

Statsråd Magnhild Meltveit Kleppa
Samferdselsdepartementet

postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Ålesund, 06.09.2010

Deres ref.:

Vår ref.: HFU/sdEB/jw

Jernbaneverkets høyhastighetsutredning og behovet for alternativer

Sammendrag

Jernbaneverket (Jbv) har i sommer lyst ut seks anbudskonkurranser om utredning av ulike spørsmål om høyhastighetsbaner. Disse skal definere premissene for en ny utredningsfase fra nyttår 2011.

Slik vi ser det, har Jbv dessverre valgt et utredningsopplegg som ikke gir oss noen mulighet til å delta nå på en forsvarlig måte. Marked, traséer, konsept, tekniske spesifikasjoner, miljø og økonomi kan ikke vurderes isolert, men inngår i en helhet der alle faktorene gjensidig påvirker hverandre. Jbvs opplegg avskjærer imidlertid konsulentene fra å foreta helhetlige vurderinger. En rekke avgjørende analyser er ikke lyst ut i det hele. Konsulentene bes om å se bort fra sammenhengen med andre forhold og må t.o.m. akseptere logiske brister som grunnlag for sine undersøkelser.

Samtidig vil Jbv selv foreta avgjørende valg, til tross for manglende kompetanse. Jbv krever også en aktiv rolle i konsulentenes arbeid, slik at skillet mellom konsulentenes og Jbvs egne vurderinger blir utvisket. Alle disse føringene er i strid med departementets mandat og vil etter alt å dømme føre til feilaktige konklusjoner.

Vi vil også nevne at Norsk Bane AS gjennom oppdraget til Deutsche Bahn og egne undersøkelser har fått opparbeidet et detaljert og verdifullt plan- og analysemateriale som både Stortinget og vi ønsker skal komme til nytte. Materialet inkluderer detaljerte traséforslag i samsvar med Stortingets krav om helhetlige baner for minimum 250 km/t, bl.a. for InterCity-nettet. Materialet vil slik kunne avverge feilinvesteringer for flere titalls milliarder kroner.

Vi undersøkte derfor om vi sammen med Deutsche Bahn og evt. andre kunne levere et tilbud på en helhetlig utredning, men fikk konstatert at det ville bli avvist av Jbv.

Vi mener derfor det nå er behov for en alternativ utredning. Slik ønsker vi å bidra til at Stortinget får det nødvendige beslutningsgrunnlaget til rett tid, og at feilinvesteringer unngås. Vi ber om et møte for å utdype problemstillingen.

Jernbaneverkets opplegg for høyhastighetsutredningen

Den 19.02.10 bevilget Samferdselsdepartementet 50 mill. kroner til Jernbaneverket (Jbv) for en ny utredning av høyhastighetsbaner i Norge. På dette grunnlaget har Jbv mellom 30.06. og 07.07.10 lyst ut seks ulike anbudskonkurranser om til sammen 28 utredningsoppgaver. Disse seks utredningspakkene¹ skal definere felles premisser for analysene av seks ulike strekninger² i den neste utredningsfasen fra nyttår 2011.

Norsk Bane AS ser dessverre ingen mulighet til å delta i denne fasen av Jbvs utredning. Det er svært beklagelig. Gjennom oppdraget til Deutsche Bahn og egne undersøkelser har vi fått opparbeidet et detaljert og verdifullt plan- og analysemateriale som både Stortinget³ og vi ønsker skal komme til nytte. Materialet inkluderer bl.a. traséforslag for flere tusen kilometer bane med fem meters presisjon i terrenget og i samsvar med Stortingets krav om helhetlige baner for minimum 250 km/t.⁴ Disse forslagene vil være til stor nytte for prioriterte baneprosjekt, siden Jbv ikke har helhetlige planer for minimum 250 km/t. Deutsche Bahns traséanalyser er også mye mer detaljerte enn tidsrammen for Jbvs utredning vil kunne gi rom for. Denne høye detaljeringsgraden tillater mer pålitelige konklusjoner om tekniske løsninger og mer realistiske kostnadsvurderinger, slik det bes om i departementets mandat⁵.

Gjennom oppdraget til Deutsche Bahn har vi også fått utviklet infrastruktur- og driftsløsninger for høyhastighetsbaner som skiller seg sterkt fra Jbvs forslag og som viser en langt høyere bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Jbv har imidlertid valgt et utredningsopplegg som etter det vi kan se ikke gir oss noen forsvarlig mulighet til å delta i denne utredningsfasen. Deutsche Bahn har heller ikke funnet det riktig å levere noe anbud nå.

Avgjørende analyser er ikke lyst ut i det hele

Mange grunnleggende og avgjørende analyser og avveininger har Jbv ikke lyst ut i det hele, til tross for at departementet har nevnt dem eksplisitt i mandatet.⁶ Det må antas at Jbv vil definere en rekke sentrale premisser for den neste utredningsfasen på egen hånd. Jbv har imidlertid ikke erfaring fra høyhastighetsbaner og ikke nødvendig utredningskompetanse, noe også Jernbanedirektøren selv har uttalt. Det er derfor vanskelig å se hvordan Jbvs utredningsopplegg skal kunne gi troverdige resultat.

Når seks strekninger skal utredes av ulike konsulenter i den neste utredningsfasen, vil det være behov for noen felles planrammer. Det må bl.a. avklares hvilken hastighet banene skal dimensjoneres for, om banene skal trafikkeres av både gods- og persontog eller bare av persontog, om langdistanse- og regional persontrafikk skal kjøres med samme eller forskjellig togmateriell, og om togene på hver avgang skal stoppe på de samme eller på forskjellige stasjoner. Disse og flere andre grunnleggende spørsmål har Jbv imidlertid ikke tatt med i utlysingen.

¹ Disse har fått betegnelsene: markedsanalyser, jernbanespesifikke planleggings- og utviklingsanalyser, organisering og kontraktstrategier, tekniske analyser, miljøanalyser og finansielle- og samfunnsøkonomiske analyser.

² Oslo - Trondheim, Oslo - Bergen, Oslo - Kristiansand - Stavanger, Oslo - Göteborg, Oslo - Stockholm og Bergen - Haugesund/Stavanger.

³ Se <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-300/?v=0>, komitéinnstillingen av 05.06.09 til NTP 2010-2019, kap. 6.3.2.1.1.

⁴ Se <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-013>, komitéinnstillingen av 08.12.09 til statsbudsjettet for 2010, kap. 3.14.2.2.1.

⁵ Se side 10: "...det er viktig at utredningen legger fram realistiske kostnads- [...] beregninger."

⁶ Se side 5: "Markedsanalyser, vurdering av ulike konseptuelle løsninger knyttet til spørsmål om dedikerte høyhastighetsjernbaner, flerbruksbaner, stopp- og stasjonsmønster, hastighetsstandard [...] skal bl.a. inngå i fase 2", (som er betegnelsen på den aktuelle utredningsfasen).

Når det gjelder hastighetsdimensjoneringen, har Jbv bedt om undersøkelser av hvordan hastighet påvirker energibehov, støy, sikkerhet og kurvaturparametre.⁷ Disse undersøkelsene er fordelt på tre ulike utredningspakker. Jbv har derimot ikke bedt om en helhetlig vurdering av alle relevante momenter og en konkret anbefaling til hastighetsdimensjonering. Jbv har heller ikke bedt om en sammenstilling av disse momentene. Det mangler bl.a. undersøkelser av hvordan dimensjonerende hastighet påvirker anleggskostnad, banelengde, reisetid, mulighet for stopp underveis, trafikkvolum, tilbudsfrekvens, banekapasitet, driftsøkonomi og mulighet for internasjonal trafikk, for å nevne noe. Manglene gir en stor risiko for feil valg av dimensjonerende hastighet. Jbvs utredning i 2007 var f.eks. basert på 200 - 250 km/t, noe Jbv også har anbefalt siden. Dette valget var imidlertid en av hovedgrunnene til at utredningen konkluderte med svært få stasjoner langs strekningene og meget lave trafikkprognoser.

Tilsvarende gjelder for spørsmålet om hvilke tog som skal trafikkere banen. Jbv har i forskjellige utredningspakker bedt om undersøkelser av noen delaspekter, men ikke om en samlet vurdering av alle relevante moment. Jbv har også unnlatt å be om det viktigste grunnlaget for en slik vurdering: en markedsanalyse for godstog. Det gir grunn til å frykte det samme som ved Jbvs utredning i 2007: godspotensialet blir ikke vurdert, og samfunnsnyttene og lønnsomheten til høyhastighetsbanene blir sterkt svekket.

Noe av det samme må sies om driftsopplegg, stoppemønstre og stasjonsløsninger. De viktigste spørsmålene er ikke tatt med i anbudskonkurransen. Istedenfor ber Jbv konsulentene om modellberegninger som forutsetter tendensiøse forenklinger, se nedenfor.

Fragmenterte undersøkelser gir uforsvarlige resultater

Jbv har i mange tilfeller lagt opp utredningene slik at konsulentene i stor grad må se bort fra sammenhengen mellom ulike forhold. Det mest alvorlige eksempelet på denne fragmenteringen er markedsanalysen for persontrafikk. I strid med departementets mandat ber Jbv om en framgangsmåte der en hel rad med viktige konklusjoner ikke vil fremkomme etter grundige avveininger, men bli fastsatt av Jbv på forhånd.

En markedsanalyse for tog begynner vanligvis med en kartlegging av eksisterende markedsforhold og av potensialet og betingelsene for økt togtrafikk. Dette grunnlaget og konkrete data for et framtidig togtilbud (stasjonslokalisering, reisetider, billettpriser, m.m.) benyttes for å prognostisere togtrafikken. Det framtidige togtilbudet er imidlertid ikke kjent i en tidlig fase, men blir utviklet noe senere. En vurderer ulike infrastruktur- og driftsløsninger, kalkulerer tilsvarende inngangsdata for trafikkprognosen og balanserer på denne måten de ulike løsningene opp mot markedsvirkningene og samfunnsnyttene.

Jbvs utredningsopplegg følger omtrent samme framgangsmåte, men skiller seg fra den på et avgjørende punkt: Jbv har allerede nå bedt om trafikkprognoser og konkrete tall for passasjerer, billettinntekter, antall avganger, osv. Disse tallene skal danne grunnlaget for undersøkelsene av ulike strekninger i neste utredningsfase. Men slike tall må nødvendigvis bygge på antakelser om bl.a. linjeføring, reisetider og driftskonsept. Slik planen er, skal linjeføringene, reisetidene, osv. imidlertid undersøkes i detalj fra nyttår 2011 - ikke nå. De framtidige konklusjonene gis altså nå på forhånd. Et slikt utredningsopplegg vil ikke kunne gi pålitelige resultat.

Oppdrag til tendensiøse utredninger

Jbv har i flere tilfeller lyst ut undersøkelser som forutsetter grove og tendensiøse forenklinger. Et typisk eksempel er oppdraget til å utvikle en "generell modell" der en gjennom variasjon av "enkle inngangsdata" kan beregne togtrafikken ved endringer i antall stasjoner underveis.⁸ En slik modell vil vanskelig kunne ha noen annen funksjon enn å fremme feilaktige konklusjoner.

⁷ Horisontal og vertikal kurveradius, lengder på overgangskurver, osv.

⁸ Se "Jernbanespesifikke planleggings- og utviklingsanalyser", Appendix 1, kapittel 4.3.

I Jbvs utredningsoppdrag om stasjoner langs høyhastighetsbaner hevdes det at hvert ekstra stoppested vil øke jernbanens influensområde og tiltrekke flere reisende, samtidig som reisetiden økes for alle andre reisende, med tilsvarende trafikknedgang. Dette er bare riktig dersom en forutsetter at togene på hver avgang stopper på alle stasjonene. Ellers er det galt. Et eksempel er NSBs ruteopplegg på Østfoldbanen. Der tilbys både tog med opphold på Ås, Vestby, Sonsveien og Kambo, og tog som passerer disse stasjonene uten stopp. De fire nevnte stasjonene bidrar altså til økt togtrafikk uten at reisetiden for gjennomgangsreisende blir lengre.

Jbv ber derimot konsulentene om å sette tilgjengelig kunnskap til sides og akseptere en logisk brist som grunnlag for sine undersøkelser. De skal late som om hver ekstra stasjon vil øke reisetidene for alle reisende. Dermed er konklusjonen gitt på forhånd:⁹ antall stasjoner langs høyhastighetsbanene blir svært lavt fordi de færreste stasjonene har et så stort potensial at det forsvarer et opphold for samtlige tog. Benyttes derimot eksisterende kompetanse om varierende stoppemønstre, vil det føre til helt andre og langt mer positive resultat.

Andre moment

Vi finner det underlig at nasjonal og internasjonal spisskompetanse ikke i større grad får ansvar for utredningen. Nå tildeles de kun statistroller, mens Jbv tar hovedrollene, samt på ulike måter sikrer seg urimelige muligheter til å påvirke konsulentenes forutsetninger og konklusjoner. Jbv krever f.eks. en aktiv rolle i konsulentenes arbeid,¹⁰ slik at skillet mellom konsulentenes og Jbvs egne vurderinger blir utvisket.

Det er også ganske underlig at Jbv - så langt vi vet - ikke har innhentet råd fra ekspertpanelet før organiseringen av høyhastighetsutredningen ble avgjort.

Forsøk fra Norsk Bane AS på å bidra til utredningen

På et seminar i andre halvdel av mai 2010 presenterte Jbvs prosjektleder for høyhastighetsutredningen noen skisser til den planlagte framgangsmåten. Like etter sendte vi et brev¹¹ til Jbv der vi tok opp de forholdene vi vurderte som meget problematiske. Våre forslag til endringer ble imidlertid ikke tatt til følge.

Etter at utredningsoppdragene ble lyst ut i juli, har vi hatt en epostveksling med Jbv for å avklare om vi sammen med Deutsche Bahn og evt. andre vil kunne levere et anbud som tilfredsstillende de faglige krav våre partnere og vi mener er nødvendige. Vi skisserte fem ulike alternativ til en leveranse, herunder et samlet anbud på alle utredningspakkene og et anbud som inkluderte også de utredningene som ikke er lyst ut av Jbv, men som er påkrevd for en helhetlig analyse. Jbv gjorde det klart at samtlige anbud ville bli avvist.

Behov for alternativ utredning

Med vedtaket av 11.06.09 i Nasjonal Transportplan 2010 - 2019 bad Stortinget om utredninger som har "bygging av høyhastighetsbane som siktemål" og som gir et godt beslutningsgrunnlag i god tid før 2013. Dette vedtaket la grunnlaget for departementets mandat av 19.02.10 til Jbv. Dessverre kan vi ikke se at Jbvs utredningsopplegg er et tilfredsstillende svar på Stortingets oppdrag og departementets mandat av 19.02.10.

Vi mener derfor det nå er behov for en alternativ utredning. Slik ønsker vi å bidra til at Stortinget får det nødvendige grunnlaget for videre beslutninger til rett tid. Her ser vi

⁹ Med samme metodikk har Jbv f.eks. fjernet Kolbotn stasjon fra planene for ny bane Oslo - Ski. Konsulentene fikk to alternativ til vurdering: ingen stasjon på Kolbotn eller en stasjon der samtlige tog får et opphold.

¹⁰ Se Appendix 1 eller Appendix A, kap. 2.1., andre avsnitt.

¹¹ Se http://www.norskbane.no/download.aspx?object_id=0659FAF22E6848728D5C3C39CDF7D988.pdf

primært på mulighetene til å fullføre og videreutvikle den høyhastighetsutredningen for Norge som Deutsche Bahn gjennomførte på vårt oppdrag, samt anvendelse av ferdige traséforslag. En slik alternativ utredning vil gi oss en god mulighet til å etterkomme Stortingets vedtak om at vårt materiale skal komme til nytte.

Vi ser det som naturlig at resultatene av en slik evt. utredning vil bli lagt fram for vurdering av ekspertpanel og andre fora. Vi vil legge vekt på en positiv dialog med styrende organ i denne prosessen, og ber derfor om et møte for å utdype problemstillingen og drøfte aktuelle løsninger.

Med vennlig hilsen

Jørg Westermann
daglig leder

Kjell Stundal
styreleder

Gjenpart til:

Transport- og kommunikasjonskomitéen på Stortinget