



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Noen saker om jernbane

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 27. mars 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Etter en periode med planlegging og opptrapping av bevilgningene til jernbane, har vi nå kommet til utbyggingsfasen for flere av de store investeringsprosjektene i Nasjonal transportplan 2018–2029. Økte kostnadsanslag, kombinert med at mange prosjekter bygges ut samtidig, har gitt behov å se nærmere på innretningen av planlagte og pågående investeringsprosjekter. Samferdselsdepartementet redegjør i denne meldingen for situasjonen på jernbaneområdet.

2 Nærmere om situasjonen på jernbaneområdet

Jernbanen har det siste tiåret blitt en transportform det satses på. Fra 2006 til 2020 har bevilgningene til jernbaneformål reelt sett mer enn tredoblet seg, fra 8,4 mrd. kroner til 26,8 mrd. kroner. Dette tilsvarer en reell økning på 219 pst. Denne satsingen har gitt resultater. Jernbanen har de siste årene tatt en stadig større andel av veksten i transportbehovene, særlig rundt Oslo. Flere store infrastrukturprosjekter er de senere årene tatt i bruk og har ført til forbedringer i togtilbudene. Den store ruteomleggingen i 2012/2014 bedret togtilbudet for flertallet av de daglige togreisende i Østlandsområdet, med hyppigere avganger, økt kapasitet i Oslo-området og innfasing av nye tog. Ruteomleggingen ble godt tatt

imot av de reisende, og har medført en økning i antall reiser på 33 pst. fra 2012 til 2019. For å kunne håndtere den store økningen i antall reiser har flere avganger blitt innført, i tillegg til at eksisterende avganger kjøres med ekstra togvogner. Andre mindre tiltak for å tilpasse togtilbudet til etterspørselen har vært gjennomført og vurderes årlig.

Jernbanereformen har også gitt betydelige gevinster. Dette gjelder konkurranseutsettingen av persontransport med tog, trafikkkpakke 1, 2 og 3.

For å bidra til at intensjonene med reformen blir realisert vil Samferdselsdepartementet gå gjennom relevante sider ved reformen, basert på erfaringene etter tre år.

Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* er svært ambisiøs på jernbaneområdet og innebærer et historisk høyt investeringsnivå. Enkelte av kostnadsoverslagene som lå til grunn på fremleggelsestidspunktet var foreløpige og overordnede. Etter at transportplanen ble behandlet har kostnadsanslagene på de planlagte investeringene i jernbanen økt betraktelig. Det er flere grunner til dette. Blant annet var plangrunnlaget på flere av de store prosjektene prioritert i siste del av planperioden på konseptvalgutredningsstadiet og dermed usikre da Meld. St. 33 (2016–2017) ble fremlagt, jf. omtale på side 64–65 i meldingen. Mer detaljert planlegging har for flere prosjekter medført vesentlig høyere kostnadsanslag og i noen tilfeller avdekket endrede

forutsetninger, særlig knyttet til grunnforhold. Dette gjelder spesielt Østfoldbanen. Kompleksiteten og økte krav i enkelte prosjekter har også vært undervurdert. Videre har enkelte prosjekter blitt dyrere på grunn av prisvekst i markedet.

En stor og kompleks prosjektportefølje har en stor gjennomføringsrisiko. For å sikre rasjonell fremdrift i pågående IC-prosjekter, har midler til andre områder av jernbaneporteføljen blitt redusert. Dette gjelder særlig programområdene, som omfatter blant annet stasjonstiltak, kryssingsspor og mindre kapasitetsøkende tiltak. Resultatet er at prosjektporteføljen i stor grad består av nødvendige og bundne tiltak. De store bindingene på investeringsbudsjettet har også gitt begrenset rom for å styrke vedlikeholdet. Bindingene og aktivitetsnivået gjør det krevende å håndtere endret bevilgningsbehov og uforutsette hendelser i prosjektene.

I kapittel 2.1–2.3 omtales prosjekter hvor det nå er vesentlig ny informasjon i forhold til det som tidligere er meddelt Stortinget. Den pågående Covid-19 pandemien skaper også usikkerhet for samlet fremdrift for investeringer på jernbanen. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering av de bevilgningsmessige konsekvensene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020, og i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021. De mer langsiktige utfordringene og prioriteringene i jernbanesektoren vil regjeringen komme tilbake til i Nasjonal transportplan 2022–2033. I omtalen under er alle tall i 2020-kroner, med mindre noe annet er oppgitt.

2.1 Endret utbyggingstakt for Vestfoldbanen

I Prop. 1 S (2019–2020) er det satt av 1,7 mrd. kroner til videre bygging på Indre IC Vestfoldbanen på strekningene Drammen – Kobbervikdalen og Nykirke – Barkåker. Prosjektene var planlagt ferdigstilt i henholdsvis 2025 og 2024. Utbyggingen vil gi dobbeltspor mellom Oslo og Tønsberg, én times reisetid mellom byene og mulighet for togavganger hvert kvarter.

Bane NOR har inngått kontrakter som innebærer at mer kostnadskreven arbeid bygges tidligere enn antatt. Dette gir høyere utbetalingsbehov i 2020 og 2021. Den endrede utbyggingstakten gir den mest kostnadseffektive løsningen og medfører at arbeidene kan fullføres i 2024, ett år før tidsplanen omtalt i Prop. 1 S (2019–2020). Prosjektene prognoser er innenfor vedtatte kostnads- og styringsrammer. Utgiftene til prosjektene øker imidlertid med om lag 1,1 mrd. kroner i 2020

og 1,5 mrd. kroner i 2021, ut over anslagene i Prop. 1 S (2019–2020).

Endret utbyggingstakt og utbetalingsprofil for prosjektene på Vestfoldbanen forsterker de krevende prioriteringene vi står overfor på jernbaneområdet. Porteføljen må også ta høyde for betydelige kostnadsøkninger på Sandbukta – Moss – Såstad og Follobanen.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig at de store investeringsprosjektene som er igangsatt bør ha en så rasjonell utbygging som mulig innenfor de bevilgningene som er gitt til jernbaneinvesteringer. Det er også nå viktig at aktiviteten i sektoren opprettholdes så langt som mulig gjennom krisen knyttet til den pågående pandemien.

Regjeringen vil senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020 komme tilbake til Stortinget med eventuelle bevilgningsmessige konsekvenser av endret fremdrift.

2.2 Økte kostnader på Follobanen

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 1 S (2019–2020) og Innst. 13 S (2019–2020) ble kostnadsrammen for Follobane-prosjektet økt fra 28 725 mill. kroner til 30 907 mill. kroner. Kostnadsøkningen skyldtes i hovedsak hevingen av to totalkontrakter med den konkursrammede entreprenøren Condotte i 2018, samt at det underveis i prosjektet ble avdekket vesentlig dårligere grunnforhold enn forutsatt da gjeldende kostnadsramme ble vedtatt av Stortinget. Fra 2017 til 2020 er det i tillegg et anslått valutatap på om lag 1,1 mrd. kroner, sammenlignet med eurokursen som ligger til grunn for prosjektgjennomføringen. Utbedring av arbeid utført av Condotte har vært mer kompleks og omfattende enn forutsatt og grunnforholdene ved innføringen til Oslo S er svært krevende.

Bane NOR vil frem mot sommeren utrede nytt kostnadsanslag for å ferdigstille Follobanen og når den kan tas i bruk. Det legges foreløpig til grunn at banen vil kunne tas i bruk fra 2022, men usikkerheten i prosjektet har økt og konsekvenser for ibrukttagelse vil inngå i Bane NORs utredning. Samferdselsdepartementet har mottatt varsel fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR om at det ikke vil være mulig å slutføre prosjektet uten å øke kostnadsrammen vesentlig. Bane NOR vurderer at det vil kunne bli behov for å øke kostnadsrammen med inntil om lag fem mrd. kroner. Anslaget er foreløpig og skal kvalitetssikres nærmere. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.

Samferdselsdepartementet varslet i Prop. 1 S (2019–2020) at departementet ville sette i gang en evaluering av Follobane-prosjektet, for å hente erfaringer som kan legges til grunn i beslutningsgrunnlaget for fremtidige store jernbaneprosjekter. Dette arbeidet vil også inkludere den siste tids utvikling i prosjektet.

2.3 Økte kostnader for Sandbukta – Moss – Såstad på Østfoldbanen

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 13 S (2017–2018) og Innst. 79 S (2017–2018) ble Samferdselsdepartementet gitt fullmakt til å starte investeringsprosjektet Sandbukta – Moss – Såstad innenfor en kostnadsramme på 10 367 mill. kroner. Prosjektet omfatter om lag 10 km nytt dobbeltspor, ny stasjon i Moss, tunnel under Moss by, tunnel fra Kleberget til Carlberg og dagsone mot Såstad. Strekningen skal tas i bruk i løpet av 2024.

Markedssituasjonen og kostnadsnivået i entreprenørbransjen medførte at Bane NOR lyste ut hovedentreprisen på nytt for å oppnå tilstrekkelig konkurranse. Kostnadsnivået viste seg å være betydelig høyere enn estimatene som var lagt til grunn da kostnadsrammen for prosjektet ble vedtatt.

Videre er det avdekket mer krevende grunnforhold som gir behov for mer kompliserte anleggstekniske løsninger.

I Prop. 1 S (2019–2020) varslet Samferdselsdepartementet at det var risiko for overskridelse av kostnadsrammen for prosjektet, og at departementet ville komme tilbake til Stortinget på egnet måte når dette var avklart.

Bane NOR gjennomførte ekstern kvalitets-sikring av prosjektet i 2017, som ga grunnlag for kostnadsrammen foreslått i Prop. 13 S (2017–2018). Med bakgrunn i en eksternt gjennomført usikkerhetsanalyse fremmet Bane NOR i juni 2019 en endringsmelding til Jernbanedirektoratet med forslag om økt kostnadsramme. I usikkerhetsanalysen er det blant annet sett på gjenstående kontrakttingåelser og risikobildet i prosjektet. Jernbanedirektoratet har siden august 2019 vurdert behovet for økt kostnads- og styringsramme. En oppdatert usikkerhetsanalyse fra Bane NOR forelå i januar 2020. Bane NOR vurderer på bakgrunn av dette at det vil kunne bli behov for å øke kostnadsrammen med om lag tre mrd. kroner. Anslaget er foreløpig og skal kvalitets-sikres nærmere. Omfangsendringer, kutt og innsparingsmuligheter har vært vurdert og relevante tiltak er implementert. Ytterligere innsparingstiltak vil bli vurdert. Det vil fremdeles være usikkerhet om forholdene i markedet knyttet til de siste anskaffelsene og til grunnforholdene. De siste anskaffelsene er planlagt gjennomført i 2021 og vil ikke kunne dekkes innenfor gjeldende kostnadsramme.

Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til ny kostnadsramme i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.

Samferdselsdepartementet

til r å r :

Tilråding fra Samferdselsdepartementet 27. mars 2020 om noen saker om jernbane blir sendt Stortinget.

