



Tømmer, bulk og vognlast - kunnskap og finansiering

Sluttrapport

Forslag til retningslinjer for finansiering av sidespor, havnespor og terminaler



Utarbeidet av: Terje Sten Vegem og Åse Drømmtorp med bidrag fra prosjektgruppa.	Dokumentnummer 202100626-3
Godkjent av: Sefrid Jakobsen/Hanne Bertnes Norli	Versjon 02:
Dato 07.06.22	Underlagsnotat: Finansiering av infrastrukturprosjekter – tømmer, malm og vognlast. Oslo Economics, 11. februar 2022

Innhold

Innhold.....	3
1 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Avgrensninger.....	5
2 Situasjonsbeskrivelse	6
2.1 Det nasjonale godsnettet.....	6
2.1.1 Nærmere om infrastrukturinvesteringer for bane	6
2.1.2 Dagens støtteordning til infrastrukturtiltak på jernbane omfatter sidespor (sidesporstøtten) .	6
2.1.3 Erfaringer fra Sverige / Finland.....	7
3 Prinsipiell vurdering av forhold som spiller inn på finansiering.....	8
3.1.1 Direkte nytte for én aktør – tiltaket bør skje i privat regi.....	9
3.1.2 Direkte nytte for en klart definert gruppe – både offentlig og private regi.....	9
3.1.3 Direkte nytte for mange aktører – tiltaket bør skje i offentlig regi.....	10
3.2 Nytteeffekter i jernbanen	10
3.2.1 Direkte nytte	10
3.2.2 Virkninger for samfunnet for øvrig	10
4 Godsprosjekter.....	11
4.1 Overordnet vurdering av hvordan enkelte tiltak bør finansieres	11
4.1.1 Kapasitetsøkende tiltak sentralt i jernbanenettet	11
4.1.2 Elektrifisering av Solørbanen	11
4.1.3 Økt kapasitet på tømmerterminal i Kongsvingerområdet og tilsving	11
4.1.4 Etablering av nye tømmerterminaler	12
4.1.5 Sidespor Åmli i Agder (Biozin)	12
4.1.6 Havnespor.....	13
4.1.7 Oppsummering av hvordan tiltak bør finansieres.....	14
5 Andre relevante forhold.....	15
5.1 Sammenheng med andre virkemidler	15
5.2 Tømmer.....	15
5.2.1 Begrenset potensial for overføring mellom transportmidler	15
5.2.2 Tiltak som legger til rette for tømmertransport er ofte lokale i utstrekning	15
5.2.3 Etablering av sidespor og terminaler.....	16
5.3 Malm	16
5.3.1 Begrenset potensial for overføring mellom transportmidler	16
5.3.2 Tiltak som legger til rette for økt malmtransport må gjøres på offentlig infrastruktur	16
5.3.3 Tiltakene vil ha en forholdvis konsentrert nytteside	17
5.3.4 Aktørene etterspør mer kapasitet, men det reelle behovet er usikkert.....	17
6 Oppsummering og anbefaling	18
6.1 Oppsummering.....	18
6.2 Anbefaling.....	18
7 Vedlegg	19
Prosjektoversikt over forslag til finansiering av sidespor, lastespor, havnespor og terminaler – her	19
8 Kilder.....	20

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I Nasjonal transportplan 2022-2033 er det lagt opp til å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbane og målsetting om mer gods på bane opprettholdes:

- Samfunnsøkonomisk lønnsom godsoverføring fra vei til sjø og jernbane, kan bidra til lavere skadekostnader for samfunnet. Regjeringen har derfor som ambisjon å overføre 30 prosent av gods over 300 km fra vei til sjø og bane innen 2030.
- Regjeringen vil bedre regulariteten og lønnsomheten for gods på jernbane, blant annet gjennom kapasitetsøkende tiltak på de viktigste godstrekingene og effektivisering av tømmertransport.
- Regjeringen vil satse på samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som gir økt effektivitet, pålitelighet, redusert transporttid, bedre sikkerhet, klima og miljø og som dermed vil bidra til å styrke næringslivets konkurranseevne.

Godsstrategien fra 2016 (Jernbaneverket) har skapt forventninger i næringslivet og i regionene om betydelige statlige investeringer til godstransport på jernbane, kanskje spesielt for tømmertransport og tilrettelegging for godstransport på kortere avstander. Den ble utarbeidet i nært samarbeid med næringsliv og industri. Det ble lagt vekt på lokale løsninger tilpasset transportbrukernes behov, og det ble gitt signaler om velvilje til å bidra til å løse disse utfordringene gjennom etablering av gode (og statlig finansierte) terminaltiltak og banekoblinger for å dekke disse behovene. Dette var underlag for meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029 [3].

Jernbanedirektoratet og Bane NOR har siden 2017 igangsatt og gjennomført betydelig utrednings- og planleggingsarbeid for tiltakene i den godspakken som er konkretisert i NTP 2018-29. Dette har resultert i at det nå foreligger plandokumenter og beslutningsgrunnlag for en rekke investeringstiltak som ikke vil la seg fullfinansiere med statlige investeringer innenfor de forventede budsjetttrammer for godstiltak i 2018-29.

Godsstrategi NTP 2022-2033 ble utarbeidet av Jernbanedirektoratet i 2019. Strategien har fokus på kombitransport. Tømmertransport og andre godskategorier er omtalt, men det er ikke gjort analyser av kapasitetsøkende tiltak med tanke på andre godskategorier enn kombigods. Strategien påpeker et behov for å jobbe videre med disse markedene. Dette gjelder først og fremst markedene for systemtransport, herunder tømmer- og flistransport, bulk, og vognlaster. For å lage fremtidige tilbudskonsepter er vi avhengige av realistiske prognoser for fremtidige transportvolum. Det mangler i dag gode etterspørselsprognoser, spesielt for tømmertransporten og malmtransporten (tørrbulk).

Det er med bakgrunn i dette behov for mer kunnskap om markedet og etterspørselsprognoser for tømmer, bulk og vognlaster. I tillegg er det behov for å gjøre noe overordnede avklaringer knyttet til kostnadsdeling og finansiering ved etablering av private sidespor og godsterminaler.

Med utgangspunkt i dette, ble prosjektet *Tømmer, bulk og vognlaster – kunnskap og finansiering* igangsatt i 2021. Prosjektet består av to deler:

- Del 1 Kunnskap og prognoser: Fremskaffe kunnskap om og prognoser for transport av tømmer, bulk og vognlaster
- Del 2 Finansiering: Vurdere retningslinjer for finansiering av sidespor og terminaler langs jernbanenettet.

Denne rapporten dokumenterer vurderingene i forbindelse med del 2 av prosjektet.

1.2 Avgrensninger

Delrapport 2 vurderer retningslinjer som kan ligge til grunn for «godstiltak innenfor offentlig privat samarbeid». Retningslinjene skal ikke omhandle prioritering av midler til gjennomføring av Godsstrategien generelt, men kun brukes som et verktøy i tilfeller hvor det vurderes et offentlig-privat samarbeid.

Delrapporten omfatter ikke de store terminalene primært for kombigods utenfor Stavanger, Oslo, Bergen, Trondheim og Narvik som er finansiert over statsbudsjettet og driftes av Bane NOR.

2 Situasjonsbeskrivelse

2.1 Det nasjonale godsnettet

Utvikling av godsterminaler krever samordning av offentlige myndigheter på en rekke nivåer, samtidig som det er helt nødvendig å ha særlig logistikkaktørene med i planleggingsprosessen, ettersom det er de som skal stå for næringsutøvelsen på området. Det må sikres at godsknutepunktene utforming og lokalisering sikrer brukernes krav til funksjonalitet.

Kommunenes rolle er først og fremst som arealplanmyndighet. Kommunene er også engasjert i næringsutvikling. De har en sentral rolle i forbindelse med planlegging og konsekvensutredning ved utvidelse og lokalisering av godsknutepunkt. Havnene har normalt en form for kommunalt eller interkommunalt eierskap, og havnene har en viktig rolle i godshåndtering. Havnene konkurrerer seg imellom om gods.

Staten er eier av jernbanens kjøreveg og eier av riksvegnettet er derfor en svært viktig aktør for godstransporten, både for framkommeligheten på jernbane og for veg- og banetilknypning til godsknutepunkter. Staten er gjennom Bane NOR eier av hele eller deler av jernbaneterminaler.

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

2.1.1 Nærmere om infrastrukturinvesteringer for bane

Jernbaneinfrastruktur har strukturelle særtrekk som gjør at offentlig eierskap er særlig hensiktsmessig. Det er kapitalkrevende å utvikle jernbane og en aktør vil ikke ha bedriftsøkonomiske insentiver til å hensynta miljøgevinsten av å flytte transport fra veg til bane. Jernbaneinfrastruktur eies derfor normalt av det offentlige. Private aktører har imidlertid tilgang til å benytte infrastrukturen.

Det kan være at det må gjennomføres tiltak for at en aktør skal kunne utnytte offentlig infrastruktur. Eksempelvis må en industriaktør som ønsker å transportere gods med bane sørge for at godset er i posisjon til å lastes på tog. Dette kan løses ved å transportere godset fra produksjonsanlegg til jernbaneterminal med bil, eller å etablere produksjon i umiddelbar nærhet av jernbaneterminal. Det kan også etableres et sidespor inn til produksjonsanlegget med terminal ved anlegget.

Mest effektive blir de private beslutningene hvis de bedriftsøkonomiske kostnadene reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene. Dette kan oppnås ved å la industribedrift dekke eventuelle kostnader til sidespor. I prinsippet kan industribedriften selv foreta investeringen eller at investeringen foretas av baneeieren som får betalt av industrieieren. Dette prinsippet har lenge vært praktisert for strømmnett. Kostnadene som oppstår når en kunde knyttes til nettet må den selv bære gjennom å betale anleggsbidrag. Dette kan være dirkete kostnader knyttet til ledning fra lokasjonen og inn til nettet eller nødvendige forsterkninger lenger inne i nettet. Når prosjekteieren selv bærer kostnadene den utløser, vil den få insentiver til å velge kostnadseffektiv lokalisering og dimensjonering av prosjektet.

2.1.2 Dagens støtteordning til infrastrukturtiltak på jernbane omfatter sidespor (sidesporstøtten)

Tidligere har vognlasttransport for industrien og andre industritog utgjort en større del av godstransporten på bane, og store industribedrifter har hatt jernbanetilknypning i form av sidespor inn på industritomtene. Rundt årtusensskiftet la NSB Gods ned det meste av gjenværende slike transporttilbud. Målsetningene om omlegging av godstransport i mer miljøvennlig retning har imidlertid ledet til fornyet fokus på tiltak som gir godsoverføring fra vei til bane.

En viktig forutsetning for at dette kan skje er at bane gir rasjonell logistikk som alternativ til veitransport, hvor kostnadene ved omlasting minimeres. Dette kan løses gjennom terminaler eller med egne sidespor.

For å støtte opp under målsetningen om økt godsandel på bane har det derfor blitt etablert en støtteordning for etablering eller reetablering av sidespor. Støtteordningen skal gi insentiv til overføring av gods fra vei til bane gjennom å redusere kostnaden for private aktører ved å etablere infrastruktur for å gi mulighet for bruk av jernbanetransport. Ordningen er godkjent av ESA.

Støtten kan gis både til infrastruktur som er privateid og til infrastruktur eid av Bane NOR, gitt at støttemottakeren er hovedbrukeren av infrastrukturen. Støtten kan maksimalt utgjøre 50 % av totalt investeringsbehov. Det er satt en begrensning på maksimalt 300 kroner per 1000 nettotonnkm. overført gods per år for nye tiltak, og 150 kroner per 1000 nettotonnkm. overført gods for reetableringer.

Sidesporordningen er brukt blant annet ved etablering av sidespor til Voss vanns produksjonsanlegg ved Vatnestrøm, og til etablering av tømmerterminal på Hauer seter.

I de fleste tilfeller er det oftest én eller noen få industrivirksomheter som får direkte nytte av et sidespor og den private aktøren bør derfor ha et finansieringsansvar. Sidesporordningen er også målrettet mot tiltak på hovedsakelig privateide sidespor.

Hvor stor den direkte nytten av jernbanetilknypning er avhengig av flere faktorer, herunder kostnadene for alternativ transport på vei, kapasiteten på vei og jernbane sett opp mot virksomhetens behov, og prisfastsettelsen i markedet virksomheten opererer i, som er avgjørende for om det er lønnsomt med økt produksjon eller ikke. Det vil være mange tilfeller hvor etablering av sidespor ikke vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt. Imidlertid er det potensielt store positive eksterne virkninger som følge av godsoverføring fra vei til bane, som kan medføre at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sidesporordningen gir mest effektiv ressursbruk om den prioriteres til tiltak som har slike kjennetegn.

Sidesporordningen fremstår som hensiktsmessig utformet for de tilfellene den treffer, siden den gir støtte samtidig som aktørene selv styrer tiltakene og bærer risiko.

2.1.3 Erfaringer fra Sverige / Finland

Det er undersøkt hvordan terminaler finansieres i Sverige og Finland.

Det svenske statlige aksjeselskapet Jernhusen AB eier de terminalene som i sin tid var eid av SJ sitt eiendomsselskap. Jernhusen forvalter sine eiendommer på kommersielle vilkår.

Mange av de øvrige terminalene i Sverige eies av kommunene og er etablert direkte eller via kommunale havner eller terminalselskap. Kommunenes hensikt med å etablere terminaler har ofte ikke vært å tjene penger på selve terminalen, men å tiltrekke seg arbeidsplasser. Gjennom bl.a. ordningen Klimatklivet der Naturvårdsverket gir staten støtte til investeringer i infrastruktur etc. med stor klimanytte. Gjennom denne ordningen er det finansiert relativt store investeringer i terminaler. Eksempler på dette er Falköpings kommun som fikk 38,5 MSEK for å etablere ankomst og avgangsspor på Skaraborg Logisitic Centre (50% av kommunens investering) Og Västerdala Terminal och Järnvägsspår AB som fikk 7,7 MSEK for å videreutvikle tømmerterminalen i Malungsfors, bl.a. slik at det også går å laste containere der.

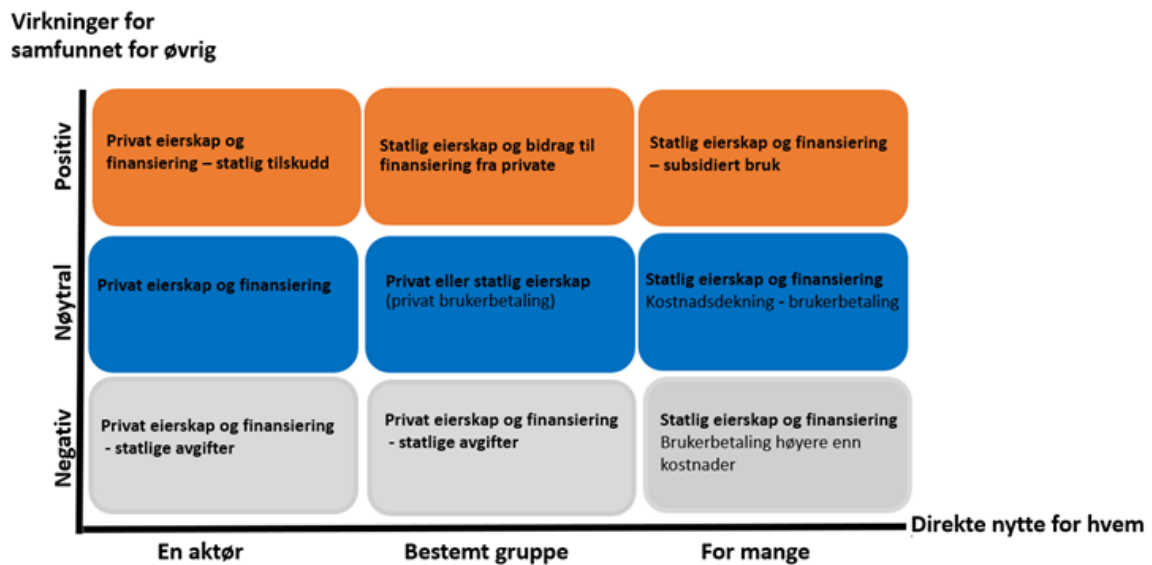
Fra Finland er tilbakemeldingen derimot at private terminaler ikke forekommer.

3 Prinsipiell vurdering av forhold som spiller inn på finansiering

Hvordan et tiltak skal finansieres, eies og driftes avhenger av flere forhold. I hvilken grad det er et offentlig eller privat gode er sentralt. Dersom mange potensielt kan ha nytte av et tiltak, trekker dette i retning av offentlig eierskap – for å sikre at nytte for mange faktisk lar seg realisere. Dersom kun én aktør kan få nytte av et tiltak, bør aktøren selv stå som eier, bla. for å sikre effektiv tilpasning av tiltaket. Dersom det er en gruppe som vil få nytte av tiltaket, er det forhold som taler både for og mot offentlig eierskap. Offentlig eierskap vil kunne sikre at alle får tilgang og løse eventuelle koordinerings- og gratispassasjerproblemer. Privat eierskap vil imidlertid kunne gi mer rasjonell tilpasning av tiltaket, samt hindre at felleskapet tar kostnadene, mens gevinstene tilfaller et fåtall private aktører.

I tillegg er det sentralt hvorvidt det eksisterer eksterne virkninger. Transport påfører samfunnet kostnader som aktørene i markedet ikke nødvendigvis tar hensyn til, selv om avgifter delvis korrigerer for dette. De eksterne kostnadene som oftest nevnes i forbindelse med transport knytter seg til bl.a. klimagassutslipp, luftforurensning, støy, ulykker, kø og slitasje på infrastruktur. Dersom et tiltak fører til overføring av trafikk fra én transportform til en annen transportform som påfører samfunnet relativt mindre eksterne kostnader, betegner vi dette som positive virkninger for samfunnet for øvrig.

I figuren under er det illustrert hvordan de to ulike nytte dimensjonene for et infrastrukturtiltak – direkte nytte for få eller mange og om det er positive eller negative virkninger for samfunnet for øvrig – i kombinasjon virker på hensiktsmessig eierskap og finansiering.



Kilde: Oslo Economics

3.1.1 Direkte nytte for én aktør – tiltaket bør skje i privat regi

Dersom kun én aktør kan hente nytte av tiltaket bør denne stå for eierskapet og finansiering. Hvis ikke oppstår det en risiko for at tiltak overdimensjoneres, fordi den som høster nytte ikke bærer de fulle kostnadene. Hvis det ikke eksisterer noen eksterne virkninger eller andre former for markedssvikt, vil den privatøkonomiske verdien tilsvare den samfunnsøkonomiske verdien. Aktøren vil derfor ha insentiver til å gjennomføre tiltaket om nyttevirkningene overstiger kostnadene. Dersom det eksisterer eksterne virkninger, får vi derimot et avvik mellom den privatøkonomiske verdien og den samfunnsøkonomiske verdien. Tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme kan være bedriftsøkonomisk ulønnsomme, noe som kan begrunne offentlige tilskudd for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Dersom det er negative virkninger for samfunnet for øvrig vil derimot tiltak og bruk som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt kunne fremstå bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dermed bør det benyttes avgifter for å korrigere for dette.

3.1.2 Direkte nytte for en klart definert gruppe – både offentlig og private regi

Hvis det er en klart definert gruppe som oppnår nytte av et tiltak, vil det i utgangspunktet være lettere for disse å løse koordineringsproblemet enn dersom nytten er spredt utover et stort antall mulige aktører. Det hvor nytten for den enkelte aktør normalt vil være høyere enn for tiltak der nytten spres utover mange bidrar også til å avhjelpe koordineringsproblemet. Det vil likevel kunne være utfordringer knyttet til gratispassasjerproblematikk etc. som kan gjøre at samfunnsøkonomiske tiltak ikke lar seg realisere, noe som kan gi behov for offentlig tilrettelegging. Hvis det er få som potensielt kan få nytte av tiltaket, vil det også normalt være mulig å prise bruk, og dersom kontrollen med infrastrukturen gis til en uregulert aktør vil denne kunne utnytte markedsmakt. Dette taler for offentlig kontroll med infrastrukturen – eksempelvis gjennom eierskap.

Dersom det er positive virkninger for samfunnet for øvrig, som den definerte gruppa ikke tar hensyn til, kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som ikke lar seg realisere av det private. Dette skyldes at den direkte nytten som aktørene i utgangspunktet vil få er bare en del av de samlede nyttevirkningene. Dette kan gi behov både for offentlig tilrettelegging og finansiering – noe som kan gjøre det hensiktsmessig for det offentlige å ha eierskap til tiltaket. Siden de privatøkonomiske nyttevirkningene kan være betydelige, vil aktørene kunne ha insentiver til å overdrive de positive effektene av tiltaket. Dette taler for at det kan være hensiktsmessig at de som oppnår nytte av tiltaket bærer en andel av kostnadene. Dette kan gjøres gjennom støtte til finansiering – anleggsbidrag – eller avgifter for bruk. Det siste kan imidlertid være lite hensiktsmessig. Siden det offentlige vil bære risiko knyttet til overdimensjonering og at det i samfunnsøkonomisk sammenheng ikke er effektivt å dekke inn kostnader til feildimensjonerte tiltak gjennom avgifter for bruk – siden feildimensjoneringen vil være irreversible kostnader.

Dersom det ikke eksisterer eksterne virkninger, eller disse er korrigerert gjennom andre virkemidler, vil tiltaket utelukkende gi direkte nyttevirkninger. Alt annet likt innebærer at det enkelte medlem i gruppen som begunstiges av tiltaket får en større andel av den samlede nytten, noe som øker sannsynligheten for å løse koordineringsproblemet. I dette tilfellet kan både privat og offentlig regi for tiltaket være hensiktsmessig. Dersom det er risiko for at de private som gjennomfører tiltaket, vil stenge konkurrenter ute, taler dette for offentlig regi. Dersom tiltaket gjennomføres i offentlig regi bør imidlertid aktørene som får nytte av tiltaket bære risiko, og de bør bære en større andel av kostnadene enn når det er positive virkninger for samfunnet for øvrig.

Ved negative virkninger for samfunnet for øvrig, f.eks. om et tiltak primært fører til mer trafikk og i liten grad overfører fra andre transportformer, vil det ikke nødvendigvis være hensiktsmessig at det offentlige legger til rette for tiltaket. Det innebærer i så fall at tiltaket vil redusere nytte for andre aktører eller ha andre uønskede effekter, samtidig som det er få som vil dra direkte nytte av tiltaket. Det offentliges rolle bør da begrenses til å sikre at de negative virkningene dekkes – eksempelvis gjennom avgifter eller andre reguleringer.

3.1.3 Direkte nytte for mange aktører – tiltaket bør skje i offentlig regi

Dersom tiltaket kan gi nytte til svært mange, vil den enkeltes nytte typisk være begrenset – særlig sammenliknet med den totale nytten tiltaket kan generere. Det vil derfor være svært komplisert for aktørene som oppnår nytte å organisere seg på en måte som gjør det mulig å realisere tiltaket. Siden nytten for den enkelte er lav, er det også begrenset risiko for at særinteresser skal ha insentiv til å påvirke dimensjoneringen gjennom å overdrive nytteeffektene.

Å gi en privat aktør rettigheter til å gjennomføre tiltaket og finansiere det med avgifter for bruk er heller ikke hensiktsmessig. Hvis det er mulig å prise bruken, vil denne aktøren ha insentiv til å sette en ineffektiv høy pris – slik at hele nytten ikke realiseres. Hvis det derimot ikke er mulig å prise bruken, vil aktøren ikke ha insentiver til å realisere tiltaket.

Tiltak som kan gi nytte for mange bør derfor eies av felleskapet og eventuelt finansieres gjennom betaling for bruk. Dersom det er eksterne virkninger bør det korrigeres for dette slik at det reflekteres i prisen for bruk. Dersom det ikke er eksterne virkninger, er det mest effektivt å la prisen for bruk tilsvare de relevante marginalkostnadene. Dette vil imidlertid ikke dekke alle kostnader. Høyere priser vil redusere den samlede nytten tiltaket genererer, og derfor bør prisen for bruk ikke overstige gjennomsnittlige kostnader.

3.2 Nytteeffekter i jernbanen

3.2.1 Direkte nytte

Noen jernbanetiltak gir nytte for én aktør. Eksempler på dette er et sidespor som går til et produksjonsanlegg som kontrolleres av én aktør. Et sidespor vil imidlertid kunne gi nytte til flere, eksempelvis om flere produksjonsanlegg betjenes av samme sidespor.

En jernbaneterminal som ligger i et knutepunkt, vil på den annen side kunne gi nytte til gruppen av transportører som har eller kan etablere ruter med tilknytning til knutepunktet. Dersom en jernbaneterminal etableres på et punkt der kun én produksjonsbedrift og vareeier har naturlig virksomhet, vil det imidlertid kun være denne aktøren som drar nytte av den, selv om den i prinsippet kan anvendes av flere.

Et kapasitetsøkende tiltak som dobbeltspor vil ha nytte for mange. Dette gjelder særlig dersom det åpner for et bedre persontogtilbud eller mer kombilast mellom to eller flere større knutepunkt. Hvis dobbeltsporet anlegges på en strekning som få aktører naturlig vil bruke, vil det derimot ikke ha nytte for mange. Et mer effektivt signalsystem som øker kapasiteten på eksisterende infrastruktur, kan ha nyttegevinster til alle som bruker eller kan bruke jernbanen.

Hvor vidtrekkende nytte et tiltak gir avhenger delvis av de konkrete egenskapene ved tiltaket, men også av hvor tiltaket lokaliseres. I denne vurderingen bør det sees til hvem som får nytte av tiltaket, men også muligheter for nye aktører til å få nytte av tiltaket i fremtiden.

3.2.2 Virkninger for samfunnet for øvrig

Det er en politisk målsetning å flytte gods fra vei til sjø og bane. I den grad tiltak gir godsoverføring fra transportmidler med relativt høyere eksterne kostnader til bane, vil dette representere en positiv virkning for samfunnet for øvrig. Et tiltak i jernbanesektoren kan også ha negative virkninger som ikke de direkte involverte aktørene tar hensyn til. Hvis det eksempelvis er knapphet på kapasitet på en strekning vil tiltak som gir økt trafikk på strekningen kunne fortrenge andre aktørers bruk av strekingen eller kreve at offentlige investeringer i kapasitetsøkende tiltak. Et annet eksempel er om tiltaket bare fører til økt trafikk og ikke overfører trafikk fra en annen transportform.

Det må gjøres en konkret vurdering av slike virkninger i analysen av hvert enkelt tiltak.

4 Godsprosjekter

4.1 Overordnet vurdering av hvordan enkelte tiltak bør finansieres

Det finnes flere initiativ til investeringstiltak på den norske jernbanen. Skognæringen ønsker for eksempel tiltak for å kunne transportere mer tømmer på bane. Bransjen mener dagens terminalstruktur ikke har kapasitet til å betjene det forventede behovet. I tillegg til flere terminaler og bedre kapasitet på terminalene, etterlyser bransjen elektrifisering av Solørbanen. Videre ønsker leverandører av malm kapasitetsøkende tiltak, som for eksempel dobbeltspor på Ofofbanen. Det er også initiativ for å øke kapasiteten på havnespor bl.a. i Oslofjordregionen

4.1.1 Kapasitetsøkende tiltak sentralt i jernbanenettet

Kapasitetsøkende tiltak sentralt i jernbanenettet bør alltid være i offentlig regi, siden infrastrukturen er offentlig. Disse tiltakene vil normalt kunne legge til rette for mer persontransport eller gods som ellers ville blitt transportert på vei. De vil komme mange til gode, det vil være vanskelig å peke ut noen som har særlig nytte av tiltaket og det vil eksistere positive eksterne virkninger. Dermed bør de også finansieres av det offentlige. Dette gjelder eksempelvis kapasitetsøkende tiltak på baner som naturlig benyttes av en rekke operatører eller i fremtiden kan komme til å bli benyttet av mange operatører.

Hvis enkeltaktører utløser behov for kapasitetsøkende tiltak grunnet en særlig høy belastning på infrastrukturen sammenliknet med andre brukere, vil det være en klar årsakssammenheng mellom tiltaket og enkeltaktørens bruk. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig at aktøren bidrar noe til finansiering av tiltaket. Dette kan f.eks. være investeringer i kryssningsspor på baner som primært benyttes til transport av malm. Et annet eksempel er tiltak for å kunne øke akselvekten til nivåer som kun har betydning for malmtransport. Hvor stort anleggsbidraget skal være bør avhenge av hvorvidt tiltakene frigjør kapasitet som har verdi for andre aktører og i hvilken grad infrastrukturavgifter dekker inn kostnadene ved tiltaket.

4.1.2 Elektrifisering av Solørbanen

Solørbanen er viktig for skogbruket i Solør og Østerdalen, men har også betydning for øvrig godstrafikk mellom Østlandet og Trøndelag. Banen anvendes ikke til persontransport.

Elektrifiseringen vil øke kapasiteten i jernbanenettet fordi det i dag er nødvendig å bytte lokomotiv for å bruke Solørbanen. I tillegg til at tiltaket vil ha verdi for tømmertransporten, vil det også ha verdi for andre som driver godstransport. Prosjektet har også tre kilder til positive eksterne virkninger. Reduserte karbonutslipp, overføring av gods til bane som ellers ville gått med bil mellom Østlandet og Trondheim, samt mulighet for å avlaste kapasiteten på baner der det i dag drives persontransport ved å flytte godset bort fra disse banestrekningene.

4.1.3 Økt kapasitet på tømmerterminal i Kongsvingerområdet og tilsving

Norsenga er landets største tømmerterminal, og kan håndtere inntil 600 tusen kubikkmeter tømmer årlig. Etterspørselen er imidlertid høyere, og terminalen utnyttes allerede til mer enn praktisk kapasitet. Dette gjør at tømmeret må håndteres i flere omganger, noe som gir høye enhetskostnader. Det er ikke rom for å utvide terminalen der den er nå. Det vurderes derfor nye lokasjoner for en tømmerterminal nær Kongsvinger. Tilsving til Solørbanen er først aktuelt når ny tømmerterminal er lokalisert.

Norges Skogeierforbund fikk i 2016 utarbeidet en rapport som viste at dagens lokalisering var gunstig med tanke på transport fra hogstfeltene, og at transportkostnadene ville bli noe høyere uavhengig av hvilken retning terminalen ble flyttet. Jernbanedirektoratet har ikke vurdert realismen i beregningene eller i hvilken grad en mer effektiv terminal vil kunne veie opp for økte kostnader. Uansett må det legges til grunn at ny terminal gir kostnadsbesparelse på tømmer som dagens terminal ikke har kapasitet til å håndtere og som

derfor må finne andre transportveier. Dagens terminal har trolig også en betydelig alternativverdi, siden den ligger svært sentralt til, noe som også kan gjøre det rasjonelt å flytte terminalen.

Størrelsen, og det at terminalen må inngå i en helhetlig plan for innlandet, taler for at prosjektet bør være i offentlig regi. Ved flytting er det også en utfordring at noen skogeiere vil kunne komme bedre ut, mens andre vil komme dårligere ut. Selv om skogeierne trolig samlet sett kommer bedre ut med en terminal som har større kapasitet, kan det være ulike interesser blant de enkelte skogeierne. For å sikre en hensiktsmessig lokalisering og dimensjonering fremstår det likevel fordelaktig om bransjen selv bærer deler av kostnader og risiko. Dette kan løses gjennom at samvirkene som organiserer avvikning og salg bidrar til finansiering, eksempelvis gjennom anleggsbidrag. De må imidlertid få en form for motytelse ved betaling av anleggsbidrag. Dette kan eksempelvis være tilgang og bruk av terminalen til marginalkostnad. Også ved oppgradering av andre terminaler i offentlig eie bør prinsippet være delvis privat finansiering.

4.1.4 Etablering av nye tømmerterminaler

Nye tømmerterminaler vil trolig ha liten direkte nytte for andre enn skogeiere i nærheten. Videre er det ikke gitt at terminalen vil ha noen særlige positive eksterne virkninger på jernbanen. Dette trekker i retning av at prosjektene bør skje i privat regi. Slik kan man sikre at terminalene lokaliseres og dimensjoneres på en måte som vil gi grunnlag for kostnadseffektivitet.

Det er imidlertid noen forhold som trekker i retning av offentlig involvering. Antallet skogeiere som vil søke til en terminal kan være stort, siden eierskapet til skog er fragmentert. Dette kan gjøre det utfordrende å organisere og finansiere selv små og lønnsomme tiltak. Aktørene som driver videresalg av tømmer og som eies av skogeierforeningene er store og profesjonelle. Det er imidlertid en relativt lite kapitalkrevende driftsmodell for tømmer og trolig begrenset egenkapital. Dette innebærer at de kan ha vanskeligheter med å sikre nødvendig finansiering av kapitalkrevende tiltak. Prosessindustrien består på sin side av store aktører som normalt har god tilgang på kapital. Særlig dersom kjøpere finansierer infrastruktur, men også dersom videreselgere finansierer terminaler, oppstår det risiko for utestengende adferd.

Små tiltak bør derfor overlates til industrien å gjennomføre, men det kan gis offentlig støtte dersom tiltakene vurderes å være positive for jernbanens måloppnåelse. Den provisoriske terminalen på Hauer seter på Hovedbanen nord for Jessheim fremstår som et godt eksempel på tiltak næringen selv kan organisere og finansiere. Den ble etablert for en kostnad på omtrent 6 millioner kroner, og fikk omtrent 10 prosent i sidesporstøtte. Initiativet kom fra bransjen etter at de planlagte terminalene på Hauer seter ble lagt bort grunnet et forventet investeringsbehov på mer enn 1,2 milliarder kroner.

Større tiltak kan nok være utfordrende for industrien å organisere og finansiere selv, særlig hvis tiltaket gir verdi til flere små aktører. Samtidig vil dette være tiltak som eksponerer felleskapet for betydelig nedsiderisiko, mens bransjen får oppsiderisiko. Dette taler for at man bør være noe tilbakeholden med statlig fullfinansiering. Særlig i de tilfellene det er aktuelt å etablere nye terminaler og sidespor bør ulike former for partnerskap med næringen vurderes. Dette kan eksempelvis ta form av at tiltakene gjennomføres av aksjeselskap som eies av staten og næringen i felleskap. En slik organisering vil imidlertid kunne gi visse utfordringer knyttet til å sikre finansiering, men fordelene er at bransjen selv må bære risiko, noe som gir insentiver til kreative og kostnadseffektive løsninger.

4.1.5 Sidespor Åmli i Agder (Biozin)

Gjennom selskapet Biozin Holding planlegger Bergene Holm og Preem å etablere et anlegg for å omdanne råstoff fra skogen til bioråoljen Biozin. Anlegget planlegges i tilknytning til Bergene Holm sitt sagbruk i Åmli og forventet investeringsbehov er omtrent 3,5 milliarder kroner.

Dersom prosjektet realiseres, vil det gi et stort masseforbruk og vil også kunne gi etterspørsel etter råstoff fra skog som i dag ikke utnyttes av industrien. Masseforbruket vil bli så stort at lokal forsyning ikke vil være tilstrekkelig, slik at det vil bli behov for transport på bane. Dette vil imidlertid kreve oppgraderinger av

banen mellom Nelaug og Simonstad samt reetablering av et nedlagt sidespor. Et tidlig estimat for kostnader for reetableringen av sidespor er på 40-50 millioner kroner. Dersom det offentlige dekker investeringen og ingen andre kan få naturlig nytte av sporet, kan det betraktes som en subsidie til prosjektet.

Prosjektet er avhengig av å benytte jernbanen også til å frakte inn råstoff og dersom investeringen skal kunne forsvares. Aktørene bør også ha ressurser og kompetanse til å organisere og finansiere reetableringen av sidespor selv. Skogeierne vil også ha interesse av at anlegget etableres. Videreselgere av skog kan dermed være interessert i å bidra til realisering, f.eks. mot en langsiktig kontrakt om leveranse av råstoff.

I den grad prosjektet har positive eksterne virkninger utover effekter som er relevante for jernbanen, bør disse kompenseres gjennom ordninger som er ment å ivareta de eksterne virkningene. Det er gode argumenter for at reetableringen av sidesporet bør finansieres privat, eventuelt med støtte fra sidespors ordningen om vilkårene for slik støtte er oppfylt.

4.1.6 Havnespor

Havnene er i stor grad offentlig eid og organisert som kommunale foretak (KF). Havnene drives etter forretningsmessige prinsipper, men de kan pålegges av eierne til å arbeide mot andre mål, for eksempel ved å bidra til mer miljøvennlig godstransport.

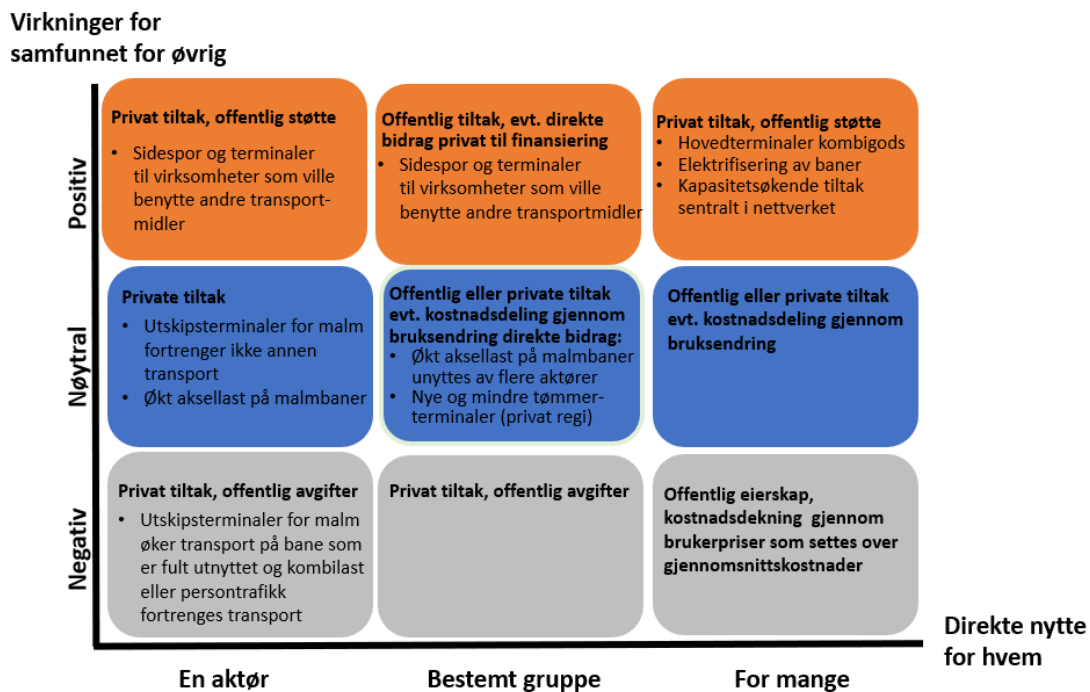
Etablering av jernbanespor inn på havneområdet, eller havnespor, vil i første rekke ha positive nyttevirksomheter for havneforetaket ved at det gir kostnadsreduksjoner, måloppnåelse ved godsoverføring fra vei til bane, eller begge deler. Brukerne av havnetjenestene vil oppnå nytte indirekte i den grad havneforetaket lar kundene ta del i kostnadsbesparelser gjennom lavere priser. Hvis kundene oppnår andre nyttevirksomheter som følge av at det legges til rette for jernbanetransport, for eksempel ved at den øvrige logistikkjeden fra havn til opprinnelse/leveringspunkt er godt tilrettelagt på jernbane, oppstår det eksterne virkninger for kundene som følge av at det etableres et havnespor.

Oslo havn KF har planer om å gjennomføre tiltak som omfatter utvikling av jernbaneinfrastruktur på havneområdene. Oslo havn KF eier all infrastruktur på områdene, og det er hensiktsmessig at foretaket også eier jernbaneinfrastruktur. Foretaket har tillatelse fra Statens jernbanetilsyn til å drifte eksisterende sidespor. Et unntak er signalanlegg, som bør eies av Bane NOR ettersom det er driftskritisk infrastruktur.

Siden havner også er eid av det offentlige og kan brukes av eier til å oppfylle mål ut over de rent forretningsmessige, er det ikke opplagt hvordan Bane NOR og havneforetakene skal dele kostnader for utvikling av havnespor mellom seg. Det er imidlertid gode argumenter for at havnespor prinsipielt bør håndteres på samme måte som andre private sidespor.

4.1.7 Oppsummering av hvordan tiltak bør finansieres

Tabellen under oppsummerer hvordan noen ulike tiltak kan plasseres avhengig av direkte nytte og forventede eksterne virkninger, samt hvilke konsekvenser det kan ha for valg av finansiering.



Kilde: Oslo Economics

5 Andre relevante forhold

5.1 Sammenheng med andre virkemidler

Offentlig støtte til å finansiere ny jernbaneinfrastruktur kan i enkelte tilfeller være fornuftig, ut fra en vurdering av lavere kostnader for samfunnet for øvrig. Dersom slike prinsipper for offentlig finansiering legges til grunn, vil man måtte være oppmerksom på at man ikke i tillegg kompenserer de samme kostnadene ved hjelp av andre virkemidler. Av dagens virkemidler, er det nærliggende å tenke på miljøstøtteordningen som også begrunnes i lavere kostnader for samfunnet med jernbanetransport, sammenlignet med lastebiltransport.

5.2 Tømmer

5.2.1 Begrenset potensial for overføring mellom transportmidler

Tømmer transporteres både med bil, båt og bane. Til tross for dette er mulighetene for godsoverføring til bane begrenset. Dette fordi konkurranseflatene mellom de ulike transportformene er små for en gitt last med tømmer. Bil benyttes typisk for korte transporter, f.eks. av sagtømmer til sagbruk i Norge. Det er også få sagbruk i Norge som har sportilgang. Hvis sagtømmer skal transporteres vil ofte skip være mest konkurransedyktig grunnet avstanden til transportmarkeder. Tiltak på bane ventes ikke å kunne ha tilstrekkelig effekt på kostnadene til å kunne gjøre bane konkurransedyktig for korte og veldig lange transporter av sagtømmer.

Hver kjøper av massevirke er så stor at de sjelden kan betjenes utlukkende med lokalt massevirke, og anleggene har ofte sportilgang. Dette gjør bane mest kostnadseffektivt når avvirkingen skjer i nærhet til bane og tilstrekkelig langt fra kjøper. Dette gjelder både for massevirke som benyttes i Norge og Sverige. Omlastningskostnader til jernbane gjør imidlertid at avstanden fra hogstfelt til kjøper må i de fleste tilfeller være mer enn 15 mil for at bane skal være aktuelt. I dag brukes bane til disse transportene, så overføring av gods er lite sannsynlig (nærmere omtalt i del 1 Kunnskap og prognoser).

Ovennevnte indikerer at tiltak som legger til rette for tømmertransport i begrenset grad kan gi godsoverføring. Samtidig innebærer det at vekst i avvirkingen i områder som i dag bruker bane vil gi behov for mer transport på bane.

5.2.2 Tiltak som legger til rette for tømmertransport er ofte lokale i utstrekning

Når tømmeret er lastet på tog, er de videre fremføringskostnadene relativt lave, og også ofte utfordrende å redusere gjennom spesifikke tiltak. De mest effektive tiltakene for å legge til rette for tømmertransport på bane synes å være knyttet til å redusere kostnadene for transport mellom hogstfelt og ved omlastningspunktet til jernbane, samt å redusere kostnadene til selve omlastningen. Lavere kostnader til transport fra hogstfelt oppnås gjennom nye tømmerterminaler. Det siste kan eksempelvis være å øke kapasiteten på terminaler som opererer med høy kapasitet og tiltak som reduserer tidsbruk ved omlastningen.

Tiltakene for tømmertransport vil dermed ofte hovedsakelig være til nytte eiere av skog som ligger nær tiltaket. Siden eierskapet til skog i Norge er fragmentert, kan i utgangspunktet forholdvis mange skogeiere ligge innenfor en radius som får nytte av et gitt tiltak. Skogeierne har imidlertid organisert samvirker som står for avvirking og salg – med formål om å oppnå best mulig pris for skogeierne. Dette gjør at gevinsten i praksis vil tilfalle videreselgerne, som så vil videreføre gevinsten til skogeierne. Dermed kan man si at gevinsten i første omgang er konsentrert til et fåtall aktører.

Prisen selgere av tømmer oppnår i Norge varierer med prisene i eksportmarkedene, siden selgere av tømmer kan velge å eksportere i stedet for å selge til norske kunder, og prisene i eksportmarkedene påvirkes i sin tur av tilbud og etterspørsel globalt. Tiltak som gir lavere kostnader til eksport vil dermed

primært slå ut i bedre lønnsomhet for skogeierne som omfattes av tiltaket – siden også kunder i Norge må betale mer når det blir mer attraktivt å eksportere.

5.2.3 Etablering av sidespor og terminaler

Kostnader knyttet til etablering av sidespor og terminaler, vil i stor grad være irreversible. Videre vil tiltakene trolig i begrenset grad kunne anvendes til annet enn tømmertransport. Dette innebærer at konsekvensene ved feil tiltak eller feildimensjonering kan være betydelige. Det framtidige behovet for tømmertransport er relativt stabilt. Bransjen har også interesse av flest mulig tiltak, hvis den ikke selv må bære kostnadene for tiltakene – og kan dermed ha insentiv til å overdrive behovet for tiltak. Samlet skaper dette usikkerhet rundt hvilket tiltaksnivå som er hensiktsmessig. For å sikre hensiktsmessige tiltak er det dermed en fordel at de som nyter godt av tiltakene også bidrar til å finansiere tiltakene.

Siden transportkostnader utgjør en betydelig andel av tømmerets verdi, avhenger lønnsomheten ved avvikling av transportkostnader. Målet med eventuelle tiltak må være å redusere kostnadene ved transport på bane. Dette innebærer at de bruksavhengige avgifter bør være lavest mulig. Dersom bruksavhengige avgifter skal finansiere tiltakene, vil dermed deler av de mulige gevinstene falle bort. Videre vil de bruksavhengige avgiftene kunne gi lave inntekter om behovet for transport på bane viser seg å bli lavere enn forventet. Konsekvensen av dette er at bruksavhengige avgifter er lite egnet som finansieringskilde.

En utfordring ved privat eierskap til tømmerterminaler er risiko for utestenging. Dersom eksempelvis en kjøper eier en tømmerterminal, vil den kunne utøve kjøpermakt overfor videreselgere ved kun å gi tilgang til tømmer den selv har kjøpt. En videreselger vil på samme måte kunne utøve kjøpermakt overfor skogeierne ved å ikke gi andre videreselgere tilgang.

5.3 Malm

5.3.1 Begrenset potensial for overføring mellom transportmidler

Jernmalm er svært tungt, og det er langt mellom de nordiske gruvene og markedene malmet eksporteres til. Dette gjør skip til det mest kostnadseffektive transportmiddelet. Malmen må imidlertid transporteres fra gruvene til havn. Grunnet vekten og avstandene er bane i realiteten det eneste aktuelle alternativet. Dette innebærer at all transport på landjord foregår med bane når dette er mulig. Det er derfor ikke potensial for overføring til bane fra andre transportmidler.

På norsk område foregår i dag transporter på Ofotbanen mellom Riksgrensen og Narvik, og på Dunderlandsbanen/Nordlandsbanen fra Ørtfjell til Mo i Rana. De største volumene kommer fra gruver i Sverige, og særlig Kiruna. Deler av volumene fra Sverige går med bane til Luleå, men Narvik er foretrukket som havn. I prinsippet er det dermed mulig å overføre gods til Ofotbanen som ellers ville gått til Luleå. Gruveaktørene har imidlertid ønske om å øke produksjonen, og eventuell økt utvinning vil gi behov for mer transport på bane.

5.3.2 Tiltak som legger til rette for økt malmtransport må gjøres på offentlig infrastruktur

Gruveaktørene med unntak av Kaunis Iron, har sidespor inn til gruveområdene og eier sine egne terminaler både ved gruvene og ved havneområdene. Tiltak på disse vil dermed eventuelt være aktørenes eget ansvar. De har også kapital til å gjennomføre eventuelle tiltak. Det er to muligheter for å øke transportvolumet, enten kjøre flere tog eller laste mer malm på hvert enkelt tog. Begge deler krever tiltak på offentlig infrastruktur.

På de nevnte banene er det begrenset hvor mange flere avganger som kan gå. Dette skyldes mye at gruveaktørene selv legger beslag på mange avganger. Banene er imidlertid også viktige for annen varetransport. Ofotbanen anvendes til person- og varetransport mellom Sør- og Nord-Norge, mens 80 prosent av godstrafikken mellom Trondheim og Bodø går på Nordlandsbanen.

Gruvevirksomhetene og andre som benytter banen kan derfor ha nytte av kapasitetsøkninger. LKAB mener eksempelvis at det om få år vil bli behov for dobbeltspor på Ofotbanen. Så langt er imidlertid kapasitetsøkninger på banen blitt gjennomført med flere og lengre kryssingsspor. LKAB som er største transportør av malm har bidratt med forskuttering eller anleggsbidrag ved slike investeringer og ved løpende kjørevegsavgifter. Dette synes som et riktig prinsipp hvis behovet utløses av LKAB og LKAB i størst grad har nytte av tiltakene.

Jernmalm transporteres i vogner som rommer opp mot 100 tonn malm. For å kunne transportere maksimale volumer er det krav til at banens underbygning (fyllinger, bruer, støttemurer, osv.) tåler belastningen, noe som uttrykkes gjennom maksimalt tillatt aksellast på vognenes fire aksler. På Ofotbanen er det åpnet for 31 tonn aksellast, og det er gjort forsøk med 32,5 tonn aksellast. På Dunderlandsbanen er det tillatt aksellast på 24 tonn, som betyr at det setter en begrensning på fyllingsgraden på togene fra Rana Gruber. Et mulig tiltak er dermed å gjennomføre tiltak som gir mulighet for mer last per vogn.

Kun malmtransport har behov for en aksellast på over 30 tonn. Det er derfor kun aktørene involvert i jernmalmtransport som vil ha direkte nytte av tiltak som øker tillatt aksellast, gitt at oppgraderinger ikke gir andre gevinster som økt tillatt hastighet eller sporkapasitet. Dersom mer last per vogn frigjør kapasitet for andre togoperatører vil det være en positiv ekstern virkning ved tiltakene. Dette innebærer at det kan være hensiktsmessig at aktørene selv bærer kostnader i forbindelse med tiltak for aksellast over 30 tonn.

5.3.3 Tiltakene vil ha en forholdvis konsentrert nytteside

I likhet med tømmer, er prisen på malm gruveaktørene får avhengig av verdensmarkedsprisen. Økt produksjon gir dermed økt lønnsomhet så lenge produksjons- og transportkostnadene er lavere enn verdensmarkedsprisen. For å kunne øke produksjonen er aktørene avhengig av å kunne transportere mer. Tiltak som legger til rette for økt transport av malm på bane har dermed en privatøkonomisk verdi for aktørene som eier og utvinner malmressurser.

Tre gruveaktører utvinner malm og anvender bane til transport per i dag. Ofotbanen benyttes av LKAB og Kaunis Iron, der førstnevnte har det klart største transportbehovet. Dunderlandsbanen anvendes av én, Rana Gruber. Disse aktørene står også for en svært stor andel av transportene som gjennomføres på disse banene. I svært stor grad vil dermed gevinstene av kapasitetsøkende tiltak på en gitt bane tilfalle enten én eller to aktører.

5.3.4 Aktørene etterspør mer kapasitet, men det reelle behovet er usikkert

Kaunis Iron sin produksjon er usikker, ettersom svenske myndigheter mener selskapet ikke har en gyldig tillatelse. Saken verserer nå i rettsystemet og utfallet er usikkert, men kan i ytterste konsekvens innebære at Kaunis Iron må stenge ned produksjonen. Selv om Kaunis Iron beslaglegger lite kapasitet på jernbanen sammenliknet med LKAB, vil stenging frigjøre kapasitet for andre på Ofotbanen – noe som isolert sett vil redusere behovet for kapasitetsutvidelser.

LKAB har også et prosjekt knyttet til å bearbeide malmen i større grad, noe som isolert sett vil redusere transportbehovet. Videre investeres det betydelig i Luleå havn for å kunne bruke havnen året rundt og av større skip enn i dag. Dette vil gi LKAB mer fleksibilitet og dermed også isolert sett redusere behovet for å sende malm til Narvik med Ofotbanen.

Selv om aktørene har ambisjoner om økt produksjon, noe som vil slå ut i et større behov for transport på bane, er det usikkert hvor mye behovet faktisk vil øke og dermed er også nytten av eventuelle kapasitetsøkende tiltak usikker. Dette taler for at aktørene bør bære deler av kostnader til kapasitetsøkende tiltak.

6 Oppsummering og anbefaling

6.1 Oppsummering

I denne delrapporten er det presentert overordnede prinsipper for hvordan finansieringen et konkret tiltak på jernbanen kan og bør finansieres. Det er også forsøkt å anvende prinsippene på enkelte aktuelle godsprosjekter. I det enkelte prosjekt vil det imidlertid være behov for å gjøre konkrete vurderinger av hvordan prosjektet skal organiseres, finansieres og eies. Det kan være forhold som gjør at den løsningen som fremstår hensiktsmessig gitt prinsippene, ikke lar seg realisere.

Videre bør et konkret prosjekt vurderes ut fra relevante juridiske rammer. For eksempel forbyr EØS-avtalen statsstøtte som gir konkurransevridninger, med noen unntak. Investeringer i jernbaneinfrastruktur som kommer enkeltaktører til gode, som gir konkurransevridninger overfor aktører i samme marked innenfor EØS-området, kan falle inn under definisjonen av ulovlig statsstøtte. Siden tilgangen til infrastrukturen ikke prises basert på kommersielle prinsipper, vil aktører som eventuelt får tilrettelagt infrastruktur få en økonomisk fordel. Støtte til jernbane er omfattet av unntak fra statsstøttereguleringen. ESA har også gitt aksept til Sidesporstøtteordningen, som åpner for offentlig finansiering av inntil 50 % av tiltak i samarbeid med private.

6.2 Anbefaling

Delprosjektet anbefaler at prinsippene for finansiering av godstiltak som beskrives i rapporten, legges til grunn for vurdering av finansieringsmodell mellom privat og offentlig/statlig finansiering av sidespor, lastespor og terminaler.

Hovedretningslinjene er:

- Dirquete nytte for én aktør – tiltaket bør være i privat regi
- Direkte nytte for en klart definert gruppe – både offentlig og privat regi kan være hensiktsmessig, men private bør bære risiko
- Direkte nytte for mange aktør – tiltaket bør være i offentlig regi

Ut fra hovedretningslinjene og godstiltak (vedlegg 1) som er vurdert i utredningen foreslås det følgende finansieringsmodell for godstiltak.

Tømmerterminal - en aktørgruppe

- Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor – statlig finansiering
- Etablering eller utvidelse terminal - privat finansiering
- Sidespor - privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesporstøtte)

Havnespor med /mulig jernbanetilknytning – flere aktører

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

Flerbruksterminal – 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 – en aktør

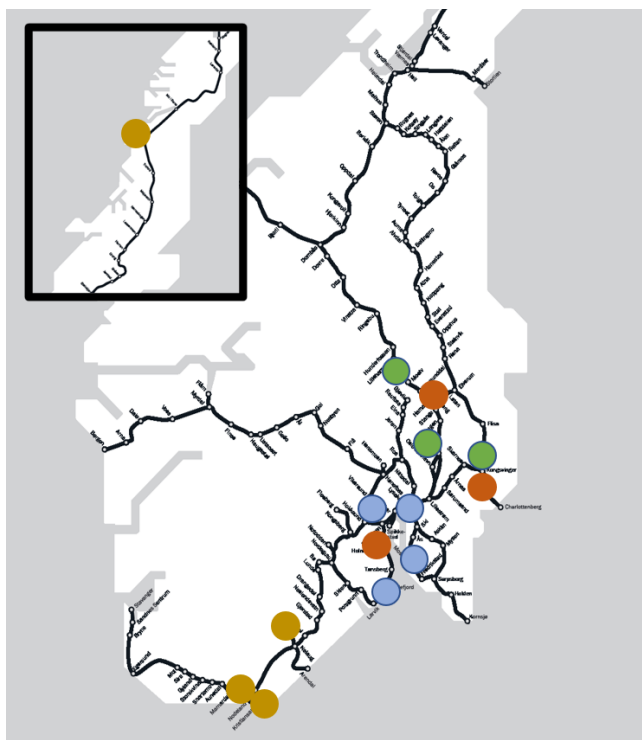
- Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor - statlig finansiering
- Sidespor - privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesporstøtte)

7 Vedlegg

Prosjektoversikt over forslag til finansiering av sidespor, lastespor, havnespor og terminaler – [her](#)

I rapportens vedlegg 1 er relevante godsprosjekt beskrevet og tiltakets finansieringsmodell vurdert.

Forslag til finansieringsmodell:



Forslag til finansieringsmodell:

Terminaltype	Direkte nytte	Forslag til finansiering
Tømmerterminaler: <ul style="list-style-type: none"> Norsenga, Kongsvinger Hauerseter, Ullensaker Hove, Lillehammer 	En aktør gruppe	Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor => statlig finansiering Etablering eller utvidelse terminal => privat finansiering Sidespor => privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesporstøtte)
Havnespor med mulig jernbane tilknytning: <ul style="list-style-type: none"> Moss havn Larvik havn Oslo havn, Sørhavna Drammen havn, Holmen 	Flere aktører	Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor => statlig finansiering Utvidelse havnespor/terminal => privat/offentlig finansiering
Flerbruksterminaler: <ul style="list-style-type: none"> Gropa, Granli Kopstad, Vestfold Sørli, Hamar 	Flere aktører	Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor => statlig finansiering Etablering eller utvidelse terminal => privat finansiering Sidespor => privat finansiering med evt. statlig tilskudd (sidesporstøtte)
Industrispor og sidespor: <ul style="list-style-type: none"> Sidespor Åmli - Biozin-fabrikketablering Sidespor Kristiansand Vatnestrøm Sidespor Kristiansand Syre tog til Glencore Nikkelverk Sidespor Mo i Rana – Freier AS (batteriproduksjon) 	En aktør	Statlig infrastruktur for tilkobling til sidespor => statlig finansiering Sidespor => privat finansiering med evt. statlig støtte (sidesporstøtte)

8 Kilder

- [1] Instruks for Jernbanedirektoratet.
- [2] [Statsbudsjettet 2021 -Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet](#)
- [3] [Meld. St. 33 \(2016-2017\) Nasjonal transportplan 2018-2029](#)
- [4] Støtteordning for nye sidespor:
[retningslinjer-for-offentlig-stotte-til-etablering-og-reetablering-av-sidespor.pdf \(banenor.no\)](#)
- [5] [Network Statement 2021](#)
- [6] [Jernbaneverkets Godsstrategi 2016-29](#)
- [7] [Jernbanedirektoratets Godstrategi 2022-33](#)
- [8] [Godspakke Innlandet](#)
- [9] [Meld. St. 20 \(2020-2021\) Nasjonal transportplan 2022-2033](#)
- [10] [Statsbudsjettet 2022- Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet](#)
- [10] [Finansiering av infrastrukturprosjekter – tømmer, malm og vognlast. Oslo Economics. 11. 02. 2022](#)