

# Regionrådet for Mosseregionen



## Sakspapir

### SAKSGANG

<b>Saksbeh.</b> RAK MBA <b>Saksansv.</b> Kine Marie Bangsund	<b>Arkiv</b>	<b>Arkivsaknr.</b> 20/2088
---	--------------	-------------------------------

#### KVU for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet - høring

##### Regionrådets vedtak:

Det gis tilslutning til KVU-rapportens hovedkonklusjon om en trinnvis utvikling av Alnabru. For å sikre nødvendig kapasitet og nærhet til næringslivet bør det i tillegg planlegges en løsning med avlastning av Alnabru gjennom en mindre avlastningsterminal utenfor Oslo. Konsept K4A Alnabru og Vestby har høyest måloppnåelse, og det bes om at jernbane til Moss Havn inkluderes i dette konseptet i det videre arbeidet.

##### Rådmannens forslag til vedtak:

Det gis tilslutning til KVU-rapportens hovedkonklusjon om en trinnvis utvikling av Alnabru. For å sikre nødvendig kapasitet og nærhet til næringslivet bør det i tillegg planlegges en løsning med avlastning av Alnabru gjennom en mindre avlastningsterminal utenfor Oslo. Konsept K4A Alnabru og Vestby har høyest måloppnåelse, og det bes om at jernbane til Moss Havn inkluderes i dette konseptet i det videre arbeidet.

---

##### Bakgrunn for saken og saksopplysninger:

Jernbanedirektoratet har i brev av 5. juni 2020 sendt Konseptvalgutredning (KVU) for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet på høring med frist 15. september 2020. Rapporten er en del av grunnlaget for Nasjonal Transportplan 2022-2033. Arbeidet med KVU for godsterminalstruktur for Oslofjordområdet har pågått helt siden 2014. Ferdigstillingen av KVU'en har avventet rapporten om Alnabru fase 2.

I brev av 10. juli 2020 fra Jernbanedirektoratet er saken også sendt utvalgte berørte kommuner til uttalelse, herunder Moss og Vestby. Kommunene oppfordres til å koordinere evt uttalelser med fylkeskommunen.

Moss kommune har valgt å fremme saken til politisk behandling. For å sikre koordinering med nabokommunene og Viken fylkeskommune fremmes også saken i regionrådet for Mosseregionen i møte 25. august 2020. I tillegg vil KVU for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet bli drøftet i Osloregionens faggruppe for Areal, transport klima (møte 25. august 2020) med behandling av forslag til høringsuttalelse i styret for Osloregionen 11. september 2020. Ordføreren i Moss representerer Regionrådet for Mosseregionen i styret for Osloregionen.

Det er hovedrapporten for KVU'en som nå er sendt på høring. Denne er vedlagt saken. Hovedrapporten og alle delrapporter er tilgjengelig på Jernbanedirektoratets hjemmeside: <https://www.jernbanedirektoratet.no/kvu-terminalstruktur-oslofjord>

## Redegjørelse for saken:

KVU for godsterminalstruktur gir innledningsvis i kap. 2 og 3 en bred **situasjons- og behovsanalyse**. Prognosene tilsier at godstransporten i KVU-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. Prognosene tilsier at jernbanen beholder sine andeler i transportsystemet. Antatt vekst i økonomi og befolkning i Norge, og særlig i storbyregionene, fører til økt transportbehov for både personer og gods. Dette kan utfordre kapasiteten i transportsystemet. Analysen viser at havnene i Oslofjordområdet samlet sett har ledig kapasitet, men at det allikevel på sikt kan være behov for økt kapasitet i enkelte havner.

Analysene viser at konkurranseflatene mellom de ulike transportmidlene og transportformene for gods er små. Pris, tid og pålitelighet er viktige kriterier for transportkjøpere ved valg av transportmiddel. De ulike transportløsningene er godt tilpasset kundenes behov. Oftest er transportmidlene spesialisert og tilpasset ønsket funksjon.

På bakgrunn av situasjons- og behovsanalysene er det i kap. 4 definert følgende **samfunns mål**:

*Utvikle en effektiv, kapasitetssterk og bærekraftig godsterminalstruktur i Oslofjordområdet. Terminalstrukturen skal stimulere til overgang fra veg til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.*

I tillegg er det definert 6 **effektmål** med tilhørende 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 Punktligheit – 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 CO2-utslipp
	Begrense helseskadelig lokal luftforurensning og støy	Endring i kapasitet Endring i CO2-utslipp
Flere lange transporter på sjø og jernbane	Legge til rette for økt godstransport på sjø og jernbane	Endret transport på sjø og jernbane (tonn)

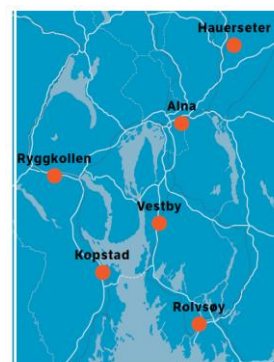
Utfordringene for godstransporten framstår som større for kombitransportene på jernbanen enn for øvrige transporttilbud. Gjennom firetrinnsmetodikken vurderes det i kap. 5 hvilke **mulige løsninger** som er egnet for utvikling av konsepter. Tiltak som øker etterspørsel etter jernbanetransport er gitt særskilt fokus. Flere mulige konsepter er **forkastet** i sivilingsprosessen. Av betydning for havnestrukturen kan det trekkes fram at konsepter der godset samles i **spesialiserte havner** i Oslofjorden er forkastet fordi konsentrasjon av stykkogods og bulk i færre havner ifølge NTP Godsanalyse ser ut til å føre til lengre vegtransporter til og fra havneterminaler og flere lengre vegtransporter og dermed flere ulykker og økte CO2-utslipp. Konsepter med **nedleggelse av havner** (sentralisering) i Oslofjorden er forkastet fordi det vil overføre gods fra sjø til veg. Konsepter med bygging av **nye havner** utenfor dagens havnearealer er forkastet av areal- og kostnadshensyn. Konsepter som innebærer tiltak for å overføre godsvolumer til **Gøteborg Havn** er også forkastet. NTP Godsanalyse antyder at nedprioritering havner i Oslofjorden for å satse på Gøteborg havn vil øke næringslivets transportkostnader og at godstransport på veg vil øke, i hvert fall på kort sikt.

Etter silingsprosessen gjenstår ti konsepter som er nærmere beskrevet i kap. 5. Disse er i tillegg til referansealternativet basert på 3 hovedløsninger;

- K3 - beholde Alnabru
- K4 - supplere Alnabru
- K5 - erstatte Alnabru.

I K3-konseptene reinvesteres i Alnabruterminalen innenfor dagens utstrekning. I K4A til D 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 K5A til C erstattes Alnabru, og ny hovedterminal etableres henholdsvis i Vestby, på Hauer seter eller på Ryggkollen. I K3b og K5Ab undersøkes strukturer med tilknytning til havnene henholdsvis i Oslo og Moss. Konseptene representerer i noen grad endret struktur for jernbaneterminaler og endringer i driftskonsepter.

Typen jernbaneterminaler	Konsept	Beskrivelse
Referanse K = Kombiterminal V = Vognlastterminal	K0	Videreføring av dagens terminalstruktur (Rolsvøy (V), Kristiansand (K) og banetilknytning til havnene Holmen, Brevik, Kristiansand og Oslo havn (flydrivstoff)). K0 inkluderer helt nødvendig opprusting av Alnabru-terminalen (for om lag 2,4 mrd. kr).
Sentralisert med en sentral hovedterminal	K3a K3b	Full utvikling av Alnabruterminalen. Alnabruterminalen pluss spor til Oslo havn.
Sentralisert med en desentral hovedterminal	K5Aa K5Ab K5B K5C	Hovedterminal i området sør for Oslo. Hovedterminal i sør og spor til Moss havn. Hovedterminal i området nord for Oslo. Hovedterminal i området vest for Oslo.
Svak desentralisering – sentral hovedterminal med en avlastende eller spesialisert terminal	K4A K4B K4C K4D	Utvikling av Alnabruterminalen (K3a) og - ny avlastningsterminal i Akershus syd/nordre Østfold. - ny avlastningsterminal i øvre Romerike. - ny avlastningsterminal på Ryggkollen. - ny avlastningsterminal nordre Vestfold.



Tabell 6.1: Konsepter for nærmere vurdering i alternativanalysen.

I kap. 6 – 9 vurderes konseptene gjennom transportanalyse, samfunnsøkonomisk analyse og vurdering av andre virkninger. Den **samfunnsøkonomiske** analysen viser følgende:

K3-konseptene har minst negativ netto nytte og derav best netto nytte per budsjettkrone, og antas å være minst samfunnsøkonomisk ulønnsom. K3b rangeres som best.

Etter K3 vurderes K4B Hovedterminal Alnabru sammen med en mindre terminal på Hauer seter som beste løsning etterfulgt av øvrige K4 konsepter. Ved å bygge terminaler i Vestby og på Ryggkollen beslaglegges store jordbruksarealer. På Vestby inngår reetablering av dette, og det øker investeringskostnaden til dels betydelig. Ryggkollen synes å ha krevende grunnforhold. Hauer seter har gode grunnforhold og relativt sett, lave etableringskostnader, men har størst avvisning av jernbanegods. Dette henger sannsynligvis sammen med at godstransportmodellen beregner ut fra dagens næringsetableringer og ikke fremtidige.

Konsept	Netto nytte (Mill.kr)	Netto nytte per budsjett-krone (NNB)		Ikke-prissatte arealvirkninger	Ikke-prissatte rangering	Rangering
K3a	-588	-0,2	2	Ingen endringer	1	2
K3b	-244	-0,1	1	Ingen endringer	1	1
K5Aa	-5 143	-1,4	7	Stor	7	7
K5Ab	-5 155	-1,4	7	Stor	7	7
K5B	-5 115	-1,9	9	Liten	4	7
K5C	-6 608	-1,9	9	Stor	8	10
K4A	-3 524	-0,5	6	Middels	5	6
K4B	-1 323	-0,3	3	Liten	2	3
K4C	-1 639	-0,3	5	Middels	6	5
K4D	-1 391	-0,3	3	Liten	3	4

Tabell 8.11 Samlet samfunnsøkonomisk vurdering

I kap. 10 vurderes alternativene i forhold til **samlet måloppnåelse**. Ut fra gjennomgangen av KVUens effektmål og samfunnets trafikksikkerhetsmål vurderes konsept K4A med modernisering av Alnabruterminalen og en ny stor terminal på Vestby å gi best måloppnåelse, etterfulgt av K4D Alnabru + Kopstad, K4B Alnabru + Hauer seter og K4C Alnabru + Ryggkollen. Alle disse gir lave kostnader for næringslivet og lave skadepkostnader (høyt godsomslag på jernbane og lav bilbruk).

K3-konseptene har også god måloppnåelse. K3b har noe høyere på godsomslaget på jernbane, og derav lavere kostnader for næringslivet og lavere skadepkostnader enn modernisering uten åpning av rutetilbud fra Oslo havn.

K5-konseptene med nedleggelse av Alnabruterminalen og utflytting av Oslo beregnes å gi dårlig måloppnåelse og av disse kommer Ryggkollen dårligst ut. Dette skyldes høyere bilbruk som både øker næringslivets kostnader og skadepkostnadene. 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.

	K3a	K3b	K5Aa	K5Ab	K5B	K5C	K4A	K4B	K4C	K4D
Redusere næringslivets kostnader til godstransport	+	+	-	-	-	--	+	+	+	+
God kvalitet i godstransporttilbudet	+	+	-	-	--	--	+	+	+	+
Nok kapasitet tilpasset fremtidig etterspørsel	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Redusere utslipp av klimagasser fra godstransport	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+
Begrense helseskadelig lokal luftforurensning og støy	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-
Legge til rette for økt godstransport på sjø og jernbane	+	+	-	-	-	--	+	+	+	+
Null drepte og null hardt skadde	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+
<b>Rangering</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

Tabell 10.8: Oppsummering måloppnåelse

I kap. 11 foretas en **samlet drøfting og anbefaling** hvor de samfunnsøkonomiske forholdene veies opp mot samlet måloppnåelse og andre forhold. Det trekkes følgende **konklusjoner**:

Transportetatene anbefaler en trinnvis utvikling av Alnabru med en modernisering frem mot år 2040. Utviklingen vil følge K0 Referanse med en investeringskostnad på 2,4 mrd. kr frem mot at kapasitetstaket nås. Dette tar høyde for usikkerheten som ligger i prognosen for etterspørselsvekst i referansebanen. Når kapasitetstaket nærmer seg anbefales videre utvikling i tråd med K3a, som er likt Alnabru-utredningens implementeringskonsept 3.7 med en investeringskostnad på 6,8 mrd. kr. Av konseptene har dette best NNB (netto nytte pr budsjettkrone). Jernbanedirektoratet vurderer behov for ytterligere terminaler (K4). 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.

Videreutvikling av Alnabru med en ny mindre terminal på Hauerseier. K4B er konseptet som skårer best samlet sett på samfunnsøkonomisk analyse og måloppnåelse. For å øke fremtidig fleksibilitet kan en eventuell ny terminal arealmessig og jernbaneteknisk planlegges for mulig fremtidig utvidelse til en større terminal, herunder en mulig terminallengde på fire kilometer for senere effektiv av- og påkjøring til Hovedbanen. Det kan ha positive effekter på godsfremføringen i anleggsfasen på Alnabru at en ny terminal allerede er operativ.

	NNB - rangering		Ikke pris-satte	Samfunns-økon. Analyse	Mål-oppnåelse	Sum	Samlet
K3a	-0,2	2	1	2	6	8	5
K3b	-0,1	1	1	1	5	6	1
K5Aa	-1,4	7	7	7	8	15	8
K5Ab	-1,4	7	7	7	7	14	7
K5B	-1,9	9	4	7	9	16	9
K5C	-1,9	10	8	10	10	20	10
K4A	-0,5	6	5	6	1	7	4
K4B	-0,3	3	2	3	3	6	1
K4C	-0,3	5	6	5	4	9	6
K4D	-0,3	3	3	4	2	6	1

Tabell 11.3 Samlet rangering av konsepter ut fra rangering i samfunnsøkonomisk analyse og rangering etter måloppnåelse – med alle effektmål

### Intern og ekstern medvirkning:

På grunn av den *svært* korte høringsperioden for kommunene (10. juli – 15. september) har medvirkningen i saken vært begrenset. Saksframlegget er utarbeidet i samarbeid med havnesjefen i Moss og med kontakt underveis med Viken fylkeskommune, sekretariatet for Osloregionen, Vestby kommune og Fredrikstad kommune.

### Vurdering:

Mosseregionen er kanskje landets sterkeste lager- og logistikkregion. Stadig flere store lageraktører velger å lokalisere seg i regionen. Det samme gjelder transport og logistikkaktører. Både samlastere og aktører med egen virksomhet har etablert seg i regionen og de største lagrene i landet ligger her. Både i dag og videre fremover vil det være tilgjengelige arealer for nyetableringer, også for enda større virksomheter enn de som er her i dag. Mosseregionen har enkel tilgang til veinettet, sjøveien via effektiv havn og jernbanen går gjennom regionen. Lokalisering nær Europa er attraktiv og alt tyder på at veksten vil fortsette innenfor denne bransjen. De nærmeste 10-20 årene vil veksten være stor. Kommunene i Mosseregionen legger vekt på å legge til rette for utviklingen av logistikknæringene i sine kommuneplaner. I det pågående arbeidet med Strategisk Næringsplan for Mosseregionen legges det opp til at logistikknæringene vil stå sentralt med utvikling av et stort antall arbeidsplasser regionen sett under ett. Osloregionen vedtok i 2012

en «Gods- og logistikkstrategi» med vekt på utvikling av Alnabru i kombinasjon med avlastningsterminaler syd, nor og vest for Oslo (Nav-satellitt.modellen). Denne strategien har senere vært fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen i Østfold og Mosseregionen.

KVU-rapporten viser at at den samfunnsøkonomiske nytten er størst for konseptene hvor Alnabru beholdes. Dette skyldes i stor grad ut av at Alnabru ligger jernbaneteknisk ideelt plassert med tilkobling til jernbanenettet. Gitt at jernbanene er en «stiv» infrastruktur med liten fleksibilitet og store etableringskostnader er ikke dette en overraskende konklusjon.

KVU-rapporten følger så opp med en naturlig konklusjon om at effektmålet reduserte kostnader for næringslivet får best uttelling for konsepter med Alnabru i kombinasjon med mindre terminal. Dette er gjenkjennelig for oss i Mosseregionen. Tilgang på infrastruktur og pris er det som påvirker valgene til brukerne ut fra de behovene som brukerne har. Et tilbud som er nært er også lettere tilgjengelig. Det er derfor de største brukerne av jernbanen i dag er lokalisert på/nær Alnabru og tilsvarende at aktører som er avhengig av sjøtransport velger lokasjoner nær havn. Hovedargumentasjonen mot å avvikle Alnabru synes å være at de største av dagens jernbanekunder er lokalisert der og at de har gitt uttrykk for at de ønsker å satse videre der. Vi kan vel konkludere med at en avvikling av Alnabru vil være så drastisk endring i en ikke-fleksibel infrastruktur at det i praksis ikke er gjennomførbart.

Rapportens konsepter med terminaler både på Alnabru og Vestby vil gi den beste samlede måloppnåelsen (K4A). I tillegg reduseres sårbarheten mest for kombitransporten i dette konseptet. At en terminal i Vestby vil øke jernbanetransporten for aktører som er lokalisert i Vestby er naturlig, ref tilgjengelighet. Det er kjent for oss i Mosseregionen at transport til/fra Alnabru i mange tilfeller er så kostbart at veitransport helt til/fra ende/start-destinasjon har lavest kostnad.

I Moss bygger Bane Nor ny stasjon og nytt dobbeltspor til Moss. I dette prosjektet klargjøres det også for påkobling av havnespor til hovedspor. Moss havn har godkjent områderegeringsplan som inkluderer areal til havnespor. Vi vet at last som kommer sjøveien som container eller løstraller egner seg for jernbanetransport. I KVU-rapporten er jernbanetilknytning til Moss havn kun vurdert i den konseptet hvor Alnabru legges ned og det etableres ny jernbaneterminal utenfor Oslo (konsept K5Ab). Vi mener rapporten må suppleres med et alternativ hvor også jernbane til Moss Havn inkluderes i konseptet med utvikling av Alnabru i kombinasjon med etablering av ny avlastningsterminal i Vestby (konsept K4A).

I den samlede vurderingen rangeres konsept K4A etter både Hauerseier og Kopstad – til tross for at konseptet rangeres høyest på samlet måloppnåelse. Dette ser ut til å skyldes en kombinasjon av høye investeringskostnader og konfliktgrad for ikke prissatte virkninger. Vi tror det vil være hensiktsmessig å vurdere om investeringskostnadene og konfliktgrad ved evt etablering av jernbaneterminal i Vestby kan reduseres gjennom oppfølgende arealplanlegging. Vestby kommune har over tid hatt etablering av en avlastningsterminal syd for Vestby sentrum i sine planer. Det presiseres også i KVU-rapporten at de anviste løsningene kun er eksempler.

Rapporten oppsummerer med at *«Det er verd å merke seg at det er kundene og transportene som jernbanen faktisk har i dag, selve ryggraden i dagens kombitilbud på jernbane, som er mest sensitive for at terminalen beholdes i Oslo»* og videre at *«disse aktørenes vurdering av relokalisering er viktigere for fremtidige volumer fra samlastene enn godstranportmodellens beregninger»*. Sagt med litt andre ord kan vi konkludere med at man bør pleie de gode kundeforhold man har og hvis man skal få nye og flere kunder til tjenesten jernbanetransport må tjenesten være tilgjengelig og relevant. Det betyr at dersom nye kunder skal ta i bruk jernbanen må jernbanen gjøre seg tilgjengelig og relevant på andre steder enn bare på Alnabru. Det må til om skal flytte gods fra vei og til jernbane.

Utvikling av godsterminalstruktur i Oslofjordområdet har relevans for fler av FN's bærekraftsmål; nr 8 *Anstendig arbeid og økonomisk vekst*, nr 9. *Innovasjon og infrastruktur*, nr 11 *Bærekraftige byer og samfunn* og nr 17 *Samarbeid for å nå målene*.

Saken vurderes å ha positive klimaeffekter gjennom styrking av mulighetene for å overføre godstransport fra veg til sjø og bane med tilhørende elektrifiseringsmuligheter.

#### **Økonomiske konsekvenser for årsbudsjett og handlingsplan:**

I hovedsak dreier de økonomiske forholdene i saken seg om statlige investeringsmidler. Eventuelle økonomiske konsekvenser for kommunene, herunder kostnader i tilknytning til terminalstruktur, havnespor og havneutvikling må utredes og klargjøres i oppfølgende planprosesser.

#### **Oppsummering/konklusjon:**

Det anbefales å gi tilslutning til KVV-rapportens hovedkonklusjon om en trinnvis utvikling av Alnabru. For å sikre nødvendig kapasitet og nærhet til næringslivet bør det i tillegg planlegges en løsning med avlastning av Alnabru gjennom en mindre avlastningsterminal utenfor Oslo. Konsept K4A Alnabru og Vestby har høyest måloppnåelse, og det bes om at jernbane til Moss Havn inkluderes i dette konseptet i det videre arbeidet.

Vedlegg:

Høringsbrev - KVV Godsterminalstruktur i Oslofjordområdet 10072020  
KVV for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet - hovedrapport