

Sammendrag:

Vurdering av mulighetene for lønnsom drift på Haukelibanen

Bakgrunn

Planene for ny høyhastighets jernbane mellom Bergen, Haugesund og Oslo er utarbeidet av Norsk Bane AS. Planene har på oppdrag fra dette selskapet vært kvalitets-sikret av det tyske konsulentfirmaet DE-Consult. Transportøkonomisk institutt ble engasjert av Samferdselsdepartementet for å gjøre en vurdering av den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i prosjektet med utgangspunkt i notatet fra DE-Consult.

Prosjektet Haukelibanen er omstridt. På den ene siden har det vunnet oppslutning i distriktene som blir direkte berørt av banen, blant jernbaneentusiaster og i en del politiske kretser. På den annen side møter det utbredt skepsis i Jernbaneverket og andre fagmiljøer i Norge.

Spørsmålet om Haukelibanen er et bedriftsøkonomisk lønnsomt prosjekt bør det være mulig å løse basert på empirisk kunnskap. Vi har undersøkt om vi kan trekke sikre konklusjoner etter en relativt grov gjennomgang av hovedelementer som trafikkinntekter, investeringskostnader og driftsopplegg, eller om det er nødvendig med en mer detaljert analyse.

Problemstilling

DE-Consult har gått god for at de bedriftsøkonomiske beregninger til Norsk Bane AS i hovedsak er plausible. Disse konkluderer med at prosjektet er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Med trafikkinntekter fra passasjer- og gods-transport på vel 4 milliarder kr det tredje året etter åpning og driftskostnader på vel 2 milliarder, får en i følge disse beregningene et driftsoverskudd på knapt 2 milliarder per år til å dekke kapitalkostnader knyttet til investeringen i infrastruktur. Denne investeringen er beregnet å beløpe seg til ca 25 milliarder kroner med nye spor fra Haugesund til Røldal, fra Trengereid ved Bergen til Røldal og fra Røldal til Sørlandsbanen og utbedringer av denne mellom Bø og Drammen.

Erfaringer både nasjonalt og internasjonalt tilsier at det er uvanlig å få dekket mer enn driftskostnadene med trafikkinntekter når en investerer i helt nye baner. Det er

derfor grunn til å se nærmere på hovedelementene i dette regnestykket.

Trafikkinntekter

Persontransport

Med reisetider på under 2½ time mellom Bergen/-Haugesund og Oslo får en et helt nytt og hurtig transporttilbud mellom disse byene. Persontransporten på disse relasjonene har i dag en stor andel flyreiser sammenlignet med tilsvarende lange relasjoner i andre land. Dette fordi bilkjøring på strekningen innebærer krysning av høyfjellsoverganger med uforutsigbare vær og føreforhold, og fordi vegene er av relativt dårlig standard slik at en må beregne 7-8 timer på å kjøre hele strekningen.

Fordi beregningene av etterspørselen som Norsk Bane AS har gjort er uoversiktlige og ikke ser ut til å ta hensyn til hvilke reiserelasjoner (fra/til mønster) en henter trafikken fra, har vi gjort beregninger med den nasjonale nettverksmodellen for persontransport på lange reiser (NTM5). Modellen dekker alle reiser med bil, tog, fly, buss og båt lengre enn 100 km, fordelt på par av 1728 soner. Antall reiser mellom hvert sonepar og fordelingen av reisene på transportmidler bestemmes av befolkningstall i sonene, reisekostnader i kroner og reisetid som består av kjøretid, tilbringertid og ventetid mv.

Vi har kodet kjørevegen til Norsk Bane AS og lagt inn rutetilbudet med stoppmønster, kjøretider og avgangsfrekvenser slik det er beskrevet i detalj i deres rapport. Konsekvensene av dette for reisemønsteret er beregnet i modellen og sammenholdt med et basisscenario uten Haukelibane.

Resultatene gir en økning på ca 1,2 millioner lange togreiser år 2012 i forhold til basisscenariet. 55% av disse er overført fra personbil, 3% fra buss, 4% fra båt, 16% fra fly og 22% er reiser som ellers ikke ville vært foretatt.

Billettinntekter

Haukelibanen endrer transporttilbudet relativt dramatisk. Med sine mer enn 30 daglige avganger mellom Bergen og

Oslo, tiltrekker banen seg all trafikk på relasjoner rundt endepunktene for Bergensbanen. Samlet får banen ca 3,3 millioner lange reiser, hvorav 80% reiser til eller fra Oslo S, Bergen, Haugesund eller Bø, som blir et viktig knutepunkt med omstigning til Sørlandsbanen. Disse reisene står for ca 965 millioner passasjerkm som gir en trafikkinntekt på vel 1 milliard kroner i 2012 med de prisene som Norsk Bane AS har forutsatt. Selv om dette er en dramatisk økning i antall lange togreiser i Sør-Norge, gir det bare ca 1/3 av de passasjerinntektene Norsk Bane AS regner med.

I vår analyse har vi ikke med reiser som er kortere enn 100 km langs vegnettet slik dette var utbygd i 1998. Kortere reiser langs banen må nødvendigvis gå til eller fra til dels svært små steder, så noen store volum fra slike reiser kan en ikke regne med. Togrutene legger heller ikke opp til dette pga høy hastighet og få stopp på hver enkelt avgang. Hvis en likevel skulle får like mange korte som lange reiser, kunne dette gi ytterligere knapt 250 millioner i trafikkinntekt i 2012.

Om vår modell skulle være helt feil, og resten av flytrafikken på strekningene Haugesund – Oslo og Bergen – Oslo skulle overføres til Haukelibanen, kunne dette gi ytterligere ca 550 millioner kroner i inntekt i 2012.

Legger vi sammen disse anslagene, kommer vi til at passasjerinntektene kommer opp i ca 1,8 milliarder kroner i 2012. Dette er fremdeles mindre enn driftskostnadene.

Godstransport

For godstransporten har vi tatt utgangspunkt i data for transport av varer mellom hvert par av norske kommuner, fordelt på 12 vareslag i den nasjonale nettverksmodellen for godstransport. Disse fra/til matrisene for gods bygger på det som er av tilgjengelig statistikk og danner et konsistent bilde av varestrømmene på nasjonalt nivå. Store kvantum av f eks bulkvarer, vil det aldri være kostnadseffektivt å transportere mellom steder langs kysten på annen måte enn med skip.

I den bedriftsøkonomiske kalkylen til Norsk Bane AS har en kommet til godstrafikkinntekter på 930 millioner kroner fra frakt av 2,7 millioner tonn vanlig gods og 232 000 tonn ekspress- eller høyverdigods. Totale kvanta av relevante varegrupper i NEMO mellom Rogaland og Hordaland på vestsiden og åtte Østlandsfylker utgjør 3,2 millioner tonn vanlig gods og 561 000 tonn høyverdigods. Dette impliserer at Norsk Bane AS tar en markedsandel på 83% av alt vanlig gods og 41% av høyverdigodset på disse relasjonene. Dette anser vi som høyst urealistisk, fordi banen ikke betjener mange av de aktuelle relasjoner, fordi lastebil fortsatt vil være et konkurransedyk-

tig alternativ, og fordi Sørlandsbanen fra Stavanger mot Østlandet og Bergensbanen fortsatt vil ta en del av markedet dersom strekningene blir opprettholdt.

Fraktinntekter

Transportprisene som Norsk Bane AS har benyttet, mener vi er realistiske for de vareslag som det er aktuelt å frakte med jernbane.

Vår vurdering av godsmarkedet tilsier at 1/5 av mengden vanlig gods og halvparten av høyverdigodset som Norsk Bane AS har regnet med, kan være realistisk. I så fall blir inntektene fra godstransporten redusert til ca 300 mill kr.

DE-Consult har vurdert vekstanslaget på 1,9% per år både i mengder gods og antall passasjerkilometer som realistiske. Vi er også av den oppfatning at dette er innenfor en nøktern og realistisk ramme.

Anleggskostnader

Det er kostbart å bygge jernbane i Norge. Utfra erfaringene med f eks Gardermobanen er en samlet kostnad på 25 milliarder kroner inkludert byggerenter for over 400 kilometer med jernbane dimensjonert for høyhastighet svært rimelig. Det er derfor overaskende at DE-Consult går god for disse anslagene.

JBV har gått igjennom prosjektet og vurdert byggekostnadene fra tre innfallsvinkler; egne erfaringer med enhetskostnader, egne erfaringer med kostnader i planprosjektene Farriseidet – Porsgrunn og Ringeriksbanen, samt benyttet UIC's INFRACOST modell. Disse ulike tilnærmingene gir kostnader på fra 45 til 90 milliarder kroner eksklusiv kostnader til grunnverv og stasjonsanlegg.

Kostnadsanslaget til Norsk Bane AS bygger i følge DE-Consult på en forutsetning om 1,5% årlig realprisnedgang i anleggsbransjen som følge av produktivitetsforbedring, og 5% kvantumsrabatt pga størrelsen på prosjektet. Vår vurdering er at dette ikke er realistisk, fordi prosjektet er såpass stort at det gir prispress i anleggsmarkedet.

Driftsopplegget

Våre beregninger ga i gjennomsnitt vel 8000 passasjerer daglig, herav 6000 på strekningen med maksimal belastning mellom Drammen og Bø. Driftsopplegget til Norsk Bane AS forutsetter 84 daglige avganger med 300 sitteplasser på hvert tog og mulighet for å koble sammen flere togsett slik at kapasiteten per avgang øker. Med 77 dagli-

ge avganger på dimensjonerende strekning er gjennomsnittskapasiteten på ca 23 000 seter tilstrekkelig. Verken DE-Consult eller vi har imidlertid vurdert om kapasiteten er tilstrekkelig til å ta trafikktopper over døgn/uke/år. Det er imidlertid neppe grunnlag til å spare større beløp på driften ved å sette inn færre eller mindre togsett for å spare kostnader, fordi dette vil gå ut over frekvensen og mulighetene til å ta trafikktoppene.

Både DE-Consult, Jernbaneverket og vi ser driftskonseptet med relativt mange, relativt korte kryssningsspor med relativt lange enkeltsporede strekninger som svært sårbart mht å opprettholde punktlighet og regularitet ved hendelser på linjen.

Kritiske punkt mht kapasitet i jernbanesystemet finner vi på strekningene Bergen – Arna – Trengereid og Drammen – Oslo. På den første strekningen vil antakelig bygging av Haukelibanen medføre at driften på Bergensbanen legges ned, slik at det frigjøres kapasitet. På den andre strekningen er det verre. Selv om det nå bygges nytt dobbeltspor på strekningen Lysaker – Asker, blir det ikke mer kapasitet på strekningen Lysaker – Oslo. Haukelibanen må konkurrere om tilgjengelig sporkapasitet med andre operatører.

Et annet moment på denne strekningen er at Jernbaneverket ser for seg kjøretider Drammen – Oslo S på 28 – 30 minutter når det nye dobbeltsporet er bygget. Norsk Bane AS forutsetter her 21 minutter, uten at vi tror dette isolert sett får stor betydning for trafikken på banen.

Dersom våre anslag på realistiske trafikkinntekter fra godstrafikken er rimelige, er det klart at en kan spare en stor del av de kalkulerte driftskostnadene knyttet til godstrafikken også. Det er et spørsmål om ikke prosjektet ville fremstå som bedre dersom en rendyrket persontogtilbudet på banen, eventuelt med mulighet for å ta noe gods mellom endepunktene. En ville da redusere sårbarheten i driftsopplegget med blanding av raske persontog og mer saktegående godstog.

Den bedriftsøkonomiske kalkylen

Med de trafikkinntektene, byggekostnadene og driftskostnadene som Norsk Bane AS er kommet til, gir prosjektet mulighet til en realavkastning på investert kapital på over 7%.

Dersom Norsk Bane AS skulle klare å bygge banen innenfor 25 milliarder kroner, men våre anslag for trafikkinntekter skulle vise seg å være riktige, vil banen ikke engang klare å dekke de årlige driftskostnadene.

Skulle Jernbaneverkets laveste anslag på anleggskostnader vise seg å være riktige, vil selskapet generere store underskudd fra år 3 selv om en skulle overta alle flypas-

asjerene på endepunksrelasjonen og selv om en legger en realrente på 2% til grunn.

En samlet vurdering tilsier at det er svært lite sannsynlig at prosjektet har noen som helst mulighet til å oppnå bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at prosjektet har en viss mulighet til å dekke driftskostnadene med løpende trafikkinntekter.

Samfunnsøkonomiske virkninger

Det er ikke vanlig å kreve bedriftsøkonomisk lønnsomhet av investeringer i transportinfrastruktur i Norge. Man søker å prioritere de prosjektene som har best mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Spørsmålet blir da om det finnes virkninger av Haukelibanen som ikke inngår i den bedriftsøkonomiske kalkylen og i sum kan være store nok til å forsvare investeringen. Disse virkningene må summere seg til netto 4-5 milliarder kroner per år for at prosjektet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

De positive virkningene for prosjektet som er relevante, er brukernytten til passasjerene på banen utover det de betaler for å bruke den. Den største komponenten her må være konsumentoverskuddet knyttet til tjenestereisene som øker med den prisreduksjonen de vil få i forhold til bruk av fly. Videre gir banen reduserte miljø-, kø- og ulykkeskostnader på andre transportmidler. Av dette har vi anslått sparte kostnader fra biltrafikken til ca 70 millioner kroner i år 2012.

De negative eksterne effektene av prosjektet er de direkte inngrepene i natur- og kulturlandskapet som anlegget medfører, støy og barrierevirkninger som følger av togtrafikken, trengselseffekter for andre jernbaneoperatører og nyttetap for brukere av fly, buss, båt og Bergensbanen dersom Haukelibanen medfører redusert rutetilbud.

Å kvantifisere alle disse virkningene har vært utenfor dette prosjektets ressursrammer. En samlet vurdering tilsier likevel at vi finner det svært tvilsomt om de samfunnsøkonomiske konsekvensene som vi ikke har verdsett, er så store at prosjektet kan oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet.