slik reduksjon ikke er så enkelt å kvantifisere
- Reduksjon i oppnåelse av overføringsmålet.
- Et negativt signal med tanke markedsaktørenes holdning og mulige satsing.

Bane NOR har varslet om at det kan komme til dels betydelig økning i grunnavgiften for kjøring på sporet fra og med 2023, og at deres mulighet for å gi rabatter til godstransporten er begrensede. Bane NOR har varslet at det samme år antakelig også vil bli innført avgifter for hensetting av godstog, noe som ytterligere vil øke kostnadene for godstrafikk på jernbane.

Markedet for godstransport på jernbane må bli lønnsomt uten subsidier på sikt, noe som innebærer at aktørene må forvente at ordningen avvikles på et tidspunkt. Markedssituasjonen for aktørene er vesentlig forbedret siden ordningen ble innført i 2019. Dette skyldes dels pandemieffekter, dels en økt bevissthet rundt bærekraftig transport i samfunnet og dels miljøstøtteordningen. Disse årsakene inntreffer noenlunde samtidig, og det er vanskelig å skille ut enkelteffekter. Når det gjelder avvikling av ordningen virker det hensiktsmessig med en trinnvis nedtrapping av støtteordningen som varsles i god tid.

Ordningen kan reduseres innenfor dagens regelverk, ved kun å redusere budsjettet. Dette vil innebære at de søkeberettigede aktørene vil få mindre enn de kunne ha fått gitt et høyere budsjett.

En vurdering av å inkludere flere segmenter i ordningen omtales under.

8.1.4 Vurderinger som ligger til grunn

Ordningen ble innført i budsjettåret 2019, som en treårig ordning med virkning for transportvolumer fra juli 2018 og framover. Den skulle styrke jernbanetransportens konkurransevne fram til effektene av infrastrukturtiltakene i NTP 2018-29 bedret lønnsomheten. Det er foreløpig få infrastruktureffekter som er realisert. I tillegg er andre relevante faktorer for konkurransekraften endret eller varslet endret i jernbanetransportens disfavør. Særlig gjelder dette infrastrukturavgiftene på jernbanen, som er økt kraftig siden innføringen i 2017.

Gjennom 2018 og våren 2019 var avvikling av virksomheten diskusjonstema hos godstogoperatørene. Selskapene kuttet i avganger og tilbud. Innføringen av miljøstøtteordningen ga en merkbar bedring av driftsresultatet hos operatørene. CargoNet kan i 2021 igjen vise til positive driftsresultater (Vygruppen, 2022). Det var ikke lenger nødvendig å vurdere å avvikle driften. Godstogoperatørene kunne dermed fortsette å jobbe målrettet med å øke kostnadseffektiviteten og kvaliteten på tjenestene. Punktligheten har økt. I motsetning til enkelte andre godstogsegment, har kombitransporten hatt en god utvikling i volumene gjennom koronapandemien. Etter at miljøstøtteordningen ble innført, er det opprettet flere nye tilbud. Driftsresultatene har variert mellom marginalt i pluss eller litt i minus i støtteperioden, men de store tapene er borte, og ordningen har skapt ny optimisme om at sunn lønnsomhet kan etableres på sikt.

Ordningen ble innført i 2019. Vi har derfor ikke empirisk grunnlag for å vurdere effektene av et eventuelt bortfall. Man kan argumentere for at dersom ordningen setter selskapene i stand til å ta risiko og utvikle tilbud de ellers ikke kunne ha gjort, vil effekten ha en varighet i markedet som går lengre enn ordningens varighet.

Mulig inkludering av tømmerneringen

Funn fra Oslo Economics (Oslo Economics, 2022) og utsagn fra Norges Skogeierforbund (Norges Skogeierforbund, 2016) tilsier at konkurranseflatene mellom transportformene er små. Jernbane foretrekkes for transport av tømmer og flis når avstanden er 130-150 kilometer og lengre. Det transporteres i dag store volum som eksport til Sverige, til sagbruk som ligger om lag 110 kilometer fra grensen. Store terminaler for opplasting av tømmer og flis ligger langs Solørbanen, Rørosbanen i Østerdalen, langs Dovrebanen på Hedmarken og i Gudbrandsdalen, på Ringerike, Numedal og i Telemark. Fra disse terminalene kjøres det mye tømmer og flis over lange avstander, og den største andelen sendes til Sverige. Tømmertransportene innenlands går til Norske Skog sine fabrikker i Halden og Skogn og til Borregaard i Sarpsborg.

Det aller meste av disse transportene utføres dermed på strekninger som er godt over lønnsomhetsterskelen på 130 – 150 kilometer for jernbanetransport. Det siste året er det opprettet noen nye tømmerpendler der strekningene det transporteres på er i det lavere området når det gjelder avstander. Dette gjelder strekningene Støren – Skogn (ca. 120km), Ulsberg – Skogn (ca. 160km) og Hauer seter – Halden (ca. 160 km). Dette tyder på at det ut fra en totalvurdering er lønnsomt å flytte tømmer fra veg til bane også på slike strekninger. Det er altså grunn til å tro at en støtte til dette segmentet ikke nødvendigvis bidrar til å overføre transportstrømmer fra veg til bane og spørsmålet blir da hvordan den vil virke. Vi vet at transportkostnaden er en vesentlig andel av den totale verdikjede-kostnaden for tømmer. Man kan tenke seg at lavere transportkostnader ville føre til at mer tømmer fraktes lengre, altså at selve transportvolumet ville øke ved at det blir lønnsomt å hugge tømmer for eksport til Sverige som i dag ikke er drivverdig på grunn av høye transportkostnader. Man kan også tenke seg at en støtteordning for tømmertransport kunne føre til en overføring fra veg til bane på strekninger som er kortere enn 130 – 150 kilometer. Dette ville da måtte gjelde terminaler som ligger nærmere Skogn og Halden/Sarpsborg enn terminaler som er i bruk for tømmertransport i dag, eller eventuelt for helt nye transportstrømmer på bane av sagtømmer til norske sagbruk som i dag ikke benytter jernbane.

En faktor som kan endre bildet noe er at vegtransporten gjøres mer konkurransedyktig i forhold til bane. Vi vet at kjøreveisavgiften på bane er økende, samtidig er det signalisert at det kan bli tillatt med større og tyngre vogntog på stadig flere veier (Samferdselsdepartementet, 2022).

Dette øker konkurranseevnen til veitransport isolert sett, og kan medvirke til at avstandsgrensen for når bane foretrekkes som omtalt over (130-150 km) vil øke. Dette kan dermed føre til en overføring av tømmertransporter som i dag går på bane til vegtransport. Vår vurdering er likevel at dagens tømmerterminal-nettverk i stor grad er basert på markedets ønsker og er rimelig robust med tanke på konkurranseforholdet mellom bane og vei for uttransport. I denne betraktningen inngår også at det i stor grad er de private aktørene som bærer investerings- og driftskostnadene ved tømmerterminalene.

Det vurderes å tillate større lastebiler på opp til 74 tonn. Dette vil kunne forskyve grensen for når tog kontra bil velges. Ettersom dette foreløpig ikke er endelig vedtatt er det i denne omgang ikke tatt med i vurderingen av om tømmer/flis bør inkluderes i miljøstøtteordningen.

Konklusjon tømmerneringen

Det betyr at vi ikke finner grunnlag for å anbefale at tømmertransporten inkluderes i miljøstøtteordningen for bane slik situasjonen er nå. Signalene om å tillate større vogntog på mer av vegnettet kan endre situasjonen og gjøre at vegtransport velges for transporter som i dag går på bane. Jernbanedirektoratet anbefaler derfor at det åpnes for å gjøre nye vurderinger av en mulig utvidelse av ordningen til å inkludere tømmer og flis dersom det viser seg at konkurranseforholdet veg/bane endres.

Mulig inkludering av malmtransport

I Norges finnes det to aktører som driver med utvinning av metallisk malm; Rana Gruber som driver uttak av jernmalm og Titania som driver uttak av ilmenitt. Sistnevnte eksporterer det meste ut av landet, omtrent alt med skip. Rana Gruber eksporterer også i stor grad videreføret jernmalm til utlandet med skip, der

transporten av råmalm fra gruveområdet til fabrikken i Mo i Rana skjer på jernbanen. Rana Grubers produksjon er derfor representativ for den totale norske malmproduksjonen som transporteres med tog. I tillegg transporteres jernmalmprodukter for LKAB og Kaunis Iron med tog til Narvik fra henholdsvis Kiruna og Pitkäjärvi i Sverige.

En rekke faktorer kan påvirke fremtidig etterspørsel etter transport av jernmalm på jernbanen i Norge, herunder: Global markedssituasjon, regulatoriske endringer, innovasjon, malmressurser, jernbanekapasitet og havnekapasitet.

For det første vil den globale markedssituasjonen styre prisutviklingen på jernmalm, som igjen har betydning for lønnsomheten ved å utvinne og videreforedle jernmalm. I tillegg vil forhold som angår den enkelte gruvevirksomheten påvirke fremtidig produksjon, slik som tilgang til naturressurser, utslippstillatelser, innovasjonstakt og lager- og transportkapasitet.

Prisen på jernmalm har de senere år vært høy med et toppnivå på rundt 200 USD per tonn i juli 2020. Aktørene har de senere årene tjent mye penger, hvor toppåret for LKAB i 2019 ga et resultat på over 10 mrd. SEK. Det forventes en prisnedgang fram mot 2025.

Rana Gruber har en break-even pris på ca. 40 USD per tonn. LKAB og Kaunis Iron ligger på henholdsvis 65 og 70 USD per tonn. Etterspørsel etter jernmalm forventes å øke noe i årene frem til 2030.

Selv om innovasjon kan muliggjøre økt produksjon innenfor dagens rammer, vil dagens jernbanekapasitet trolig være tilstrekkelig også i 2030.

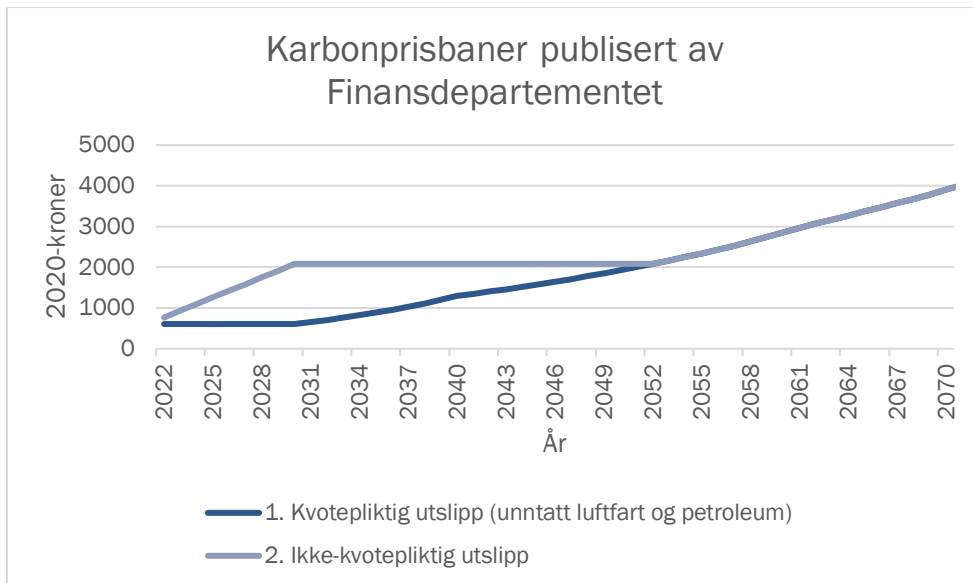
Konklusjon malmtransport

Basert på aktørenes status og utsikter de nærmeste årene, ser vi ikke noe grunnlag for å inkludere malmtrafikk på jernbane for å bevare dagens volum og få mer gods over på jernbane.

Karbonprisbanens påvirkning på satsene

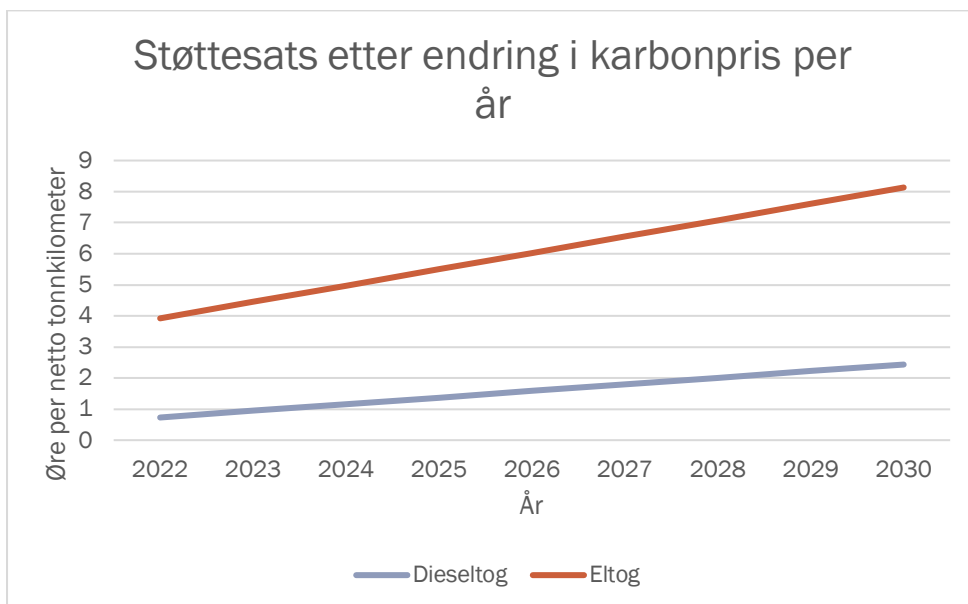
Finansdepartementet har fastsatt et regelverk for hvordan klimagassutslipp skal tas hensyn til i samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak. Analysene skal anvende årlig oppdaterte karbonprisbaner. Kategorien utslipp som er relevant er ikke-kvotepliktig utslipp. Den har en pris første år som følger den generelle satsen i CO₂-avgiften for mineralske produkter. Deretter vil denne prisen gradvis øke til 2000 2020-kroner i 2030, dette tilsvarer 2083 kroner i 2022 prisnivå. Denne prisen skal reflektere CO₂-avgiften som er signalisert i Klimaplan 2021-2030. Dette nivået skal holdes reelt uendret frem til langsiktige karbonpriser på kvotepliktig utslipp når samme nivå. Dvs. til 2052 i inneværende karbonprisbane. Deretter prises ikke-kvotepliktige utslipp og kvotepliktige utslipp likt (Finansdepartementet, 2021).

Figur 11: Karbonprisbaner



Støttebeløpet som utdeles til godstogoperatørene i øre per netto tonnkilometer er følsomme for denne prisbanen ettersom CO₂-utslipp er en stor kostnad – om lag 50 prosent av lastebilenes. Satsen for støtte vil øke med utviklingen i karbonprisen, noe som betyr at dersom en togoperatør søker støtte for de samme tonnkilometerne i 2022 og 2025 vil tildelt støtte være mye høyere i 2025 skulle vi satt satsene i henhold til denne banen. Igjen betyr det at budsjettet må økes for hvert år.

Figur 12: Støttesats etter endring i karbonpris



Av figur 8 ser vi at om vi legger til grunn:

- 2022 vil vi få satser på om lag 4 og ett øre.
- 2024, øker det til 5 og ett øre.
- 2025, øker det til 5.5 og ett øre.
- 2026, øker det til 6 og 2 øre.
- 2027 og 2028, øker det til 7 og 2 øre.
- 2029-2030 (og videre frem til 2052), øker det ytterligere til 8 og 2 øre.

Beregningene over viser at det er store variasjoner i støttebeløpene ut fra hvilket karbonprisår som velges, og legger man til grunn 2030 vil de beregnede støttesatsene være dobbelt så høye som om vi legger 2022 til grunn.

I lys av denne usikkerheten, samtidig som oppdraget består i å forbedre ordningen kan anbefalingen være å forlenge ordningen slik den er – altså fem og 2 øre.

Samtidig kan det være grunner til å avvike fra dette avhengig av hvilken vekt vi legger på formuleringen «å forbedre ordningen». Legger man ingen vekt på dette, vil den faglige anbefalingen være å redusere elstøtten til 4 øre og dieselstøtten til ett øre i tråd med beregningene for de neste to årene.

Dersom man likevel ønsker å øke beløpene, vil det mest nærliggende være å øke støtten for elektriske tog noe som følge av en voksende karbonprisbane i framtiden. I dette tilfellet vil man kunne argumentere for støttebeløp tilsvarende 6 og 1,5 øre som ligger på medianen av de ulike beløpene jf. Figur 11 i kap. Karbonprisbanens påvirkning på satsene.

Det er også verdt å merke seg at karbonprisbanen delvis reflekterer en forventning om høyere prising av karbonutslipp i fremtiden. Dersom karbonprisbanen følges opp med tilhørende avgiftspolitik, det vil si at summen av veibruks- og CO₂-avgift øker reelt de nærmeste årene, innebærer en økning av miljøstøtteordningen for jernbane en form for dobbeltkompensering for klima- og miljøforskjeller mellom vei og jernbane. Det vil derfor være klokt å vurdere miljøstøtteordningen de nærmeste årene i lys av den reelle utviklingen i avgifter for lastebiltransport.

Forskjellen i norske og svenske karbonpriser

Det er en miljøstøtteordning i Sverige som til en viss grad ligner på den norske. Ettersom karbonprisen har så stor innvirkning på støttesatsene så påpeker vi at det er en betydelig forskjell mellom norske og svenske karbonpriser. I 2022 er karbonprisen i Norge på 766 2022-kroner, mens den i Sverige er 7 458 2021-kroner. I Sverige er karbonprisen flat, mens den i Norge er beregnet til å utvikle seg over tid. Norsk karbonpris vil etter gjeldende utviklingsbane møte svensk nivå i 2092. Prisene settes av Finansdepartementet i de respektive land.

Dette gjør at satsene i de to landene er svært forskjellig. Gjeldende sats for miljøstøtteordningen i Sverige er på 8,4 øre. Den nominelle forskjellen fra den norske fremstår ikke som så stor, men når det skal ganges opp med antall tonnkilometer blir det svært mye. Avslutningsvis nevnes at miljøstøtteordningen i Sverige i 2019 lå på i størrelsesorden 1,5 milliarder SEK for 2019 (Trafikverket, 2021). Rammen i Norge for 2022 er budsjettert til 92,3 millioner NOK. Årsaken til den store forskjellen er sammensatt, men skyldes både høyere satser, mer godstransport på bane i Sverige og at de har inkludert flere produkter - som tømmer/flis.

Målformulering fra Stortinget – «mer gods på bane»

Så lenge utgangspunktet for støtteordningen med tilhørende betingelser er oppfylt kan det være grunn til å forlenge ordningen. Dette baseres også på oppfyllelse av overføringsmålet og et ønske om «mer gods på bane».

På den annen side er det i NTP fastsatt mål om effektivitet og mer for pengene. I tillegg bør slike støtteordninger (Miljøstøtteordningen) være tidsavgrenset, der en unngår at de videreføres basert på «etablert tradisjon».

En videreføring av ordningen, innen rammen av ESA-godkjenningen, bør derfor baseres på tilstrekkelig markedsinnsikt og observasjon av utviklingen. Det vurderes hvordan relevante indikatorene knyttet til NTP og styringsparametere gitt i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet, kan inngå i slik oppfølging.

Infrastrukturiltak som grunn/årsak for miljøstøtteordningen

En medvirkende årsak bak ordningen er knyttet til utfordringene med å realisere mer effektive betingelser for godstransport på bane. Dette gjelder både banestrekningene og terminalene. Relevante tiltak består av kryssingsspor for etablering av kapasitet, redusert kjøretid og forbedret punktlighet, samt spor/areal/styringstiltak i terminalene. Slike tiltak er krevende å utrede, planlegge og finansiere.

Det pågår en gradvis implementering av slike tiltak. Men parallelt med dette skjer det også en effektivisering for lastebil/veitransport, som medfører at konkurranseforholdet mellom bane og vei er i kontinuerlig utvikling.

Langsiktighet/tidsperspektiv i ordningen

Ordningsen ble innført i 2019, og ble da ratifisert til å vare i 3+1+1 år; altså årene 2019-2021 + 2022 + 2023.

Underveis og mot utløpet av ESA-godkjenningen foreslås en vurdering av ordningen. Og da med tanke på om det er grunnlag for å foreslå søknad om en ny periode. Dette må i så fall søkes ratifisert hos ESA ved søknad av Nærings- og Fiskeridepartementet.

Her vil et sentralt utgangspunkt være at en miljøstøtteordning anses som en subsidie til noen segmenter av markedet for godstransport på jernbane. Denne næringen er i prinsippet konkurranseutsatt, der aktører står fritt til å etablere et tilbud gitt at det passer inn i jernbanesystemet for øvrig. Transportformen har noen fordeler som markedet i mange tilfeller etterspør, samtidig som den har noen ulemper som gjør den uaktuell for andre transportkjeder. Med bakgrunn i dette vil en forutsigbar støtte være et inngrep i markedet som nok ikke lar seg forsvare rent faglig sett.

Med tanke på mulig vurdering av søknad om en ny periode vil følgende hensyn være viktige:

- Reduksjon av negative eksterne effekter av transport.
- Oppfylle overføringsmålet, samt andre relevante mål.
- Korrigering av ubalanse i konkurransesituasjonen mellom lastebil/vei og tog/bane, basert på ulik grad av utvikling av konkurransefortrinnene for hver av disse transportformene. Herunder infrastruktur, terminaler og administrative ordninger (avgifter, bonus, malus).
- Utviklingen over tid når det gjelder støtteordningen sin treffsikkerhet og oppfyllelse av de fastsatt kriteriene. Herunder også betraktninger om hvordan dette kan tenkes å utvikle seg de neste 3-5 årene.

Miljøstøtteordningen er en av mange rammebetingelser som godsnæringen må forholde seg til. Det er viktig å se disse i sammenheng.

Jernbanedirektoratet vurderer det derfor å være både en kortsiktig og en langsiktig horisont. Den korte innebærer den perioden som allerede er ratifisert, mens det i et lengre perspektiv bør gjøres en vurdering om det skal søkes om ytterligere videreføring.

Konklusjon varighet på ordningen

Jernbanedirektoratet anbefaler at ordningen i denne omgang videreføres for de to årene den allerede er ratifisert. En eventuell videreføring eller endring ut over dette vil drøftes nærmere i lys av de samlede rammebetingelsene for gods på bane.

8.1.5 Oppsummering/anbefaling

Jernbanedirektoratet anbefaler følgende:

- Støtteordningen for godstransport på jernbane (omtalt som miljøstøtteordningen) videreføres etter samme modell som tidligere
- Ordningen forlenges i 1+1 år med utbetaling i 2022 og 2023 – i henhold til allerede ratifisert ESA-avtale. En eventuell videreføring og forbedring av ordningen utover denne perioden vil bli vurdert når samtlige rammebetingelser kan sees i sammenheng – altså når det pågående prosjektet leverer sin sluttrapport innen den 1. august i år (2022).

Jernbanedirektoratet finner ikke grunnlag for å inkludere flere segmenter enn i dag i miljøstøtteordningen. Det viktigste målet med miljøstøtteordningen er å bidra til å øke mengden gods på bane. Derfor er det viktig å fokusere på de markedssegmentene hvor det er størst overføringspotensial. Jernbanedirektoratet mener at det i størst grad er tilfelle for kombi og vognlaster.

Jernbanedirektoratet mener videre at alle rammebetingelsene bør vurderes samlet før det vurderes en hvorvidt ordningen bør videreføres eller endres i et lengre tidsperspektiv. Derfor foreslås det nå at ordningen i første omgang videreføres for de to årene som er ratifisert.

8.2 Oppsummering av godstiltak skissert i NTP 2018-2029 og NTP 2022-2033

Korridor	NTP 2018-2029	NTP 2022-2033	Kommentar/status
K1 - Østfoldbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 1 kryssingsspor • Kapasitetsøkende tiltak på strekningen Ski-Sarpsborg • Terminaltiltak Oslo-Halden 	Godstransporten på strekningen vil få kortere framføringstid i takt med InterCity-utbyggingen. Analyser viser at det er lønnsomt å tilrettelegge for tog lengder opptil 740 meter, men hvilke tiltak som er hensiktsmessige å gjennomføre avhenger av løsningen for InterCity-utbyggingen.	Østfoldbanen har hatt en stor økning i den senere tid. 28 % økning fra 2020 – 2021 (målt i bruttotonnkilometer). Østfoldbanen bør tilrettelegges for at dimensjonerende tog lengde på norsk side korresponderer med tog lengden i Sverige.
K2 - Kongsvingerbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 2 kryssingsspor • Dobbeltsporparcell • Terminaltiltak • Banekobling (tilsving) 	Noen kapasitetsøkende tiltak som forlengelse av kryssingsspor inngår i effektpakken for kombitransport mellom Oslo og Narvik, via Kongsvinger og Sverige, som er prioritert i første seksårsperiode.	Tilrettelegge Kongsvingerbanen for lengre tog, fra dagens 600 – 630 m til 740 meter. Forutsetter flere kryssingssporforlengelser.

		I andre seksårsperiode skal det jobbes videre med mulige løsninger for økt terminalkapasitet for tømmertransport.	
K3 - Vestfold- og Sørlandsbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 4-6 kryssingsspor • Terminaltiltak Vestfold- og Sørlandsbanen • Banekobling (tilsving) Hokksund 	Prognosene for godstransport på bane viser en stabil situasjon, med en svak økning av transportmengden. Godsterminalen på Ganddal har tilstrekkelig kapasitet, og veksten i godstransporten kan møtes med dagens tog lengder.	<p>Sterk konkurranse fra veitransport</p> <p>Videre tilrettelegging for gods på bane prioriteres innenfor programområdet "mer gods på bane"</p>
K5 - Bergensbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 4-5 kryssingsspor Roa-Bergen • Oppgradere terminalen på Nygårdstangen (konseptutvalg for eventuell ny terminal ikke tatt) • Elektrifisere Hønefoss-Follum 	<p>Effektpakken for ny rutemodell på Vossebanen vil kunne gi en viktig kapasitetsøkning for godstrafikken og er prioritert i første seksårsperiode.</p> <p>I første seksårsperiode vil også effektpakken som gir kvartersintervall mellom Arna og Bergen ferdigstilles. Dette innebærer modernisering av Nygårdstangen godsterminal og ny bybanetrasé i samme område. Ved å gjennomføre alle tiltakene i effektpakken oppnås en doblet frekvens for persontrafikken i byområdet og 50% økt kapasitet med en modernisert, effektiv og utslippsfri terminal for godstrafikken.</p> <p>Videre skal også effektpakken for godstransport Oslo-Drammen-Bergen prioriteres i første seksårsperiode. Den vil øke transportkapasiteten på de markedsmessig interessante tidene med om lag 30%. Utover det er det plass til ytterligere vekst til andre tider av døgnet. Standard tog lengde økes til 620 meter, som i tillegg til økt kapasitet gir lavere enhetskostnader for godstogoperatørene og deres kunder.</p>	<p>Tilrettelegge for 620 meters lange tog</p> <p>Vil øke transportkapasiteten med om lag 30 %</p> <p>Forlengelse av 4 – 6 kryssingsspor.</p> <p>Økt banestrømforsyning</p>
K6 - Gjøvik-, Hoved-, Gardermo-, Rauma-, Dovre- og Rørosbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 2-3 kryssingsspor på Rørosbanen • Bygge/forlenge 2-5 kryssingsspor på Dovrebanen • Bygge/forlenge 2-3 kryssingsspor på Gjøvikbanen • Dobbeltsporparsell på Hovedbanen • Terminaltiltak Dovre- og Rørosbanen 	<p>I første seksårsperiode er effektpakken for godsmarkedet Oslo-Trondheim prioritert. Den legger til rette for minimum 600 meter lange tog. Det vil gi lavere enhetskostnader, utnytte trekraften i moderne lokomotiv og øke transportkapasiteten på Dovrebanen til de markedsmessig attraktive tidene på døgnet. Det er i tillegg kapasitet for ytterligere vekst til andre tider av døgnet.</p> <p>I andre seksårsperiode vil det vurderes tiltak for å øke</p>	<p>Dovrebanen tilrettelegges for min. 600 meters lange tog. Vil gi lavere enhetskostnader, bedre utnyttelsen av trekraften i moderne lokomotiv, samt øke transportkapasiteten.</p> <p>Forlengelse av 5 kryssingsspor</p> <p>Bygging av et nytt kryssingsspor</p> <p>Økt banestrømforsyning</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Påbegynne 1. byggetrinn ny terminal i Trondheim • Banekobling (tilsving) Elverum • Banekobling (tilsving) Hamar • Elektrifisering Hamar-Elverum-Kongsvinger 	<p>terminalkapasiteten på jernbanen i endepunktene av korridoren, både i Oslo og Trondheimsregionen. Videre pågår konseptvalgutredning for Hovedbanen Nord som skal gi anbefaling for videre utvikling av togtilbudet fra Eidsvoll inn mot Oslo, for å møte veksten i persontransport og ivareta godstransport. Dette med optimalisert utvikling av InterCity, som innebærer at det ikke bygges dobbeltspor gjennom alle byer og helt ut på alle strekningene.</p>	
K7 - Nordlands-, Trønder- og Meråkerbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge/forlenge 2 kryssingsspor og økt aksellast Mo-Ørtfjell på Nordlandsbanen • Terminaltiltak Nordlandsbanen 	<p>I første seksårsperiode er effektpakken for godsmarkedet Trondheim-Bodø prioritert. Den legger til rette for flere tog og kortere transporttider for gods på Nordlandsbanen gjennom å etablere kryssingsspor. Dette vil løse opp flaskehalsen på strekningen.</p> <p>I andre seksårsperiode vil det arbeides videre med planlegging som vil kunne forsterke knutepunktutvikling og forbedre togtilbudet i Trondheimsregionen og nordover mot Stjørdal. I dag er det lang transporttid og liten restkapasitet, noe som begrenser muligheten til å støtte opp om regionforstørring og å styrke godstransporten på bane.</p>	<p>Fauske godsterminal ferdig utvidet og tatt i bruk.</p> <p>Forlengelse av kryssingsspor Mo i Rana, Dunderland og Bodø.</p> <p>ERTMS – nytt signalsystem (Grong - Bodø) høsten 2022 er utsatt.</p>
K8 - Ofofbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Oppgradere Narvikterminalen 	<p>I første seksårsperiode er effektpakken for kombigodstransport på jernbane mellom Oslo og Narvik, via Kongsvinger og Sverige, prioritert. Den vil tilrettelegge Kongsvingerbanen og Ofofbanen for transport med 740 meter lange kombitog på Norsk side. Effektpakken gir tilbudsforbedringer både i korridor 2 og 8. Hovedtiltakene i korridor 8 er styrking av kapasiteten på Narvik godsterminal og Narvik stasjon. Forutsatt tiltak på Svensk side vil effektpakken gi en betydelig kapasitetsøkning og mer effektiv godstransport på strekningen.</p> <p>Effektpakken vil fortsette inn i andre seksårsperiode. Videre behov for økt kapasitet på Ofofbanen må ses i sammenheng med tiltak på Svensk side og på Kongsvingerbanen i korridor 2. På Norsk side vurderes i første omgang muligheten for å løse</p>	<p>Det jobbes med kapasitetsøkning på Narvikterminalen. Idriftsettelse høsten 2022. Etterarbeider i 2023. Kostnad ca. Nok. 300 mill. (2019)</p> <p>Narvik stasjon – forlengelse av kryssingsspor + sporendringer.</p> <p>ERTMS – nytt signalsystem (2027).</p> <p>Ytterligere behov:</p> <p>Kryssingsspor Søsterbekk / Fagerlia</p> <p>Økt aksellast til 32,5 tonn (31 tonn våren 2021) Krever ny overbygning (skinner / sviller) - antatt kostnad ca. Kr. Nok 500 mill. Må samkjøres med Trafikverket.</p>

		kapasitetsutfordringer med kryssingsspor. Det vises for øvrig til omtalen av mulighetsstudien for grensekryssende jernbanetransport.	
Alnabru godsterminal	<ul style="list-style-type: none"> • Oppgradering av Alnabru godsterminal. Konseptvalgutredning om godsterminalstruktur i Oslofjordområdet ble påbegynt med bakgrunn i om det burde investeres i nye terminaler på Østlandet i tillegg eller i stedet for Alnabru. 	<p>Kvalitetssikringen av konseptvalgutredningen anbefaler at Alnabru består som hovedterminal på Østlandet. I første seksårsperiode prioriteres ferdigstilling av strakstiltak for å øke kapasiteten og effektiviteten på terminalen.</p> <p>Utviklingen av Alnabru godsterminal vil fortsette inn i andre seksårsperiode i flere byggetrinn. Utviklingen vil gi en modernisert og oppgradert terminal med tilstrekkelig kapasitet på lengre sikt.</p>	

8.3 Kapasitetsmonitorering infrastruktur

Dokumentasjon utarbeidet av Jernbanedirektoratets fagmiljø for trafikk og kapasitet som viser kapasitetssituasjonen for 2019. På grunn av koronapandemien har det ikke vært utarbeidet nyere analyser etter dette. Rapporten har dokumentnummer 201900135-4 og kan bestilles via innsynsordningen. Den inneholder kart over kapasitetssituasjonen på alle strekninger i Norge fordelt over hele døgnet.

Figur 13: Ekspempelkart over kapasitetssituasjonen i timene mellom 1 og 3 om natta

