

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Dato: 01.11.2021
Saksref.: 202000582-14
Deres ref.:

Status i arbeidet med to tog i timen på Trønderbanen

Innledning og oppsummering

Jernbanedirektoratet viser til Samferdselsdepartementets brev av 25. januar 2021, hvor departementet ber om at det planlegges for å oppnå to tog i timen på strekningen Melhus – Trondheim – Stjørdal tidligere enn for hele strekningen Melhus – Steinkjer.

Vi vil i dette brevet oppsummere status i saken.

Bane NOR har som avtalt verifisert rutemodellen for to tog i timen på Trønderbanen og har utredet hvilke tiltak som er nødvendig for dette togtilbudet. Det viser seg at omfanget av tiltak og dermed også kostnadsanslaget for effektpakken har økt betydelig sammenlignet med hva som tidligere har vært lagt til grunn.

Jernbanedirektoratets vurdering, etter blant annet anbefaling fra Bane NOR, er at det ikke lenger er realistisk å gjennomføre utbyggingen trinnvis. Effektpakken bør i stedet realiseres samlet og i sammenheng med innføringen av ERTMS på strekningen. Direktoratets vurdering er at dette må legges til grunn i de forhandlinger som direktoratet og Bane NOR skal gjennomføre ifm. ny avtalestruktur høsten 2021.

Bakgrunn

Tilbudsforbedring på Trønderbanen var tema for et møte mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR 16. november 2020. Det var på dette tidspunktet klart at det ikke ville være mulig å ferdigstille hele effektpakken til 2024 slik byvekstavtalen for Trondheimsområdet omtalte som ambisjon. Det ble derfor vurdert om det ville være mulig å få til tilbudsforbedringer på deler av strekningen tidligere dersom man delte opp effektpakken. På dette tidspunktet, gitt den kunnskap som da forelå om prosjektomfanget, ble det vurdert som mulig å få til en slik trinnvis realisering. Dette var bakgrunnen for departementets bestilling av 25. januar 2021.

Det ble primo september 2020 inngått avtale mellom Bane NOR og direktoratet om planlegging (K03 – 64). Bane NOR oversendte våren 2021 en rapport med verifikasjon av rutemodell for to tog i timen på Trønderbanen, og medio september 2021 oversendte foretaket en utredningsrapport som beskriver omfang av tiltak og kostnader.

Bane NOR har kommet fram til at det er behov for et større antall infrastrukturtiltak enn det direktoratet tidligere har vurdert som nødvendig. Mens direktoratet, basert på første vurderinger i dialog med Bane NOR, la til grunn et behov for ni tiltak til en kostnad på om lag 2 mrd. kr, har Bane NOR etter verifisering av rutetilbudet estimert nødvendige tiltak til 2 826 mill. kr, der trinn 1 har en forventet investeringskostnad på 2 206 mill. kr fordelt over tretten tiltak, mens trinn 2 har en forventet kostnad på 500 mill. kr fordelt over fire tiltak. I tillegg har Bane NOR estimert kostnadene for tiltak som skal gjøre rutemodellen mer robust til 120 mill. kr. Dette er en økning i kostnad på ca. 800 mill. kr sammenlignet med anslaget i Meld. St. 20 (2020-2021). Økningen er betydelig og har flere årsaker, men tidligere vurderinger av hvilke tiltak som var nødvendige for å

få til tilbudsforbedringen har etter Bane NORs vurdering vært for optimistiske. Direktoratet har vurdert at Bane NORs tilnærming bør legges til grunn for det videre planarbeidet.

At prosjektomfanget har økt fra 9 til 17 tiltak, og at disse primært er knyttet til trinn 1 Melhus- Stjørdal er en stor utfordring. Som nevnt over ble det ultimo 2020 sett som mulig med en trinnvis forbedring av effektpakken, gitt det begrensende antall tiltak som da var vurdert som nødvendig. Effektpakkens omfang og kompleksitet har nå økt betydelig med langt flere enkelttiltak som må planlegges og koordineres. Modenheten til de ulike tiltakene er høsten 2021 varierende, og det er både framdriftsrisiko og risiko for videre kostnadsøkninger. For å kunne gjennomføre en god planprosess med tilstrekkelig kvalitet for å ta ned risikoen i effektpakken og ta ut eventuelle optimaliseringsgevinster, mener Bane NOR derfor det vil være nødvendig å bruke mer tid enn tidligere anslått.

Bane NOR har også konkludert med at effektpakken samlet sett bør underlegges ekstern kvalitetssikring, ut fra foretakets vurdering av Rundskriv 108/19. Da sektoren høsten 2020 vurderte at en trinnvis realisering av effektpakken ville være mulig, var det ikke tatt stilling til behovet for ekstern kvalitetssikring (EKS). Slik vi forstår det har både økt prosjektomfang og økt kompleksitet understøttet Bane NORs vurdering. En slik prosess vil ta noe tid, og vil etter Bane NORs vurdering ikke være forenlig med en trinnvis realisering.

Bane NOR har identifisert enkelte kuttmuligheter for å redusere investeringskostnadene. Disse mulighetene kan grovt deles inn i kutt som enten medfører utsettelse av kostnad, utsatt ibruktakelse, reduksjon av omfang, eller flytting av kostnader. Den største enkeltmuligheten for kutt er å utsette ibruktakelse av effektpakken til innføringen av ERTMS, som tilsvarer ruteplanskiftet desember 2027 (R2028). Ibruktakelse med ERTMS muliggjør at kryssingsspor bygges noe kortere, men først og fremst unngår man å bygge om eller bygge nye signalanlegg basert på dagens teknologi, få år før ERTMS etter planen skal tas i bruk. Det har vært kjent at det kunne være en kostnadsgevinst knyttet til en slik samkjøring av effektpakken og ERTMS, men potensialet for innsparing er nå vurdert som større enn tidligere siden antall tiltak og total kostnaden har økt.

I sum anslår Bane NOR at dette vil gi en besparelse på 3-400 mill. kr sammenlignet med ovennevnte anslag på om lag 2,8 mrd. kroner. Uavhengig av om ibruktakelse settes før eller samtidig med ERTMS, må Bane NOR ferdigstille planer på tilstrekkelig grunnlag innen frysfristen for prosjektering av ERTMS-anlegget. Det innebærer blant annet at sporplaner for den fremtidige løsningen må foreligge medio 2022.

Det er ut fra ovennevnte Bane NORs anbefaling å utsette ibruktakelse til R28, dvs. ved ruteendring desember 2027.

Jernbanedirektoratets vurdering

Direktoratet slutter seg til Bane NORs anbefaling.

Det fremstår ikke lenger realistisk å realisere trinn 1 innen 2024/2025 på en forsvarlig måte. Gitt omfanget og den til dels varierende planmodenheten, framstår risikoen ved å forsøke på en tidligere realisering som så stor at det ikke kan anbefales. Dersom vi fortsatt skulle fulgt ambisjonen om en tidligere realisering av deler av tilbudsforbedringen, er det direktoratets vurdering at sannsynligheten for ytterligere kostnadsøkninger og framdriftsmessige utfordringer vil være høy.

Det ligger til Bane NOR å vurdere behovet for ekstern kvalitetssikring. Selv om ingen av enkelttiltakene hver for seg er over terskelverdien, er kompleksiteten i prosjektet og det samlede kostnadsnivået nå på et slikt nivå at dette framstår som en klok vurdering av foretaket.

Det er direktoratets vurdering at det er viktig at Bane NOR gis tilstrekkelig tid for å optimalisere effektpakken slik at kostnadene ikke øker ytterligere og helst reduseres. Ved å gi foretaket noe mer tid vil det også være mulig å samkjøre utbyggingen med utrulling av ERTMS på Nordlandsbanen nord for Trondheim. Bane NORs foreløpige anslag om at dette vil kunne redusere kostnadene med 3-400 mill. kr er betydelig og en gevinst man bør ta ut. Gitt den situasjonen som er beskrevet over, framstår det som lite hensiktsmessig å bygge signalanlegg etter gammel teknologi som må bygges om etter svært kort tid. Jernbanedirektoratets bidrag for å redusere kostnadene i effektpakken vil være å avtale en senere ferdigstilling av tilbudsforbedringen slik at det vil være mulig å ta ut blant annet denne gevinsten.

Direktoratet vil likevel peke på at dette er en krevende vurdering. Det vil være risiko knyttet til framdriften for ERTMS-prosjektet. Ved å koble effektpakken til gjennomføringen av ERTMS kan det ut fra Bane NORs foreløpige anslag tas ut en betydelig kostnadsgevinst, men tilbudsforbedringen vil med dette være prisgitt framdriften for utrulling av ERTMS på denne strekningen. Selv om denne koblingen medfører en usikkerhet, mener direktoratet dette likevel vil være nødvendig. Denne vurderingen forutsetter at rekkefølgen for utrulling av ERTMS som Bane NOR nå forholder seg til ligger fast.

Direktoratet har gjort en overordnet vurdering av de samfunnsøkonomiske virkningene av en slik utsettelse. I vårt innspill til NTP 2022-2033 er effektpakken vurdert med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Nåverdien av trafikantnyttens reduseres betydelig ved å utsette realiseringen av tilbudsforbedringen. Nåverdien av kostnadene reduseres imidlertid mer når du utsetter investeringen, siden nåverdien av investeringskostnadene i utgangspunktet er større enn de prissatte nyttevirkningene. At investeringskostnadene er gått opp betydelig sammenliknet med det som lå til grunn for lønnsomhetsberegningene til NTP forsterker denne vurderingen. Kostnadsbesparelsen ved å gjennomføre trinn 1 og 2 samtidig og sammen med ERTMS forsterker konklusjonen om at en utsettelse anbefales ut fra et rent effektivitetsperspektiv.

Et forbedret togtilbud mellom Melhus og Stjørdal fra 2024/2025 vil kreve flere tog på strekningen enn i dag. Dette er det tatt høyde for i direktoratets planer. Det er imidlertid verdt å merke seg at det i en mellomperiode, til leveransen av type 76 er fullført, vil måtte benyttes eldre materiell med risiko for feil på denne strekningen. Dette har vært forutsatt i utgangspunktet og er ikke et argument for en utsettelse, men peker likevel på en risiko som er relevant i en samlet vurdering av hva som er mest hensiktsmessig. Det er videre direktoratets vurdering at en utsettelse av det forbedrede togtilbudet til R2028 vil kunne håndteres gjennom en endringsordre til den inngåtte trafikkavtalen.

Direktoratet vil legge til at det også er krevende, gitt de bindinger som ligger i pågående investeringsprosjekter og de rammer som NTP 2022-2033 legger for første seksårsperiode, å innpasse effektpakken tidligere. Selv om vi ikke lenger mener dette er et realistisk eller forsvarlig alternativ, vil vi peke på at dette er en utfordring som har økt ved at kostnadene nå har steget betydelig.

Direktoratet mener erfaringene fra denne saken bør vurderes nærmere, blant annet fordi det er skapt forventninger om realisering av tilbudsforbedringer som i ettertid ikke har vært realistiske. Direktoratet vil derfor gjennomføre en evaluering av prosessen. Revidert avtalesystem mellom direktoratet og Bane NOR samt rammeavtalen mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet legger føringer for framtidig samhandling i utredningsfasen. Evalueringen vil legge disse endringene til grunn når det skal identifiseres læringspunkter. Direktoratet vil komme tilbake til departementet med eventuelle funn fra evalueringen.

Med vennlig hilsen

Knut Sletta
Jernbanedirektør

Anita Skauge
Direktør jernbanestrategi

Kopi: Bane NOR SF

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur