

Grensekryssende jernbane – et emne som politikerne helst vil glemme

Case: Norge - Sverige (Kontinentet)

Professor emeritus Dag Bjørnland
IDeforum Dag Bjørnland

Bakgrunnen for jernbanens vedvarende tilbakegang

I 1873 vedtok Stortinget (parlamentet i Norge) at det skulle bygges jernbane mellom Oslo (hovedstaden) og byene i Østfold fylke (Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden) med videreføring til grensen mot Sverige. Banen er kjent under navnet Østfoldbanen. Stortinget satte som betingelse for linjen fra Halden til riksgrensen at svenskene kom nordmennene i møte med et anlegg i Sverige. Dette hadde imidlertid ikke den svenske staten umiddelbare planer om. Næringslivet i Halden tok da initiativet til et jernbaneselskap på svensk side, Dalslands järnvägsaktiebolag, for å komme frem til nærmeste punkt på Bergslagsbanen (Falun - Göteborg). Det ble Mellerud, men dermed ble hele banen fra Oslo til Göteborg på 357 km, anslagsvis 30 km lengre enn den under dagens konkurranseforhold burde være. Om jernbanen hadde blitt anlagt i dag, ville den trolig krysset Svinesund nær traseen for dagens E6 og utenom Halden. Det ville gitt en betydelig kortere rute. Lenger ute i presentasjonen er det gjengitt to kart, som kan gi et inntrykk av hvordan jernbanen mellom Oslo og Göteborg er ført frem.

Næringslivet i Halden ønsket å trekke Dalsland nærmere til Halden og fryktet at Bergslagsbanen ville trekke Dalsland nærmere Göteborg. Den valgte traseen gir således ikke uttrykk for noen nasjonal strategi hverken i Norge eller Sverige. Hele banen ble åpnet i 1879.

Utover mot slutten av 1800-tallet begynte den svenske staten å anlegge jernbane fra Göteborg og opp gjennom Bohuslän i retning mot Norge. Regjeringen hadde i 1898 besluttet at strekningen Göteborg - Skee skulle bygges som statsbane med en sidegren som smalsporet privatbane til Strömstad. Uddevalla ville blitt en viktig stasjon på banen. Norges løsrivelse i 1905 fra unionen med Sverige la tanken død for banens videreføring til Norge og tilknytning til Østfoldbanen. Den gode svenske ideen om den korteste forbindelsen til Norge er aldri blitt realisert, selv om tanken er blitt tatt opp til vurdering fra tid til annen. I Bjørnland (1992) er den grensekryssende banens historie kort gjennomgått.

I Bjørnland og Hajum (1979) er lønnsomheten i alle norske jernbaner analysert frem til den første verdenskrigen. Da inntraff dyrtid, og jernbanen fikk stadig større konkurranse med bilen. Så man kan si at lønnsomheten er blitt beregnet gjennom jernbanens glanstid.

Den gangen Østfoldbanen ble anlagt, tok staten opp store jernbanelån i utlandet for å finansiere landets storstilte jernbanebygging. Vanlig rente var 4,5 %, men driftsoverskuddet regnet i forhold til anleggskapitalen lå for de fleste statsbanene langt under lånerenten. I gjennomsnitt for årene fra begynnelsen og frem til første verdenskrig lå bedriftsøkonomisk avkastning for Østfoldbanen på 1,5 %. Den samfunnsøkonomiske avkastningen er også beregnet i Bjørnland og Hajum (1979) etter vanlige nytte-/kostnadsmetoder. For Østfoldbanen var denne lønnsomheten stigende utover på attenhundretallet og lå betydelig over lånerenten, i 1913 som var siste fredsåret før den første verdenskrigen, hadde samfunnsøkonomisk lønnsomhet nådd opp i nesten 14 % regnet i forhold til anleggskapitalen.

I 1906 tok det ekspresset fra Oslo til København 8 timer og 30 minutter å kjøre mellom Oslo og Göteborg. Nesten 60 år senere (1964) kjørte det nasjonalt kjente togsettet Scandiapilen strekningen på 5 timer og 21 minutter. I gjennomsnitt blir det en forbedring i reisetid på litt under 1 % om året. Tredve år senere (1996) kjørte intercitytogene (ICE) strekningen på 4 timer og 22 minutter. I denne perioden da bilen virkelig ble et nasjonalt transportmiddel, var gjennomsnittlig årlig forbedring i reisetid bare omtrent 0,5 %. I dag, 10 år senere, er kjøretiden ikke kommet lenger ned enn til 4 timer.

På nittenhundretallets begynnelse ble det, som nevnt ovenfor, kjørt tog mellom Oslo og København. Senere kom det også direkte forbindelse til Hamburg. Det gikk både dagtog, nattog, vanlige tog og ekspressog. Etter hvert som bil og fly gjorde innhogg i trafikkgrunnlaget på strekningen, forsvant det ene tilbudet etter det andre. I dag fins bare 3 daglige forbindelser mellom Oslo og Göteborg hver veg. Vil man videre, går mye tid tapt i Göteborg. I realiteten er toget utkonkurrert på strekningen når det gjelder persontransport, og det har også vært betydelig tilbakegang i godstransporten med jernbane over riksgrensen, se etterfølgende diagrammer. Det hører med til bildet at totale transportmengder i denne korridoren - kjent som Oslofjordkorridoren - har steget sterkt i mange år både for gods og personer.

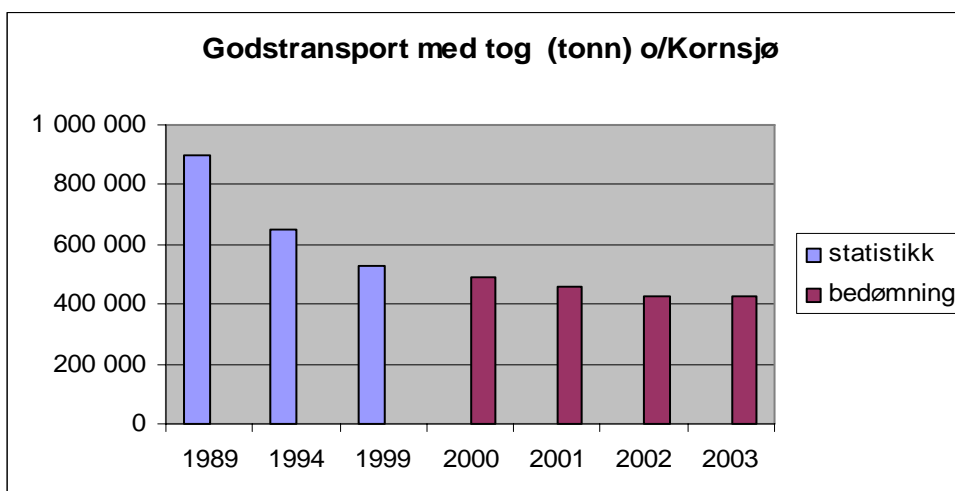
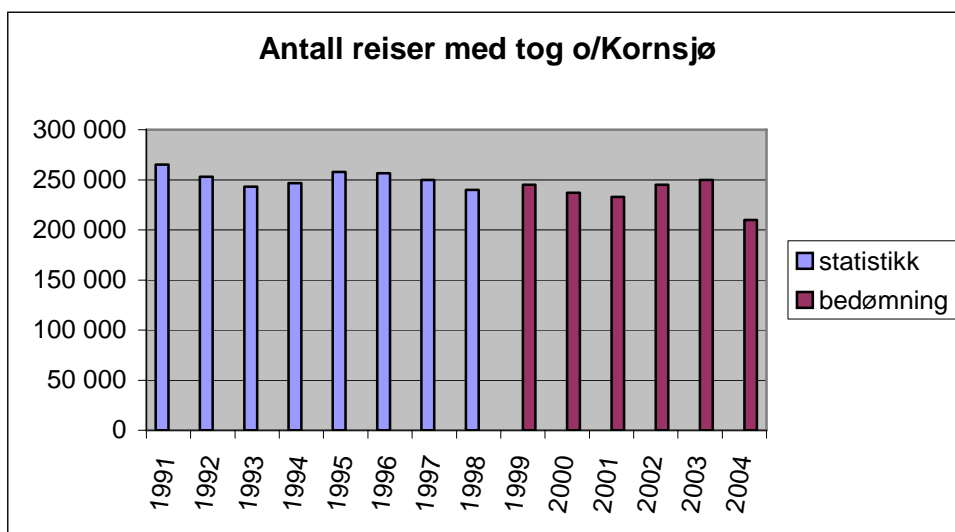
Begge diagrammene er skaffet til veie av Øyvind Rørslett, Norwegian Railconsult AS og ble benyttet av Bjørnland da han presenterte utredningsprosjektet (Interreg IIIA-prosjekt) *Ny jernbane Oslo - Göteborg* på en infrastrukturkonferanse i Moss 15. september 2004. Bjørnland har koordineringsansvaret for prosjektet.

Mot slutten av nittenhundretallet var det optimisme i NSB og SJ om mulighetene for å drive bedriftsøkonomisk lønnsom transport over grensen, og de to jernbaneselskaper dannet et felles selskap LINX som skulle drive slik persontransport. Selskapet kom i drift fra 2001 og hadde optimistiske perspektiver for fremtiden blant annet med hensyn til frekvenser. Optimismen forsvant ganske raskt, og selskapet ble nedlagt i 2005. Etter 2001 går det ikke nattog.

I diagrammene er begrepet bedømmning anvendt for de nyeste årene. Det kommer av at det ikke lenger er mulig å få tilgang til statistikk. Selskapene vil ikke gi fra seg statistiske opplysninger av hensyn til konkurransen i markedet.

Nedgangen i godstransport med jernbane har funnet sted i en perioden med meget sterk vekst i vegtrafikken. Samtidig har NSB avviklet hele sin vognlast og gått over til bare å drive med kombinert transport, dvs transport med container, vekselflak, semitrailer eller hele vogntog. Når det gjelder den grensekryssende transport, har andre selskaper overtatt vognlasten, blant andre SJs selskap Green Cargo. NSB kjører imidlertid fortsatt noen systemtransporter, for eksempel flis og tømmer.

Som følge av den sterke trafikkveksten i korridoren er jernbanens andeler gått sterkt tilbake, og både for gods og personer er jernbanen i dag en marginal transportform.



Hvordan vi kan forstå jernbanens langvarige tilbakegang

Det er i praksis flere forhold som til sammen har gitt den for jernbanen så triste utvikling. To helt avgjørende forhold gjennomgås. Deretter behandles et tredje viktig forhold som i stor grad er knyttet opp til de to første. Oppsummeringen er gitt i stikkords form ledsaget av noe tekst. Rekkefølgen i oppsummeringen antyder et syn på faktorenes relative betydning.

Manglende satsing på jernbanens infrastruktur

Begge land prioriterer lokaltrafikken i tilknytning til storbyer og regional trafikk.

Østfoldbanen er på 170 km, herav følger sporet mellom Fredrikstad og grensen ved Kornsjø (76 km) den samme trasé som da jernbanen ble anlagt på 1870-tallet. Kurvene er for krappe, stigningen fra Halden mot grensen for stor, og møtespor kan ha for liten lengde. Etter Kornsjø følger en lang strekning i Sverige med samme utilstrekkelige standard.

E6 bygges nå ut med høyt tempo til 4-felts motorveg, og omkring 2010 vil vegen ha slik standard mellom Oslo og Göteborg. Allerede i dag kjører personbil og ekspressbuss strekningen på 3,5 timer, mot som nevnt 4 timer med tog. Dersom alle norske og svenske utbyggingsplaner for jernbanen på strekningen blir gjennomført, vil kjøretiden bare være kommet ned på 3,5 timer i 2015. På den tiden vil en personbil eller ekspressbuss kjøre strekningen på 3 timer og persontrafikken med jernbane over grensen vil være helt utkonkurrert og trolig nedlagt.

Det norske Jernbaneverket og det svenske Banverket har ansvaret for å tilrettelegge hensiktsmessig infrastruktur for grensekryssende trafikk, men har i praksis ikke tatt det på seg.

Jernbaneselskapene må drive trafikken på forretningsmessig grunnlag

Både Norge og Sverige tar et ansvar for at det drives jernbanetrafikk innenlands. Dette er også i overensstemmelse med politikken som Den europeiske union (EU) har lagt til grunn for sine medlemsland. Verken i EU eller i Norge og Sverige omfatter denne politikken grensekryssende jernbanetrafikk. Den skal drives på forretningsmessig grunnlag uten statlig intervensjon, naturligvis av hensyn til prinsippet om like konkurransevilkår mellom transportformene i et liberalisert transportmarked.

Nå trafikkerer ekspressbusser strekningen Oslo - Göteborg både billigere, mer frekvent og raskere enn jernbanen med sine tre daglige turer hver veg.

Situasjonen er verre for jernbanen på trekningen Oslo – Stockholm, der det nå er forbindelse bare i helgene. Ulikhetene i løsning kan tilskrives noen avgjørende forhold. Avstanden mellom hovedstedene er vesentlig lengre enn mellom Oslo og Göteborg, og det er ikke tilsvarende frekvent intercity-opplegg mellom Oslo og Kongsvinger – den byen som ligger nærmest grensen mot Sverige på banen mot Stockholm – sammenlignet med intercity-trafikken på Østfoldbanen. Der er noen turer med regionaltoget forlenget over grensen og går inn i tilsvarende opplegg i Sverige. Det er også viktig å ha i erindringen at det er

ulikheter med hensyn til nytte av en grenseoverskridende jernbane mellom de to landene. Norge trenger sårt til kontakt sydover mot Europa. Strengt tatt er jernbaneforbindelser nordover fra Sverige (bortsett fra Ofofbanen) å regne som sidebaner. Slik har det alltid vært.

Utilstrekkelig tilbud fra jernbaneselskapenes side

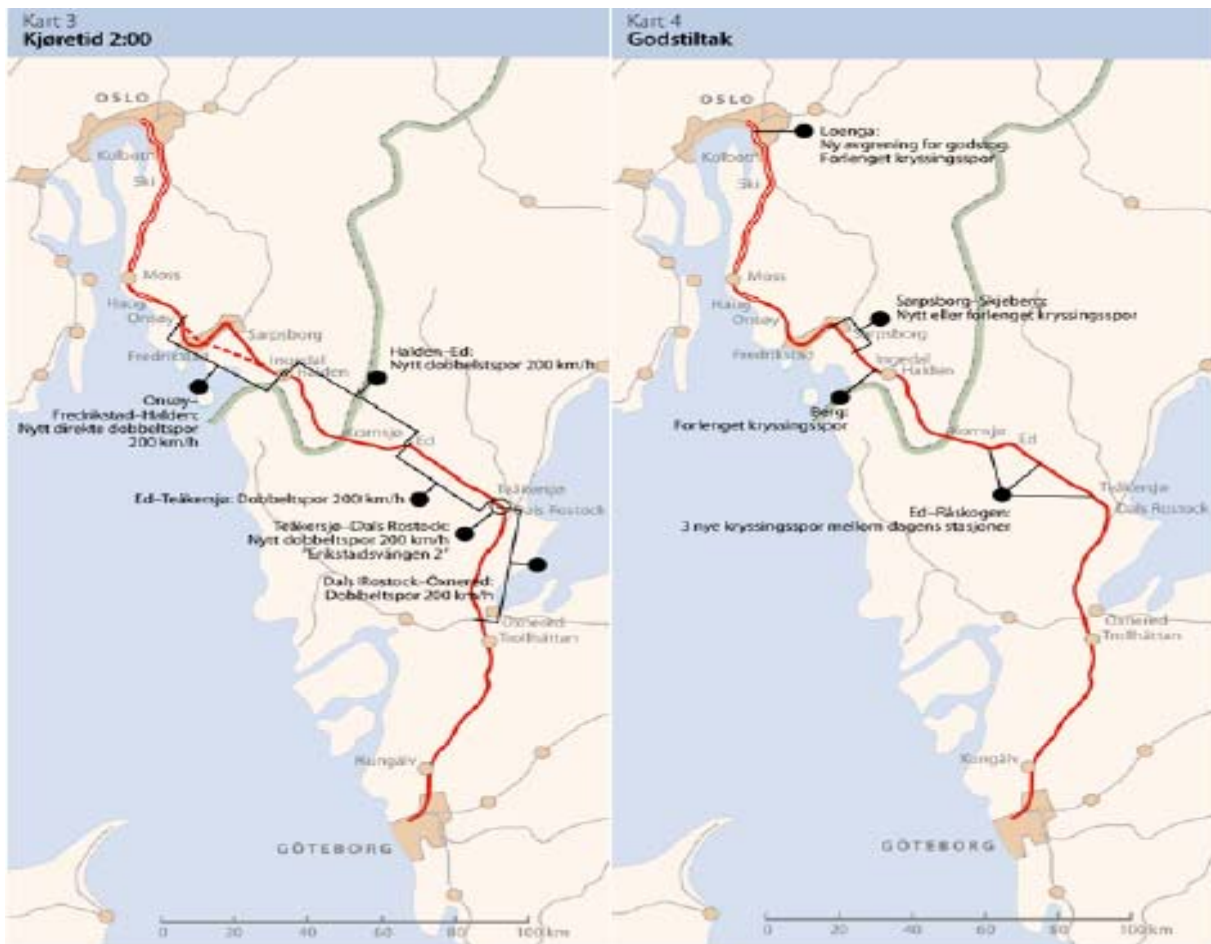
Når forholdene er som beskrevet ovenfor, blir jernbaneselskapenes tilbud for dårlig for nær sagt alle etterspørselsmotiverende faktorer. Resultatet blir synkende etterspørsel, deretter redusert tilbud, og jernbaneselskapene er inne i en ond sirkel. Når trafikken er liten, blir kostnadene høye per enhet trafikk, og resultatet i et liberalisert transportmarked må nødvendigvis bli innskrenket trafikk. Før eller senere står den i fare for å forsvinne helt.

Selv om godstransporten med jernbane også har et handikap når infrastrukturen ikke holder moderne standard, har jernbanen noen spesielle problemer når det gjelder godsfrøføring. Et slikt er endret varesammensetning hos en nasjon under det økonomiske utviklingsforløp. Lettere varer med krav til frekvent, rask og pålitelig transport blir viktigere, og de tunge billige varer uten betydelig tidskrav avtar i betydning. Dette har rammet jernbanen spesielt sterkt og dens organisasjon er heller ikke blitt tilstrekkelig tilpasset markedskravene i et liberalisert transportmarked. Godbilen har blitt vinneren i konkurransen. Det er blitt gjennomført flere studier som likevel viser at det eksisterer et betydelig markedspotensial som jernbanen kan få del i ved en mer konkurransedyktig organisasjon.

Tiltak for å gjøre jernbanen konkurransedyktig

Skal jernbanetrafikk over grensen få en renessanse, er det nødvendig med betydelige investeringer i infrastrukturen. I persontrafikken må toget ha betydelig lavere kjøretid enn bil og buss om det skal foretrekkes. Jernbanen må iallfall ned på 2,5 times kjøretid mellom Oslo og Göteborg for å vinne markedsandeler, helst ned på 2 timer. Dette er det langsiktige målet som er satt i Interreg IIIA-prosjektet *Ny jernbane Oslo - Göteborg*. Problemet er at denne strategien naturlig nok krever ny trasé over betydelige strekninger, og dermed er det lett å forutse en opphetet norsk lokaldebatt.

I det etterfølgende kart nr 3, som er tatt fra prosjektet *Ny jernbane Oslo – Göteborg*, er det skissemessig vist hvor nye spor må anlegges utover dem som Norge og Sverige allerede har inne i sine utbyggingsplaner. Det er i alt behov for om lag 16 milliarder kroner mer enn disse planene har tatt høyde for. I disse planene inngår om lag 12 milliarder kroner vesentlig knyttet til utbygging inn mot Oslo og til Göteborg. Når man vet at for eksempel Jernbaneverket (Norge) nå disponerer omtrent 2 milliarder kroner årlig til investeringer i infrastruktur over hele Norge, får man dimensjonen på den nødvendige satsingen. Det er imidlertid nødvendig å komme ned i 2-2,5 times kjøretid om toget skal vinne betydelige markedsandeler. Det kan ikke være noe mål å satse på at det får greie seg med dagens markedsandeler.



Når det gjelder godstransport spesielt er ikke nye spor kritiske for utvikling. Som kart 4 viser, er det spesielt noen nye kryssingsspor og forlengelse av eksisterende spor som er viktige. I Oslo er det noen spesielle problemer som må løses, men disse har relativt beskjedne kostnadsrammer. Fra Halden mot riksgrensen er sterk stigning et økonomisk problem, men her fins neppe løsning uten at den er som ledd i et helt nytt spor, som vist på kart 3.

Dersom de skisserte investeringer gjennomføres, er det i Interreg IIIA-prosjektet antatt at jernbanen vil vinne betydelige markedsandeler. Om utbyggingen gjennomføres tidsmessig og på en effektiv og fornuftig måte, regner vi også med at det forholdsvis tidlig i utbyggingen kan komme i gang et positivt utviklingsforløp med ringvirkninger både regionalt på begge sider av grensen og internasjonalt.

Et liberalisert transportmarked for grensekryssende trafikk vil nok eksistere også i fremtiden. Denne politikken er likevel ikke til hinder for at jernbanens kostnader kan dekkes inn på ulikt vis. Mye vil avhenge av hvilken politisk begrunnelse som vil bli lagt til grunn. Kostnadene som Banverket har pådratt seg gjennom den faste forbindelse over Øresund, dekkes ikke av trafikken over den faste forbindelsen, men ved en avgift lagt på all jernbanetrafikk i Sverige. Noe lignende er valgt i Danmark. En slik løsning kunne også velges for trafikken over Kornsjø. Dersom den grensekryssende trafikken alene skulle dekke alle de nødvendige

infrastrukturkostnadene, vil aldri noe positivt utviklingsforløp komme i gang. Dersom ringvirkningene av jernbanens internasjonale modernisering kan påregnes å bli betydelige, er det gode grunner for at statene avskriver hele eller deler av investeringsbeløpet. I realiteten har den norske stat avskrevet hele det betydelige investeringsbeløpet som ble anvendt på å bygge jernbane mellom Oslo og Oslo lufthavn Gardermoen.

Hvorvidt jernbanens driftskostnader, herunder avskrivning av rullende materiell, bør dekkes fullt ut av trafikantene i det lange tidsforløpet, vil foreløpig være et åpent spørsmål. Det vil avhenge av i hvilken grad konkurrerende transportformer dekker sine samfunnsøkonomiske marginalkostnader. Ut fra jernbanens antatte miljøfortrinn kan det være argumenter for at jernbanen skal kunne prise sine tjenester under de bedriftsøkonomiske kostnadene og derfor motta tilskudd fra offentlige kasser.

I et liberalisert transportmarked med konkurranse er det grunn til å regne med at selskapene må drives effektivt og at eventuelle svakheter i dagens organisering vil bli eliminert om jernbanens infrastruktur moderniseres og gir konkurransedyktig jernbane også over grensen.

Bør det investeres for å gjøre jernbanen konkurransedyktig?

Spørsmålet om den grensekryssende jernbanen bør moderniseres gitt den marginale betydning jernbanen har i dag, er mye vanskeligere å besvare enn de problemstillinger som er behandlet foran.

I Interreg IIIA-prosjektet *Ny jernbane Oslo - Göteborg* er flere problemstillinger behandlet. Jeg skal nevne de viktigste som har betydning for presentasjonen.

Når moderniseringen av infrastrukturen har nådd et visst nivå, vil trolig en for jernbanen positiv trafikkutvikling komme i gang. Trafikkøkningen vil etter en stund gi så høye belegg, at noen direkte tog kan settes inn mellom Oslo og Göteborg. Disse vil kunne ha priser som dekker driftskostnadene. De øvrige tog vil være regionale med flere stopp underveis. Togene vil inngå i ruten til Halden og bli ført videre og integrert med svensk regional togtrafikk. På denne måten vil marginalkostnadene ved forlengelsen kunne være så små, at driften kan bære seg gitt tilskuddene som ytes på begge sider av grensen for den regionale trafikken.

Selv om måten å finansiere togdriften på for en strekning som tilfeldigvis passerer en nasjonal grense, er i overensstemmelse med transportpolitikken i EU, synes politikken for grensekryssende transport moden for revisjon. Når vi ser konsekvensene for trafikken mellom Norge og Sverige, synes den førte jernbanepolitikken meningsløs i slike tilfeller.

Det er i Interreg IIIA-prosjektet gjennomført en nytte-/kostnadsanalyse av den samfunnsøkonomiske nytten av jernbanens modernisering på strekningen Oslo - Göteborg. Det svenske Banverkets håndbok for slike analyser er anvendt på de komponenter, som vi med vår innsikt har kunnet tallfeste.

Med de skisserte moderniseringstiltakene kan trolig en betydelig trafikkøkning påregnes. Vi har funnet at med en trafikkøkning på 5 % om året vil moderniseringstiltak som gir en reisetid på 2,5 timer, men også på 2 timer, ha positiv nyttekostnadsbrøk.

Det er imidlertid den haken ved beregningene våre at investeringskalkylen i Sverige er 4 %, mens det norske Finansdepartementet har bedt Samferdselsdepartementet anvende 7 % kalkylerente ved jernbaneinvesteringer i Norge. Bestemmelsen har ledet til høylydte protester i det norske fagmiljøet, som mener at kalkylerenten bør være vesentlig lavere, mer i overensstemmelse med den svenske kalkylerenten på 4 %. Det er vanskelig å gjennomskue Finansdepartementets egentlige motiv for bestemmelsen. Dersom en slik kalkylerente også skulle være avgjørende for om et prosjekt skal realiseres, vil neppe noen større jernbaneinvesteringer være lønnsomme i Norge.

Som nevnt foran er den grensekryssende jernbanen over Kornsjø blitt utredet flere ganger med positiv konklusjon uten at noe har skjedd. Se for eksempel gjennomgang i Bjørnland (1992), (1996) og (2000) og i Interreg IIIA-prosjektet del 1. Denne gangen er det derfor i prosjektet både lagt vekt på en trinnvis, men rask utbygging på grunnlag av bindende politisk tilslutning fra lokalt, regionalt og statlig hold. Dette gjelder både i Norge og Sverige. Dersom ikke de politiske aktørene denne gangen bindes opp til gjennomføring, kan det være like greit å slutte med trafikk over grensen.

Paradokset gjenstår imidlertid: Den gangen Norge var fattig, lånte landet penger i utlandet til dristig satsing. Nå er landet blant de aller rikeste i verden med et svimlende oljefond plassert utenlands, men har tilsynelatende ikke råd til å anvende 16 milliarder kroner for å få en tidsmessig jernbane over grensen. Noe av dette skal også Sverige være med å finansiere.

Kan vi forstå den for jernbanen triste situasjon bedre når vi tar i betraktning at Norge hverken er medlem i EU eller har hatt noen Europa-relatert transportpolitikk?

Noen referanser

Bjørnland, Dag og Erik Hajum (1979), *Jernbanen i samfunnets tjeneste. Jernbanen utvikling of betydning frem til 1914*. Transportøkonomisk institutt. ISBN 82-7133-276-7

Bjørnland, Dag (1992), *Behovet for utbygging av transportkorridoren Oslo - Göteborg*. Utredning for GO-samarbeidet

Bjørnland, Dag (1996), *Når alle vil bedre transportadgangen til Europa, så får vi vel det da*. Foredrag holdt på konferanse i Fredrikstad 9.-10. mai 1996

Bjørnland, Dag og Tom Granquist (2000), *The Transport Corridor between Oslo-Göteborg-Malmö-København-Schleswig-Holstein. Competition between transport modes and between alternative corridors. The significance of the corridor for northern border regions.*

Interreg IIIA (2004), *Ny jernbane Oslo – Göteborg. Delprosjekt 1, sammenstilling av tidligere utredninger og erfaringer for å forbedre regionale og internasjonale jernbaneforbindelser.*

Civitas AS, RTM-konsult AB, Norwegian Railconsult AS.

Interreg IIIA (2005), *Ny jernbane Oslo – Göteborg. Delprosjekt 2. Forslag til forbedringer på kort og mellomlang sikt for jernbaneforbindelsen mellom Oslo og Göteborg.*

Civitas AS, RTM-konsult AB, Norwegian Railconsult AS.

Interreg IIIA (2005), *Ny jernbane Oslo – Göteborg. Delprosjekt 3. Forslag til modeller for organisering og finansiering av jernbaneforbindelsen mellom Oslo og Göteborg.*

Civitas AS, RTM-konsult AB, Norwegian Railconsult AS.