



OPPSUMMERINGSNOTAT OG FORSLAG HOVEDMOMENTER TIL HØRINGSSVAR KVV TERMINALSTRUKTUR OSLOFJORDOMRÅDET

Underlag for diskusjon i faggruppemøter 25. august 2020

Dette notatet er et diskusjonsnotat med forslag til hovedmomenter til Osloregionens svar på høring om KVV Terminalstruktur i Oslofjordområdet, med høringsfrist 15. september. Notatet er utgangspunkt for diskusjon i faggruppe for Areal, Transport og Klima og i Administrativt koordineringsgruppe, som begge har møte 25. august. På bakgrunn av diskusjonene, utarbeides utkast til høringssvar som skal til behandling i Osloregionens styre den 11. september.

Notatet gir først en overordnet oppsummering av utredning, før forslag til hovedmomenter til Osloregionens høringssvar. I høringssvaret vil det være naturlig å innlede om Osloregionen, våre strategier (ATP og godsstrategi), relevante resultater fra godsprosjektet og henviser til høringssvar til NTP og Klimakur (se punkt 2.1. under).

1. Overordnet oppsummering KVV Terminalstruktur i Oslofjordområdet

Konseptvalgutredningen (KVV) om terminalstruktur i Oslofjordområdet er utarbeidet av Samferdselsdepartementets transportvirksomheter og ble offentliggjort den 23. april 2020. I en pressemelding sier samferdselsminister Knut Arild Hareide følgende:

“Konseptvalgutredningen reiser store og viktige spørsmål om tiltak for godstransporten i Oslofjordområdet, særlig for jernbanetransport av gods. Før regjeringen beslutter framtidens terminalstruktur trenger vi en ekstern kvalitetssikring av utredningen”

Hareide understreker at tiltak knyttet til terminalstrukturen i Oslofjordområdet må vurderes helhetlig og sier videre at “Transportnettets skal samlet fungere effektivt, sikkert og med minst mulig miljø- og klimakostnad. Regjeringen vil komme tilbake til tiltak for godsterminalstrukturen i Oslofjordområdet i Nasjonal transportplan 2022–2033 som vi legger fram til våren.”

Om høringen og videre prosess

En konseptvalgutredning (KVV) er en leveranse i en tidlig fase i Statens prosjektmodell. Målet er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. KVV-en skal på ekstern kvalitetssikring før valg av konsept og gjennomføring i forprosjektfase.

KVV Terminalstruktur for Oslofjordområdet ble den 5. juni lagt ut på høring, med høringsfrist 15. september 2020. Høringsdokumenter og vedlegg ligger på Jernbanedirektoratets nettside:

<https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategier-og-utredninger/utredninger/kvu-terminalstruktur-i-oslofjordområdet-ut-pa-horing/>

Mål og mandat

Ifølge samfunnsmålet skal konseptvalgutredningen utvikle og vurdere konsepter som kan bidra til å:

- Utvikle en effektiv, kapasitetssterk og bærekraftig godsterminalstruktur i Oslofjordområdet

- Terminalstrukturen skal stimulere til overgang fra veg til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk

KVV Godsterminalstruktur i Oslofjordområdet har identifisert framtidige behov for kapasitet til næringstransportene. Aktuelle konsepter skal utvikles for et sikkert, miljøvennlig og samfunnsøkonomisk effektivt system for godstransport hvor mer av de lange transportene går på sjø og bane. Virkninger av ulike terminalstrukturer og arealstrategier skal vurderes.

Samferdselsdepartementets mandat for konseptvalgutredningen er fastsatt i brev av 22. oktober 2014 og utdypet 29. juni 2015. To hovedspørsmål skal besvares; 1) om det er kapasitet til å løse samfunnets behov for godstransport totalt sett på kortere og lengre sikt i KVV-området og 2) særskilt, hvordan terminalutfordringene for godstransport på jernbane bør løses.

Anbefaling

Transportvirksomhetene anbefaler en trinnvis utvikling av Alnabru med modernisering frem mot 2040. Det foreslås ikke per nå en bygging av en avlastningsterminal. Dersom det er aktuelt med ytterligere terminaler, peker KVVUen på at Hauerseier ved Gardermoen, vil være det mest aktuelle stedet for en eventuell avlastningsterminal.

Bakgrunn

Bakgrunnen for konseptvalgutredning for godsterminalstrukturen i Oslofjordområdet er forventet vekst i godstransport og behov for at all transport av gods skal skje sikkert, effektivt og miljøvennlig. Der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt skal det legges til rette for at veksten kan tas på sjø og jernbane og at gods kan overføres fra veg. Utredningen skal både vurdere fremtidige behov for godstransport i KVV-området, og særskilt vurdere jernbaneterminaler som kan avlaste eller erstatte Alnabru.

Situasjonsbeskrivelse

I Oslofjordområdet er det lokalisert tre statlig eide jernbaneterminaler og åtte stamnetthavner, hvorav syv er kommunalt eller interkommunalt eide og en er privat. I tillegg kommer et stort antall private og offentlige havner og kaier, og disse står for størstedelen av godsomslaget.

Hoveddelen av godsmengden transporteres på vegnettet, enten direkte fra selger til kjøper eller via private, vegbaserte terminaler og lagre. Prognosene tilsier at godstransporten i KVV-området vil øke fra 180 til 280 mill. tonn innen 2050, og at noe over 70 prosent kommer på vegnettet. Veg og sjø vil til sammen ta 98 prosent av veksten. I transportarbeid (tonn km) på norsk område vil sjø og veg ta 93 prosent av veksten, og da mest på sjø (ekskl. transport av råolje og naturgass). De senere årene har jernbanen økt mye innenfor bulkvarer og tømmer. Prognosene tilsier at jernbanen beholder sine andeler i transportsystemet. Det er lokaltrafikken rundt befolkningstette områder som krever mye kapasitet både på veg og jernbane,

Behov for endring

Behovsanalysen identifiserer og oppsummerer de viktigste behovene som bør tillegges vekt ved utvikling av godsterminalstrukturen i Oslofjordområdet. Det prosjektutløsende behovet er å redusere kostnader, øke kvaliteten og sikre tilstrekkelig kapasitet for godstransport og samtidig redusere ulykker og klimagassutslipp i transportsystemet.

Mål og rammebetingelser

Samfunns målet er å utvikle en effektiv, kapasitetssterk og bærekraftig godsterminalstruktur i Oslofjordområdet og følger av det prosjektutløsende behovet (se over). Nasjonale og regionale mål og målkonflikter er beskrevet i kapittel 3. Terminalstrukturen skal stimulere til overgang fra veg til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vegtrafikkulykker, utslipp, fremføringstiden og kostnaden skal reduseres. Frekvens, pålitelighet og fleksibilitet skal økes. Evnen til å håndtere avvik skal styrkes. ITS og ny teknologi må innføres raskt for å bidra til økt sikkerhet, effektivitet og redusert miljøskade. Kapasiteten må tilpasses fremtidig etterspørsel.

Det skal legges til rette for at sjø og bane forblir attraktive både for eksisterende kunder og produkter, og mot vegtransport der det er konkurranseflater. Det må avsettes nok arealer til effektiv terminaldrift og transportintensiv virksomhet ved havner og jernbaneterminaler der dette fortsatt er mulig. Den enkelte transportforms fortrinn skal utnyttes bedre.

Tabellen nedenfor illustrerer samfunns mål med tilhørende effektmål og indikatorer.

Samfunns mål	Effektmål	Indikator
Effektivt	Redusere næringslivets kostnader til godstransport	Endring i næringslivets kostnader til godstransport
	God kvalitet i godstransporttilbudet	Frekvens – endring i frekvens på hovedstrekningene og i terminalene i Oslofjorden Punktlighet – endring i forsinkelser for godstransport Regularitet – endring i innstilte avganger for godstransport
Kapasitetssterkt	Nok kapasitet tilpasset fremtidig etterspørsel	Endring i kapasitet
Bærekraftig	Redusere utslipp av klimagasser fra godstransport	Endring i CO ₂ -utslipp
	Begrense helseskadelig lokal luftforurensning og støy	Endring i kapasitet Endring i CO ₂ -utslipp
Flere lange transportert på sjø og jernbane	Legge til rette for økt godstransport på sjø og jernbane	Endret transport på sjø og jernbane (tonn)

Tabell 1. Samfunns mål med tilhørende effektmål

Mulige løsninger

Kapitlene 2, 3 og 4 i KVV-en synliggjør at utfordringen for godstransporten fremstår som større for kombitransportene på jernbanen enn for øvrige transporttilbud. Jernbanens kombitransporter synes å stå ovenfor et behov for oppgradering og tilbudsforbedring både for terminaler og nett. Hvis tilbudsforbedringene medfører at kundenes transportpris senkes vil etterspørselen etter kombitransporter på jernbane øke, og det er i tråd med flere av KVV-ens mål. Men den tilgjengelige kapasiteten i jernbanens kombiterminaler og på jernbanenettet er begrenset. Målene om redusert pris og økt effektivitet er sentrale for konseptutviklingen, men utfordrer målet om et kapasitetssterkt kombitransporttilbud. Herav utløses behov for ytterligere tiltak. Mulige konsepter utforskes på bakgrunn av silingskriteriene som følger av mål og betingelser.

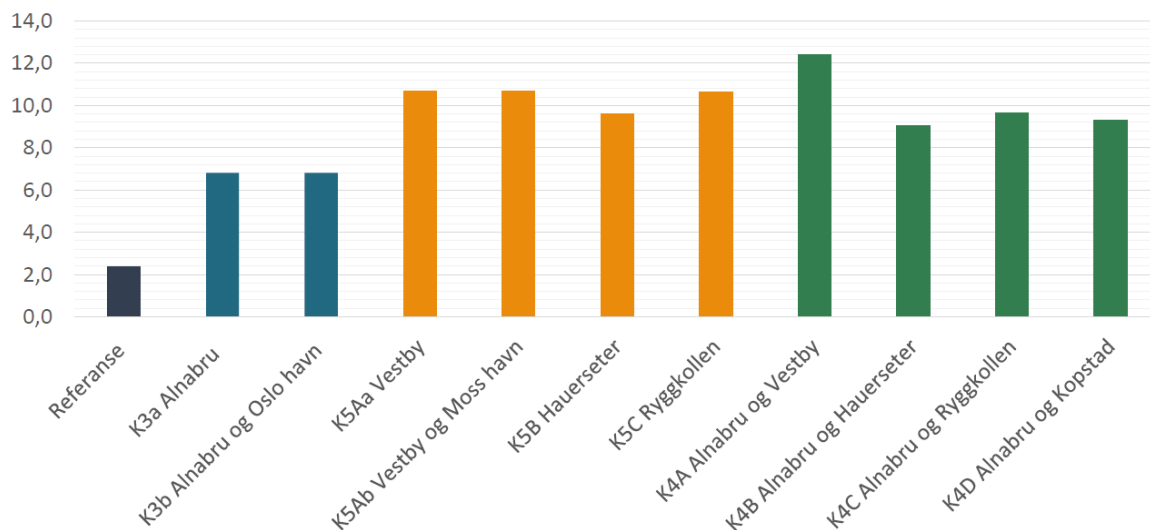
Konsepter

Det er vurdert totalt ti konsepter basert på tre løsninger; beholde Alnabru (K3), supplere Alnabru (K4) eller erstatte Alnabru (K5).

I K3-konseptene reinvesteres i Alnabruterminalen innenfor dagens utstrekning. I K4-konseptene utredes hovedterminalen på Alnabru supplert med en avlastende eller spesialisert terminal henholdsvis i Vestby, på Hauer seter (Gardermoen), på Ryggkollen (Nedre Eiker) eller på Kopstad (Horten). I konseptene K5-konseptene erstattes Alnabru, og ny hovedterminal etableres henholdsvis i Vestby, på Hauer seter eller på Ryggkollen.

For to av konseptene (K3b og K5Ab) undersøkes strukturer med tilknytning til havnene henholdsvis i Oslo og Moss.

Figuren nedenfor viser investeringskostnadene for de ulike konseptene.



Figur 1. Investeringskostnader for de ulike konseptene (mrd kr)

Transportanalyse

Samfunnsmålene er effektivt, kapasitetssterkt, bærekraftig og flere lange transporter på sjø og jernbane.

Samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen er en systematisk vurdering av fordeler og ulemper et tiltak vil medføre for samfunnet. En samlet vurdering av både prissatte og ikke-prissatte virkninger danner grunnlaget for rangering av konseptene. Den samfunnsøkonomiske nytten er størst for K3-konseptene hvor Alnabru beholdes, etterfulgt av K4B Alnabru sammen med en ny terminal på Hauerseier. K5-konseptene, hvor Alnabru-terminalen avvikles og erstattes med en ny hovedterminal, kommer dårligst ut i den samfunnsøkonomiske analysen.

Andre virkninger

KVV-en har et eget kapittel der andre virkninger er analysert for de ulike konseptene, som beredskap og sårbarhet, fleksibilitet, realopsjon, lokale og regionale virkninger, mernytte og finansieringsmuligheter.

Måloppnåelse

Måloppnåelse ved de ulike konseptene er vurdert separat for seks effektmål. Konseptene er deretter rangert på bakgrunn av samlet måloppnåelse.

Ut fra gjennomgangen på måloppnåelse er konsept K4A med modernisering av Alnabru-terminalen og en ny stor terminal på Vestby vurdert å gi best måloppnåelse, etterfulgt av K4D Alnabru+Kopstad, K4B Alnabru+Hauerseier og K4C Alnabru+Ryggkollen. Alle disse gir lave kostnader for næringslivet og lave skadekostnader (høyt godsomslag på jernbane og lav bilbruk). K3-konseptene har også god måloppnåelse. K5-konseptene med nedleggelse av Alnabru-terminalen og utflytting av Oslo beregnes å gi dårlig måloppnåelse. Samfunnets kostnader knyttet til lokal luftforurensning og støy forventes imidlertid å bli lavere ved utflytting fra Oslo til en lokasjon hvor mange færre vil bli berørt.

Drøfting og Anbefaling

I siste kapittel i KVV-en er det gjort en drøfting av ulike forhold som kapasitet i transportsystemet, kvalitets- og effektivitetsforbedring og utvikling av jernbanens terminaler, før endelig anbefaling og vurdering av følsomhet.

Under avsnitt *Anbefalinger* er det gjort en rangering etter samfunnsøkonomisk analyse og måloppnåelse.

Transportetatene anbefaler en trinnvis utvikling av Alnabru med en modernisering frem mot år 2040 (konsept

K3a). Av konseptene så er dette alternativet som har best NNB (Netto Nytte per Budsjettkrone). Videreutvikling av Alnabru med en ny mindre terminal på Hauer seter (K4B) er konseptet som skårer best samlet sett på samfunnsøkonomisk analyse og måloppnåelse.

Dersom det er bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomt å åpne togtilbud mellom Oslo havn og Alnabru bør dette gjennomføres nå, og ikke avvente terminalutviklingen som ligger mer enn ti år frem i tid.

2. Forslag til hovedmomenter/disposisjon av Osloregionens høringsvar

2.1. Innledning til høringsvar

- *Om Osloregionen.* Samarbeidsalliansen Osloregionen er et strategisk samarbeid som består av 68 kommuner inkludert Oslo kommune samt de to fylkeskommunene Viken og Innlandet. Osloregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. Dette målet skal nås ved å utvikle en flerkjernet region som er bundet sammen av et effektivt transportsystem, med jernbanen som en ryggrad. En flerkjernet utvikling skal bidra til at veksten ikke bare skjer i sentrum av regionen, men også i byer og tettsteder utenfor Oslo. Gode kommunikasjoner sørger for utveksling av kompetanse og arbeidskraft mellom ulike deler av regionen.
- *Osloregionen gods- og logistikkstrategi* ble vedtatt i 2012 og hovedpunkter herfra ble integrert i *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen* vedtatt i 2016, med følgende delstrategier for gods- og logistikk:
 - Utvikle en nav-satellittstruktur for håndtering av gods og logistikk i Oslofjordområdet med nye satellitter som på lang sikt kan avlaste Alnabru
 - Lokalisere terminaler med god tilknytning til jernbane, hovedveier og havner innenfor en times reisetid fra markedet i Oslo. Avklare egnede områder for arealkrevende virksomheter (C-områder 1) i regionale arealplaner. Konsentrere logistikkbedrifter i kort avstand fra terminalene.
 - Ruste opp veiforbindelser utenom Oslo for å understøtte distribusjon av varer på tvers av regionen, og for å lede mer av tungtransporten utenom byområde
- *Osloregionens Gods- og logistikkprosjekt (2018-2020)* er under gjennomføring og det er levert flere delrapporter fra prosjektet som har som mål å utvikle et oppdatert kunnskapsgrunnlag på gods- og logistikkhåndtering i Osloregionen. Kunnskapsgrunnlaget vil være basis for mer koordinert nordisk, nasjonalt og regionalt samarbeid for å øke andelen godstransport på sjø og jernbane og oppnå mer effektiv og miljø- og klimavennlig godstransport på vei. Prosjektets [delrapport 2](#) drøfter tiltak for å styrke konkurransevnen til gods på sjø og bane. I Osloregionen godsstrategi pekes det på behovet for en tydelig styring av gods- og logistikkhåndtering. Utviklingen de siste årene viser at det ikke har vært tilfelle. Logistikkentra/terminaler i regionen kunne med fordel vært bedre organisert og med tydeligere styring fra nasjonalt og regionalt hold.
- *Nåsituasjonen og utviklingen* – hvordan har utviklingen vært mht gods- og logistikkhåndtering, spesielt i Osloregionen. Her kommer det fakta om utviklingen
- *Osloregionens høringsvar/inns spill til NTP og Klimakur*, spesielt om gods. Høringssuttalelsene er tilgjengelig på [Osloregionens nettsider](#). I høringssvarene blir utfordringene innenfor godstransport spesielt tatt frem med hovedpunkter om *Mer klimavennlig og effektiv godshåndtering*: Det må stimuleres til mer gods på bane og sjø. Det er også behov for et statlig krafttak for utbygging av energistasjoner med ladeinfrastruktur, biogass og hydrogen for tyngre kjøretøy. Det må gjennomføres tiltak, som f.eks. etablering av samlastsentre for å redusere skadekostnader ved godstransporten i byområder. Når det gjelder gods på bane er følgende nevnt spesifikt:
 - Det må iverksettes tiltak på kort og lang sikt for mer godstransport på bane

- Tiltak for å styrke bane- og sjøtransportene må ha et mer strategisk og langsiktig perspektiv enn utbedring av flaskehalsar i eksisterende infrastruktur
- Det er behov for innovasjon innen gods på bane, for å øke konkurransekraften mot andre transportformer
- *Spørsmål/etterlysning om Gods i gjeldende NTP.* 18 mrd kroner til godstiltak på jernbane. Hva er status? Hva med Godspakke Innlandet?

2.2. Mulige momenter til hørings svar

- **Anbefalt konsept – Nav-satellittstruktur**
 - Henvisning til Osloregionens godsstrategi. Osloregionen mener fortsatt nav-satellitt-struktur bør gjelde.
 - Er beredskap og sårbarhet godt nok ivare tatt i analysene med transportvirksomhetenes anbefaling av Alnabru? Bør vurdering av dette forholdet (beredskap/sikkerhet) gjøre at konsept med etablering av avlastningsterminal får en høyere rangering?
 - Hva med valg av konsept og konsekvenser for andre godsterminaler/logistikksentra i Osloregionen?
- **Forutsetninger i analysene.**
 - Usikkerhet ved forutsetningene i KVV-en, skaper usikkerhet om konklusjonene/anbefalingene og fremtidig potensiale for gods på bane. Hva betyr det? Er resultatene fra KVV-en realistiske?
 - Ulike forutsetninger/prognoser bl.a. om vekst i utredninger til NTP 2022-2033 og KVV-en, f.eks. forutsetning om lengre tog, strekningsvise bompenger. Kan valgte forutsetninger i KVV-en bety at man overvurderer etterspørselseffekten i konseptene i KVV-en, sammenlignet med NTP-utredninger. Dette må forklares nærmere og beskrives hva som er konsekvensen av slike ulike forutsetninger.
 - Forutsetninger om nullutslipp for tyngre kjøretøy, at dette vil ta svært lang tid.
 - Innen år 2024 planlegges halvparten av riksvegnettet åpnet for 25,25 meter lange modulvogntog der dette er mulig. Dette styrker effektiviteten og dermed konkurransevnen til lastebilen, men er ikke tatt høyde for i KVV-en.
 - Nullvekstmål – bidrar til gods på bane kommer dårligere ut, pga prioritering av persontrafikk på bane og redusert trafikk i byene, bedrer kapasiteten for varetransport i byene
- **Teknologi og innovasjon**
 - Hvordan er teknologi og potensiale for innovasjon inkludert i KVV-en? Herunder bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur, utvikling av denne og ny infrastruktur.
 - I større grad inkludere havnenes rolle i analysene? Vurdere nærmere forhold som utbygging av havnespor for direkte omlasting mellom skip og tog bidrar til reduserte transportkostnader, inkl integrering av ny teknologi (f.eks. automatisering/autonomi, «smarte og grønne havner»).
 - Teknologisk utvikling og potensiale for innovasjon innen gods- og logistikkhåndteringen for alle transportformer er lite eller ikke omtalt. Det virker å være lite fremtidsrettet.
 - NTP-utredning (17. mars 2020) Jernbanedirektoratet/Bane NOR peker på behov for innovasjon, bl.a. terminalhåndtering
 - Hva hvis innføring av nullutslipp/fornybart drivstoff for tungtransporten kommer tidligere enn antatt i analysene?
 - Ekspertutvalget - teknologi og fremtidens transportinfrastruktur, rapport (juni 2019, s 70) «Å flytte gods vekk fra vei er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å redusere klimagassutslipp og

ulykker – og når teknologien kan gi oss tryggere veitransport med lavt utslipp, er det i ferd med å bli et utdatert mål» Hva er KVV-ens vurdering av dette?

- Er godsmodellen god nok? Hvor dynamisk er analysene/godsmodellen, hvordan ivaretas teknologiutvikling og andre endringer på de ulike transportformene?

Sitat fra KVV-en, s 84: *“Konsepter for fremtidig terminalstruktur er utviklet for å betjene godsstrømmene innenlands og mellom Norge og utlandet. Mulige konsepter er vurdert på bakgrunn av gitte godsstrømmer, beskrevet ved dagens godsmatriser i Nasjonal Godstransportmodell (heretter omtalt som godstransportmodellen) og fremskrevet på bakgrunn av forutsetninger om befolkningsvekst, økonomisk vekst og endringer i næringsstruktur, men uten endringer i handelsmønstre, teknologi og lokalisering av industri, næring og varelagre.”*

- Internasjonalt/skandinavisk/nordisk perspektiv? Hva er mål/politikk i Norge, Norden og EU for gods på bane/sjø/vei? Hva betyr det for KVV-en? Ref NTP 2018-2029: Felles skandinavisk studie, for evt felles skandinavisk godsplan. TØI-rapport 1706-2019 er levert, men hva er status for arbeidet for felles skandinavisk studie? Kan det ha betydning for valg av konsept?
- Klima og miljø. Vurderinger av konsekvenser for klima og miljø burde fått mer plass i utredningen.
- Momenter fra [Osloregionens godsprosjekt/Flowchange-rapporter](#): spesielt momenter fra [delrapport 2](#) om tiltak for økt sjø- og banetransport og vurderinger om lastebilens påvirkning/belastning på trafikkavviklingen på ukedagene (utkast sluttrapport).