

Utredninger og analyser til ny transportplan

1. Bakgrunn og formål

Regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollenerklæringen) utgjør det politiske grunnlaget for analyse- og strategifasen. Regjeringens politiske plattform varsler flere store reformer i transportsektoren. Blant annet heter det at det skal *”fremmes en sak som presenterer ulike løsninger for hvordan Stortinget i fremtiden skal kunne vedta nasjonale planer med mål, rammer, tiltak og finansiering, og hvordan fagetatene kan overta ansvaret for detaljer og gjennomføring.”* Plattformen varsler også at det skal utarbeides en nasjonal motorvegplan og en nasjonal havnestrategi, og at ansvaret for kollektivtransport kan bli overført fra fylkeskommunene til kommunene.

Videre varsler plattformen en rekke konkrete organisatoriske og strukturelle endringer i transportsektoren som vil få betydning for langtidsplanleggingen. Dette gjelder spesielt punktene om at det skal etableres et utbyggingsselskap for veg, at det skal gjennomføres en større reform av jernbanesektoren og at det skal etableres et infrastrukturfond der avkastningen skal øremerkes bl.a. veg-, jernbane- og kollektivnettet.

Samferdselsdepartementet har nå satt i gang et utviklingsarbeid for de enkelte reformene og hvordan de ulike reformene skal samvirke i et fornyet system. Opplegg og innretning for framtidige nasjonale transportplaner er en del av dette arbeidet. I den forbindelse er det også aktuelt å gjennomgå og eventuelt revidere de transportpolitiske målene, målstrukturen og indikatorene.

Framtidige planer må baseres på et godt faglig grunnlag og oppdatert kunnskap. Arbeidet med transportplanen i etatene og Avinor skal innledes med en analyse- og strategifase. Analyse- og strategifasen skal belyse viktige problemstillinger som krever spesiell oppmerksomhet i utformingen av et framtidsrettet og samordnet transportsystem. Resultatene vil være et viktig grunnlag for det videre arbeidet med transportplanen. I retningslinjene legges det til grunn at det i de ulike analysene skal belyses hva som kreves for å oppnå målet om omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050 der det er relevant.

Etatene og Avinor skal legge til grunn den eksisterende målstrukturen for arbeidet i analyse- og strategifasen.

Samferdselsdepartementet gir med dette retningslinjer for etatenes og Avinors arbeid i analyse- og strategifasen for neste transportplan. På bakgrunn av de utfordringer som avdekkes i analyse- og strategifasen og det videre arbeidet med innretningen av transportplanleggingen, vil Samferdselsdepartementet komme tilbake med retningslinjer og prosess for det videre arbeidet. I den forbindelse vil også framleggingstidspunkt og planens tidshorison bli avklart.

2. Pågående arbeid av betydning for analyse- og strategifasen

Som nevnt pågår et omfattende arbeid med de større reformene av transportsektoren. I tillegg er Samferdselsdepartementet i gang med en rekke arbeider og prosesser med relevans for etatenes og Avinors utredningsarbeid, som vi gjør kort rede for under. Arbeidene er delvis en oppfølging av Nasjonal transportplan 2014-2023, delvis en oppfølging av regjeringens politiske plattform. Departementet ser ikke behov for å sette i gang nye utredninger på disse områdene, utover de som eventuelt allerede er planlagt, men vi ber etatene og Avinor om å ta i bruk kunnskapen fra gjennomførte og pågående arbeider i analyse- og strategifasen der dette er relevant. Det samme gjelder ny kunnskap fra relevant transportpolitisk forskning.

Byområdene

Transportpolitikk i by vil være et viktig tema også i neste transportplan. Det er særlig innføring av helhetlige bymiljøavtaler og oppfølging av disse som vil bli sentralt. Det gjenstår arbeid før grunnlaget for dette er på plass.

Et rammeverk for helhetlige bymiljøavtaler er lagt fram i NTP 2014-2023.

Samferdselsdepartementet arbeider nå med å konkretisere enkelte sider ved rammeverket. Et endelig rammeverk må foreligge før det kan inngås helhetlige bymiljøavtaler i de aktuelle byområdene. Statens vegvesen er sentral i arbeidet med utvikling og implementering av ordningen. Arbeidet involverer også Jernbaneverket.

For helhetlige bymiljøavtaler skal det ligge til grunn et overordnet mål om at veksten i persontransporten skal foregå med kollektivtransport, på sykkel og til fots. Avtalene skal mål- og resultatstyres. Det er i den forbindelse behov for å videreutvikle statistikkgrunnlaget og modellverktøyet for areal og bytransport i de ni byområdene som omfattes av ordningen. Eksisterende KVU-er må suppleres med faglige vurderinger om hvilke tiltak som er nødvendige for å nå det overordnede målet. Det må også fastsettes et felles minste indikatorsett som skal brukes i oppfølgingen av avtalene. Etatene og Avinor har startet opp arbeidet på disse områdene. Departementet gir derfor ikke ytterligere utredningsoppdrag på dette nå, men understreker at det er viktig at etatene og Avinor holder trykk på og viderefører arbeidet som alt er i gang.

Samferdselsdepartementet viser videre til den pågående KVUen for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo. Her gjøres det analyser og vurderinger som har et langsiktig perspektiv, og utredningen kan bli et viktig grunnlag for prioriteringer i neste langtidsplan. I tillegg til KVUens kjerneoppgave, som er å vurdere kapasitet inn mot og gjennom Oslo, skal utredningen også vurdere framtidig tilbudsutvikling på de ulike banestrekningene rundt Oslo. KVUen er et tverretattlig samarbeidsprosjekt mellom JBV, SVV og Ruter og er planlagt ferdigstilt medio 2015. Samferdselsdepartementet ber etatene og Avinor se hen til det kunnskapsgrunnlaget og de eventuelle vurderinger og konklusjoner som blir tatt fram i KVUen, og å vurdere hvordan KVUens resultater og anbefalinger bør følges opp i det videre planarbeidet.

Utbyggingsstrategi for InterCity

Samferdselsdepartementet ga Jernbaneverket 18. juni 2013 i oppdrag å utarbeide en utbyggingsstrategi for jernbanens IC-strekninger. Strategien skal ta utgangspunkt i milepælene som ble trukket opp i inneværende NTP:

- Halvtimesfrekvens til Hamar, Fredrikstad og Tønsberg innen utgangen av 2023
- Dobbeltspor til de ovennevnte byene innen utgangen av 2024, og til Sarpsborg innen utgangen av 2026

- Halvtimesfrekvens til Skien og Sarpsborg, og økt kapasitet for godstransport på Dovrebanen og Østfoldbanen innen utgangen av 2026
- Planlegge med sikte på ferdigstilling av hele IC innen 2030.

Etter at oppdraget ble gitt er det i tillegg besluttet at prosjektet Ringeriksbanen skal betraktes som en av IC-strekningene, og følgelig innarbeides i utbyggingsstrategien.

Utbyggingsstrategien er en konkretisering av rekkefølge og framdrift for en rekke prosjekter som er prioritert med oppstart i siste del av planperioden i inneværende NTP og i påfølgende år. Strategien vil dermed være et viktig grunnlag for etatenes og Avinors arbeid med prioritering av prosjekter i kommende langtidsplaner.

Handlingsplan for kollektivtransport

Både Klimaforliket og Nasjonal transportplan varslet at det skulle legges fram en handlingsplan for kollektivtransport i løpet av 2013. For å kunne reflektere den nye regjeringens politikk på kollektivtransportområdet på en god måte, og for å avvente avklaringer om helhetlige bymiljøavtaler der kollektivtransport vil få en viktig rolle, har Samferdselsdepartementet valgt å utsette framleggelsen til 2014. Handlingsplanen vil omhandle kollektivtransport både i og utenfor byområdene.

Nordområdene

Etatene og Avinor la fram omfattende analyser i forbindelse med NTP 2014-2023 og et forslag til en felles transportplan for Barentsområdet ble overlevert til transportministrene i september 2013. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for nye brede analyser, men at man, i dialog med transportmyndighetene i nabolandene og regionale myndigheter, videreutvikler konkrete analyser, planer og forslag til tiltak i de grensekryssende korridorene som er omtalt i forslag til felles transportplan for Barentsområdet. Dette arbeidet vil danne et faglig grunnlag for kommende transportplan.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap skal være en integrert del av planarbeidet i samferdselssektoren for å ivareta sikkerhet, god framkommelighet og et pålitelig transport- og kommunikasjonsnett. I samarbeid med etater og tilknyttede selskap har Samferdselsdepartementet gjennomført flere analyser og prosjekter på området.

Prosjektet ”Strategiske overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for virksomheter i samferdselssektoren – SOROS” kartlegger noen av de viktigste sårbarhetene i departementet, etatene og selskapene, mens SAMROS I og II gir en oversikt over de mest kritiske objektene i sektoren. ”Sårbarhet og beredskap innen godstransport på veg, bane og sjø – SOBGODS”, som er en oppfølging av SAMROS II, ser spesielt på sårbarhetene knyttet til framføring av gods. Rapporten ”Krisescenarioer i samferdselssektoren – KRISIS” gir en oversikt over potensielle krisescenarioer som kan ramme sektoren. Dette er noen av prosjektene og analysene som bidrar til kunnskapsgrunnlaget i samferdselssektoren.

Forebyggende sjøsikkerhet

I regjeringens politiske plattform slås det fast at det skal legges fram en oppdatering av stortingsmeldingen om sjøsikkerhet og oljevern. Det er ni år siden St.meld. nr. 14 (2004 – 2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* ble lagt fram, og det er derfor behov for å foreta en ny helhetlig gjennomgang av fagfeltet. Etter planen skal meldingen legges fram for Stortinget våren 2016. I forbindelse med meldingsarbeidet har

Samferdselsdepartementet bedt Kystverket om å utarbeide en helhetlig analyse av forebyggende sjøsikkerhet langs norskekysten innen utgangen av 2014. Analysen vil utgjøre et sentralt grunnlag for dimensjonering av den forebyggende sjøsikkerheten og prioritering mellom ulike typer tiltak.

Klimatilpasning

Samferdselsdepartementet legger stor vekt på å ivareta hensynet til klimaet og forventede klimaendringer. Dette følges opp i etatenes og Avinors planlegging gjennom målrettet revidering av håndbøker, retningslinjer og standarder knyttet til vedlikehold av eksisterende - og bygging av ny - transportinfrastruktur basert på ny kunnskap om endret klima.

Prosjektene SAMROS I og II ga forbedret oversikt og oppdatert kunnskap om sårbarhet i transportsektoren. Etatenes FOU-prosjekt "Klima og transport" har gitt etatene mye kunnskap om klimaeffekter og hvordan klima og klimaendringer kan ivaretas i transportsektoren. Prosjektet "Naturfare – infrastruktur, flom og skred" som bl.a. bygger på prosjekt "Klima og transport" som slutføres i 2015 skal gi mer robust infrastruktur og bedre samhandling i naturfarsituasjonen. Avinor har gjennomført et betydelig arbeid om innvirkning på lufthavnene.

Nærskipsfartsstrategi

I nærskipsfartsstrategien er det presentert ulike virkemidler som skal fremme godsoverføring fra veg til sjø. Disse virkemidlene er til vurdering i Samferdselsdepartementet. Den brede godsanalysen er en sentral del av dette arbeidet, i tillegg til annen forskning om sjøtransport og kombinerte transportløsninger.

Havnestrategi

I regjeringens politiske plattform framgår det at det skal utarbeides en nasjonal havnestrategi. Etter planen skal strategiarbeidet være klart i løpet av 2014. Arbeidet må ses i sammenheng med nærskipsfartsstrategien og godsanalysens delutredninger om havn.

Havnestatistikk

Samferdselsdepartementet har tatt initiativ for å heve kvaliteten på statistikkrapporteringen fra norske havner. Grunnlaget for dagens statistikk for innenlandske transportytelser er avgrenset til å gjelde NOR-registrerte skip. Statistikken er av den grunn ikke relevant å bruke som mål på aktivitetsnivået i sjøtransport. Rapporteringen fra norske havner bør brukes som grunnlag for å beregne tall for transportarbeid i tonnkilometer til sjøs, men kvaliteten på de innrapporterte tallene er ikke tilstrekkelig høy. Samferdselsdepartementet har foreslått en felles innsats for å bedre rapporteringen fra norske havner med mål om at dette blir grunnlaget for statistikk for transportytelser fra og med 2014-2015. Det er også relevant å presentere framtidige rapporteringsløsninger som for eksempel SafeSeaNet.

Oppdatering av varestrømmer

Statistisk sentralbyrå er i gang med et forprosjekt for varestrømsundersøkelse på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. I varestrømsundersøkelsen samles det inn data for et stort utvalg av varestrømmer med opprinnelse og destinasjon. Dette brukes blant annet for å utarbeide varestrømsmatriser i transportetatenes nasjonale godsmodell. Data fra en ny varestrømsundersøkelse kan tidligst være klare til publisering i 2016. I tillegg til å gjennomføre ny varestrømsundersøkelse, er det igangsatt et prosjekt for å forbedre dagens varestrømsmatriser, som er basert på den forrige varestrømsundersøkelsen fra 2008. Gjennom prosjektet vil man foreta en oppdatering av eksisterende varestrømsmatriser med basisår

2012, forbedring av oppblåsningsmetode, samt endring av soneinndeling i de eksisterende varestrømsmatrisene. Dette vil gi mer detaljerte varestrømsmatriser. Resultatene fra dette prosjektet vil kunne benyttes i det kommende langtidsplanarbeidet.

3. Analyser og utredninger

Nasjonal transportplan 2014-2023 er basert på et omfattende utrednings- og analysearbeid. Dette inkluderte en perspektivanalyse der transportbehovet fram mot 2040 ble analysert samt flere tverrsektorielle utredninger. Deler av perspektivanalysen bør oppdateres mens de øvrige analyser og utredninger vil danne utgangspunkt også for neste langtidsplan. I tillegg skal etatene og Avinor utarbeide nye utredninger. Disse blir omtalt nedenfor.

Departementet forutsetter at etatene og Avinor avklarer underveis der det kan synes vanskelig å svare ut deler av oppdraget innen de tidsfrister og begrensninger som ellers gjelder, og at dette tas opp i Samordningsgruppen.

Etatene og Avinor har også ansvar for å komme med egne innspill som kan bidra til et mer effektivt og framtidsrettet transportsystem, og å foreta utredninger som støtter opp om dette. Dette gjelder også problemstillinger som ble utredet til forrige NTP, men hvor etatene og Avinor mener kunnskapsgrunnlaget fremdeles bør forbedres.

Arbeidet i analyse- og strategifasen skal oppsummeres i en rapport som ikke skal overstige 100 sider, inklusive en sammenfattende konklusjon. Oppsummeringsrapporten skal være ferdig i løpet av februar 2015.

Som nevnt innledningsvis er det lagt opp til flere store reformer i transportsektoren, inklusive innretningen av langtidsplanleggingen. Den oppsummerende rapporten må være relevant uavhengig av disse reformene. Alle samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres i tråd med Finansdepartementets retningslinjer, jf også kapittel 5.

3.1 Oppdatert perspektivanalyse

Som et grunnlag for arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 gjennomførte etatene og Avinor analyser av transportbehovet fram mot 2040. Det ble lagt særlig vekt på følgende drivkrefter og premisser:

- Inntektsutvikling
- Næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv
- Befolkningsutvikling
- Klimamålsettingen og utredningen Klimakur
- Sannsynlige endringer innen transportmiddel-, drivstoff- og framdriftsteknologi.

Som grunnlag for neste langtidsplan må det utarbeides en ny analyse av transportbehovet basert på nye anslag for inntektsutvikling og befolkningsutvikling. Tidsperspektivet skal utvides til 2050. Anslag for inntektsutviklingen skal baseres på Perspektivmeldingen 2013 (Meld. St. 12 (2012-2013)). Befolkningsutviklingen skal baseres på SSBs siste befolkningsframskrivninger. Klimaframskrivninger skal i den grad det er mulig baseres på framskrivingene i Klima i Norge 2100, som vil bli publisert første halvdel av 2015. Det bør ikke prioriteres å analysere konsekvenser av de øvrige drivkrefter og premisser (næringsutvikling, klima og teknologi), annet enn hvis det er etablert ny kunnskap som forventes å gi signifikant endrede konklusjoner.

Det må gjøres rede for robustheten og usikkerheten i konklusjonene, sammen med de viktigste forutsetningene og deres betydning. Betydningen av ulike antakelser om befolkningsutvikling bør omtales spesielt. I konklusjonene må det framheves hvilke områder som krever spesiell oppmerksomhet i utformingen av den framtidige transportpolitikken, og hvilken betydning dette vil ha for det videre planarbeidet.

I større grad enn ved utarbeidelsen av NTP 2014-2023 ber vi om at det innledningsvis legges større vekt på det internasjonale perspektivet, internasjonale drivkrefter og hvilke konsekvenser dette sannsynligvis vil få for utformingen av norsk transportpolitikk.

3.2 Godstransport

Departementet ønsker å videreutvikle og effektivisere godstransport og samtidig gjøre den mer sikker og miljøvennlig. Det pågår nå et stort arbeid med en bred godsanalyse, jf. oppdrag til etatene av 12. april 2013. Fristen for dette oppdraget er 1. juli 2015. Relevante resultater fra den brede godsanalysen oppsummeres og innarbeides i oppsummeringsrapporten. Dette gjelder spesielt omtale av:

- Trender og transportstrømmer, herunder betydningen av globalisering for behovet for utbygging av transportinfrastruktur
- Konkurransesflater, overføringspotensial og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved kombinerte transportløsninger
- Virkemidler for å effektivisere godstransporten, virkemidler for å påvirke transportmiddelfordeling og effekten av disse
- Knutepunkter for godstransport og terminalstrukturen i Oslofjordområdet

Vi ber etatene og Avinor vurdere om/hvordan resultatene fra godsanalysen har særlig betydning for det videre arbeidet med langtidsplanleggingen og at dette tas inn i oppsummeringsrapporten fra analyse- og strategifasen. Det er en utfordring at godsanalysen skal ferdigstilles noe senere enn rapporteringen fra analyse- og strategifasen

Departementet ber om at resultatene fra prosjektet ”Sårbarhet og beredskap innen godstransport på veg, bane og sjø – SOBGODS”, trekkes inn i det videre arbeidet med godstransport.

3.3 Nye utredninger

Transportutvikling og samfunnsøkonomisk effektiv transportavvikling i korridorene

Som et grunnlag for langtidsplanleggingen er det viktig å gjennomføre analyser som gjør oss i stand til å vurdere ressursbruk i ulike områder og på tvers av transportformene for å finne de beste tiltakene for å oppnå de overordnede målene i NTP. Slike analyser omfatter både behov for økt kapasitet i områder med stor trafikk, og mer robust infrastruktur som gir bedre framkommelighet i øvrige områder. Etatene og Avinor bes derfor om å kartlegge hvor man har de viktigste framkommelighetsproblemer i dag, og analysere hvordan dette forventes å utvikles framover.

Videre ber vi etatene og Avinor om å gjennomføre en overordnet og tverrsektoriell analyse av hvordan den ventede transporttettersspørselen i korridorene kan møtes mest mulig samfunnsøkonomisk effektivt. Analysen skal være overordnet og prinsipiell, uten å gå inn i det enkelte investeringsprosjekt, men være grunnlag for senere deler av planarbeidet. Det bør i tilfellet undersøkes hvilke transportformer og hvilken type tiltak som mest mulig effektivt kan

håndtere transportbehovet i korridorene. Både rene innenlandske korridorer og korridorer til utlandet er relevante, samt både person- og godstransport. Det må komme tydelig fram hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i analysearbeidet og hvilke forutsetninger som er mest kritisk for resultatet. Det må også framgå hvordan en samfunnsøkonomisk lønnsom innretning av transportpolitikken i korridorene slår ut for de ulike transportpolitiske målene.

Departementet er klar over at en slik analyse på dette stadiet i planprosessen er metodisk utfordrende. Vi ber om at dette ved behov tas opp og drøftes i Samordningsgruppen.

Deltakelse i Miljødirektoratets analyse av lavutslippssamfunnet.

Departementet viser til at Klima- og miljødepartementet i brev av 16.1.2014, og senere utdypning, har gitt Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomføre et utredningsarbeid som blant annet skal inneholde en analyse av lavutslippssamfunnet mot 2050. Det forutsettes at transportetatene og Avinor også i fortsettelsen deltar aktivt i dette arbeidet. Utredningsarbeidet vil på linje med øvrige analyser gi viktig faktagrunnlag inn i NTP-arbeidet.

Arealbruk og transportutvikling.

Det er gjort, og gjøres, en rekke utredninger der arealbrukens virkning på transportsystemet og omvendt vurderes og kvantifiseres. Etatene og Avinor bes om en oppsummering og eventuelt supplerende av eksisterende kunnskap om hvordan arealbruk kan bidra til et effektivt, samordnet og miljøvennlig transportsystem. Man må i denne sammenhengen også analysere virkemidler for å øke andelen av syklende og gående.

Regional utvikling

Bedre transportinfrastruktur øker arbeidsstyrkens pendlingsavstand og kan gjøre det lettere for næringslivet å tiltrekke seg arbeidskraft med riktig kompetanse, både norsk og utenlandsk. Samtidig vil større pendlingsavstander gi mer transport og dermed økt ulykkesrisiko og større miljøkonsekvenser av transport. Departementet ber etatene og Avinor om en overordnet vurdering av hvordan et forsterket fokus på å utvide arbeidsmarkedene bør slå ut i transportpolitikken. I hvilke områder ligger det best til rette for at bedre transportinfrastruktur vil øke mobiliteten i arbeidsmarkedet? I hvilken grad kan en benytte kritiske terskelverdier for hvor stort et arbeidsmarked må være for å tiltrekke seg næringsliv og arbeidsplasser av ulike typer som grunnlag for vurdering av nytte og prioriteringer? Vi ber om at etatene og Avinor i drøftingen av slike spørsmål tar utgangspunkt i tilrådingene fra NOU 2012:16 (Hagen-utvalget).

Analysen skal også inkludere en vurdering av hvordan den grensekryssende transportinfrastrukturen bør utvikles for å styrke integreringen av næringsliv og arbeidsmarked mellom Sverige og Norge, og hvordan luftfarten bør utvikles for å skape et fleksibelt arbeidsmarked internt i Norge og mellom Norge og resten av EØS-området.

Analysen skal være overordnet og tverrsektoriell, og det skal legges vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet hvor også ikke-prissatte konsekvenser inngår. Dette gjelder bl.a. ikke-prissatte miljøkonsekvenser. De samfunnsøkonomiske analysene må også inkludere vurderinger av gevinstene (prissatte og/eller ikke-prissatte) ved et mer fleksibelt arbeidsmarked. Det må komme tydelig fram hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i analysearbeidet og hvilke forutsetninger som er mest kritisk for resultatet.

Næringslivet har behov for både raske og pålitelige transporter til en lav kostnad. Vi ber etatene og Avinor om å vurdere betydningen av god tilgjengelighet mellom regionene for

deres konkurranseevne og næringsutvikling. Vi ber også om en vurdering av pålitelighet i forhold til transporttid og transportkostnad for næringers konkurransekraft og regional utvikling, og om en har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere betydningen av pålitelighet.

Globalisering

Globalisering innebærer økende økonomisk integrasjon mellom land. Bak dette ligger det faktorer som teknologisk utvikling med kraftig fallende transportkostnader, reduksjoner i toll og andre hindre mot handel, økt kapitalflyt over landegrensene og utvikling innen IKT. En voksende verdensøkonomi med inntektsvekst globalt og en sterkere internasjonal spesialisering og arbeidsdeling er en sterk drivkraft for økt handel og økt gods- og persontransport. Det er behov for økt kunnskap om hvordan de internasjonale trendene vil påvirke utformingen av norsk transportpolitikk, herunder tiltak for å bedre landets konkurranseevne.

Finansiering av kollektivtransport i by

Det ventes en betydelig befolkningsvekst i de største byområdene i årene framover, og etterspørselen etter transport vil øke. For å håndtere trafikkveksten og samtidig følge opp Klimaforlikets mål om nullvekst i personbiltrafikken må kollektivtilbudet styrkes betraktelig.

Drift av kollektivtransport utenom jernbane er i dag et fylkeskommunalt ansvar, og en kraftig økning i kollektivtilbudet vil medføre at fylkeskommunens utgifter til dette formålet øker.

Vi ber etatene og Avinor utrede forslag til modeller for hvordan organiserings- og finansieringsutfordringene kan løses i de fire største byområdene. Vi ber også etatene og Avinor om å vurdere om dette bør omfatte flere byområder enn de største og i tilfelle hvilke.

Transportsikkerhet

Nullvisjonen vil fortsatt være styrende for sikkerhetsarbeidet innen alle transportformene. Det er i tidligere perspektivanalyser pekt på en rekke utviklingstrekk som vil måtte få betydning for innretting av framtidens sikkerhetsarbeid. Samtidig vil det være en klar tendens til at jo nærmere nullvisjonen vi kommer, desto mer krevende blir det å oppnå en ytterligere reduksjon ettersom mange av de mest kostnadseffektive og virkningsfulle tiltakene allerede er tatt i bruk, og langt på vei utnyttet. På denne bakgrunn bes det om at etatene og Avinor gå gjennom utfordringene på transportsikkerhetsområdet og vurdere mulige endringer i innrettingen av sikkerhetsarbeidet.

Ny teknologi og digitalisering

Med bakgrunn i den raske digitale utviklingen innen ITS (Intelligente Transport Systemer) og digitale løsninger må det skisseres hvordan slike løsninger kan bidra til å oppfylle målene i transportpolitikken og bidra til en modernisering av transportsektoren. Særlig må det redegjøres for hvordan ITS kan bidra til økt sikkerhet og økt framkommelighet. Diskusjonen kan ta utgangspunkt i ITS-direktivet (som særlig gjelder veg og tilknytning til andre transportformer), men må også drøfte de andre nye digitale løsninger for de andre transportsektorene.

Vedlikeholdsetterslepet

Regjeringen har varslet at den vil innhente vedlikeholdsetterslepet på infrastruktur. Samferdselsdepartementet viser til at etatene og Avinor i sitt planforslag for NTP 2014-2023 la stor vekt på drift og vedlikehold samt fornyelse av infrastrukturen jf. også NTP 2014-2023.

Det er viktig at arbeidet med å innhente vedlikeholdsetterslepet innrettes på en kostnadseffektiv måte, i den forstand at de tiltakene som gir størst nytte per krone gjennomføres først. Derfor er departementet opptatt av at metodeverktøyet for å beregne nytten av vedlikehold videreutvikles, både som støtte for avveininger mellom ulike tiltak – inklusive avveininger mellom vedlikehold og investeringer – og avveininger mellom tiltak i ulike sektorer.

Etatene og Avinor gis derfor i oppdrag å gjennomgå og sammenlikne definisjoner, begrepsapparat og metoder som benyttes i de ulike sektorer for å anslå vedlikeholdsetterslepet, for å avdekke mangler generelt samt likheter og forskjeller mellom sektorene.

Samferdselsdepartementet ber videre om at grunnlagsmaterialet for vedlikeholdsetterslep på riksveg, som ble utarbeidet i forbindelse med NTP 2014-2023, oppdateres. Departementet legger i utgangspunktet ikke opp til at det skal gjennomføres ny kartlegging, men at oppdatering gjennomføres med grunnlag i tiltak som antas gjennomført ved utgangen av 2017 og kunnskap fra inspeksjoner, registreringer med mer etter at endelig grunnlagsmateriale for NTP 2014-2023 forelå. Dersom det for enkelte temaer (helt eller delvis) anses nødvendig med kvalitetssikring utover oppdateringen, forutsettes det avklart med departementet tidligst mulig. Departementet ber spesielt om status for vedlikeholdsetterslep i tunneler og avvik mot forskriftskrav.

Vi ber også etatene og Avinor om å oppdatere forfallet på fylkesvegnettet. Arbeidet skal skje i samarbeid med fylkeskommunene.

Samferdselsdepartementet ber om at etatene og Avinor utarbeider et godt grunnlag for beregning av vedlikeholdsbehovet for å nå mål om framkommelighet/driftsstabilitet i jernbanetrafikken og beregningene av etterslep. Om nødvendig kan etatene og Avinor gjøre en fullstendig revisjon av tidligere beregninger av etterslep. Innspillet fra etatene og Avinor om vedlikeholdsetterslep bør utvikles slik at det blir mulig å vurdere hvile konsekvenser ny infrastruktur til erstatning av gammel infrastruktur har for det samlede etterslepet (jf. bl.a. IC og ERTMS).

I diskusjoner om å hente inn vedlikeholdsetterslepet er det viktig å ha en robust referanse for hvilken standard på vedlikehold som skal legges til grunn. Etatene og Avinor bes konkretisere hva som vil være en hensiktsmessig standard og eventuelt forskjeller mellom transportsektorene med hensyn til en slik standard. En hensiktsmessig standard bør fastsettes ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vi ber etatene og Avinor om en egen vurdering av hvordan behovet for drift og vedlikehold påvirkes av 1) forventet trafikkutvikling, 2) nye anlegg som tas i bruk (økt anleggsmengde) og forventede klimaendringer. Vi ber om at etatene og Avinor vurderer en større grad av korridorinndeling og/eller målretting av vedlikeholdsbehovet og/eller –etterslepet.

Etatene og Avinor bør også vurdere om det er behov for oppdateringer og eventuelt nye beregninger for de øvrige transportsektorene. Resultatene må diskuteres i lys av funnene fra metodegjennomgangen, jf over.

Lufthavnstruktur

Regjeringen har i sin politiske plattform vist til at den der det er hensiktsmessig vil bidra til færre, større og mer konkurransedyktige lufthavner.

Utbyggingen av det som i dag i Avinor kalles lokale lufthavner, ble innledet på siste halvdel av 60-tallet. Av dagens 46 lufthavner i Avinor, er 29 lufthavner en del av denne kategorien. De fleste av disse lufthavnene er kortbaneflyplasser.

De lokale lufthavnene ble i hovedsak bygget ut i en tid med relativt dårlig tilgang til alternative transportmidler innenfor en rimelig reisetid. Videre utbygging av annen transportinfrastruktur, og da først og fremst på vegsektoren, har bidratt til å redusere reisetiden til og fra viktige funksjoner i regionene og mellom nærliggende lufthavner. Forutsetningene for utformingen av lufthavnnettet har derfor endret seg over tid, og Samferdselsdepartementet ser det som nærliggende med en ny vurdering av lufthavnstrukturen sett i lys av det totale transporttilbudet i de ulike regionene. Det har samtidig vist seg å være vanskelig å etablere effektiv konkurranse på flyrutene omfattet av ordningen med statlig kjøp.

Samferdselsdepartementet ber etatene og Avinor om:

- en vurdering av luftfartens rolle og hvilke krav som bør stilles til luftfartstilbudet, herunder kriterier for transportstandard som f. eks trafikkvolum, kostnader og avstander.
- en vurdering av hvordan det kan legges til rette for at luftfarten i størst mulig grad skjer på kommersielle vilkår
- tilrådinger knyttet til den framtidige utformingen av lufthavnnettet, herunder forslag til en konsolidering gjennom en reduksjon i antallet lufthavner sett i sammenheng med faktisk transportbehov, bl.a. i lys av standarden på annen transportinfrastruktur og videreutvikling av gjenværende lufthavner. Prioritering skal gjøres med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk netto nytte.
- beregning av samfunnsøkonomisk netto nytte av forslag til eventuelle endringer i strukturen i lufthavnnettet.
- en vurdering av forholdet til tiltak innen andre transportsektorer.
- en vurdering av konsekvensene for statens kjøp av flyruter av etatenes og Avinors tilrådinger.
- en vurdering av økonomiske konsekvenser for Avinor, staten, passasjerer og flyselskap

I utvelgelsen av lufthavner der det skal gjøres mer inngående analyser, legger departementet til grunn at det tas utgangspunkt i objektive kriterier bl.a. knyttet til transportstandard, tilgjengelighet til nærliggende lufthavner og tilgang til alternativ transport. Etatene og Avinor kan også se til tidligere utredninger og vurderinger der dette er naturlig i utvelgelsen av aktuelle lufthavner.

I vurderingene av de enkelte lufthavnene skal det redegjøres for lufthavnenes tekniske/-operative og markedsmessige utviklingsmuligheter. Vi vil her vise til etatenes og Avinors arbeid som ble foretatt i forbindelse med forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023.

Etatene og Avinor bes videre om å redegjøre for forventede investeringsbehov og andre forhold ved lufthavner som vurderes aktuelle for nedlegging med tanke på å sikre en økonomisk rasjonell prosess i forbindelse med eventuelle endringer i lufthavnstrukturen.

Samferdselsdepartementet vil vurdere å se utredningen i sammenheng med kommende flyruteanbud og da i første omgang for ruteområdene i Sør-Norge hvor gjeldende kontrakter går ut går ut 31. mars 2016. Departementet ber derfor etatene og Avinor se på hvordan analysene av disse regionene kan innrettes, slik at deler av arbeidet kan være slutført høsten 2014.

Kapasitetsutvikling på de store lufthavnene

Trafikkprognosene for luftfarten viser en betydelig vekst i årene framover noe som vil kunne gi kapasitetsutfordringer ved de store lufthavnene Oslo Lufthavn, Bergen lufthavn, Flesland; Trondheim lufthavn, Værnes, og Stavanger lufthavn, Sola.

Departementet ber med bakgrunn i dette etatene og Avinor om å utrede nærmere kapasitetsbegrensingene ved de store lufthavnene sett i lys av forventet trafikkutvikling og transportbehov. Aktuelle vurderingselementer er her kapasitet på rullebane- og terminalsiden, oppstillingsplasser for fly, samt transport til og fra lufthavnene. Kapasitetstilpasningene må vurderes opp mot forventede gevinster og kostnader, lufthavnenes rolle som trafikknutepunkter innenlands og mot utlandet og tiltak innen andre transportsektorer.

Utredningen må omfatte en samfunnsøkonomisk analyse og vurderinger av konsekvenser for staten, Avinor, passasjerer, flyselskaper og samfunnet forøvrig. Klima- og miljøkonsekvenser skal synliggjøres. Utredningen skal involvere berørte parter der dette er naturlig, herunder lufthavner utenfor Avinor.

4. Analyseverktøy og analyseforutsetninger

Samfunnsøkonomiske analyser er et viktig grunnlag for utviklingen av transportsystemet. Slike analyser skal gjøre beslutningstakerne i stand til å velge mellom tiltak på bakgrunn av kunnskap om effekter av ulike ressursbruk. Samfunnsøkonomiske analyser inneholder både effekter målt i kroner, tallfestede virkninger og konsekvenser som kan beskrives, men ikke tallfestes. Utfallet av slike analyser avhenger i stor grad av kvaliteten på informasjonen som ligger til grunn og metodene som er brukt. Det er derfor en viktig og løpende oppgave å videreutvikle det faglige grunnlaget.

Finansdepartementet satte i 2012 ned et utvalg (Hagen-utvalget) for å oppdatere grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser. Flere av forholdene som utvalget påpekte i sin innstilling i NOU 2012:16 er allerede ivaretatt i analysene som lå til grunn for NTP 2014-2023. I løpet av 2014 skal Finansdepartementet på bakgrunn av utvalgets arbeid komme med et revidert rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I samband med dette vil Direktoratet for økonomistyring publisere en veileder for slike analyser. Departementet vil komme tilbake til etatene og Avinor når dette foreligger for å vurdere behov for utvikling og oppdatering av veilederne i samferdselssektoren slik at disse er i tråd med rundskriv og veileder.

Noen av forholdene som Hagen-utvalget diskuterte har spesiell relevans for vår sektor og bør drøftes. Dette gjelder særlig i hvilken grad det vil forekomme ringvirkninger/mernytte som følge av transporttiltak, noe som bl.a. er svært relevant i oppdragene kapittel 3.3 om effektiv transportavvikling i korridorer og regional utvikling. Vi ber etatene og Avinor vurdere om det er behov for videreutvikling av metodegrunnlaget og konkretisering av effekter knyttet til

mernytte/ringvirkninger. I tråd med Hagen-utvalget legges det til grunn at eventuelle slike analyser bør gjennomføres som et tillegg til den samfunnsøkonomiske analysen.

En endring som ble gjennomført i forbindelse med siste NTP er innføring av 40-års analyseperiode for å vurdere slike langsiktige tiltak over en lengre tidsperiode. Imidlertid gir dette enda større utfordringer enn før knyttet til å definere 0-alternativet, spesielt når det gjelder mulighetene til å forutsi hvordan situasjonen ville ha blitt uten tiltaket. Vi ber etatene og Avinor beskrive særlige utfordringer og mulige løsninger knyttet til dette.

Samferdselsdepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet satt i gang et omfattende utredningsarbeid for å oppdatere grunnlaget for beregning av de marginale eksterne kostnader som vegtransport påfører samfunnet. Utredningen skal ferdigstilles innen april 2014. Det gjennomføres også et utredningsarbeid for marginale eksterne kostnader for sjøtransport. Vi ber etatene og Avinor vurdere hvorvidt resultatene fra disse undersøkelsene kan og bør føre til at analyseverktøyene revideres/oppdateres.

Samfunnsøkonomiske analyser skal i sterkere grad brukes for å vurdere ressursbruken i transportsektoren. I underlagsmaterialet fra etatene og Avinor bør det derfor framgå tydeligere hvorvidt det er lagt vekt på resultatet av slike analyser og eventuelt hvilke andre hensyn som er vektlagt ved prioriteringer. Årsakene til at anbefalingene fra samfunnsøkonomiske analyser ikke følges kan eksempelvis være at noen effekter ikke er tilstrekkelig dekket i analysen, at det er lagt mer vekt på et forhold enn det som analyseresultatet tilsier eller det kan være andre hensyn, som ringvirkninger eller sammenhengende utbygging. For å få et bedre og mer transparent grunnlag i neste fase av planarbeidet, ber vi etatene og Avinor om å utvikle et opplegg for å presentere mer systematisk hvilke andre hensyn enn beregnede samfunnsøkonomiske effekter det er lagt vekt på ved prioriteringer. Vi ber etatene og Avinor vurdere hvilke hensyn som bør dekkes i en slik systematisering og foreslå hvordan dette kan framstilles.

5. Organisering av planprosessen

Organisering av arbeidet

Arbeidet som nå er i gang med utgangspunkt i regjeringsplattformen, jf. kap 1, vil kunne få konsekvenser for hvordan arbeidet med langtidspaner i transportsektoren vil bli organisert framover. Samferdselsdepartementet tar derfor forbehold om at det kan bli nødvendig å komme tilbake med nye føringer om organisering av arbeidet.

Organisering av arbeidet sentralt

Den formelle kontakten mellom Samferdselsdepartementet og etatene og Avinor i planarbeidet skjer gjennom samordningsgruppen. Gruppen ledes av departementet og består av sentrale medarbeidere i departementet og etatene og Avinor. Gruppens oppgave er å sikre jevnlig rapportering fra etatene og Avinor til departementet, samt drøfte og avklare spesielt viktige problemstillinger.

Planarbeidet i etatene og Avinor er organisert gjennom en styringsgruppe og et programstyre, og gruppene vil som før bli ledet av Statens vegvesen. Det kan i det sentralt organiserte arbeidet i etatene og Avinor være aktuelt å innhente egne innspill fra sentrale bruker- og interesseorganisasjoner og relevante direktorater. Etatene og Avinor bes vurdere hvordan

dette kan gjøres mest mulig effektivt, herunder vurdere oppretting og sammensetning av en referansegruppe.

Styringsgruppen til etatene og Avinor ble gjennom hele planprosessen supplert med en representant fra fylkesrådmannskollegiet. Dette ble gjort for å få en god koordinering av arbeidet på sentralt og regionalt nivå. Samferdselsdepartementet viser til at deltakerne har gode erfaringer med denne organiseringen, og ber om at etatenes og Avinors styringsgruppe for Nasjonal transport fortsatt suppleres med en representant fra fylkesrådmannskollegiet med tale- og forslagsrett.

Også i kommende prosess legges det opp til å avholde møte(r) mellom styringsgruppen til departementet og styringsgruppen til etatene og Avinor for å ta opp viktige problemstillinger og sikre forankring av arbeidet. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til tidspunkt for dette.

Organisering av arbeidet regionalt

I arbeidet med NTP 2014-2023 var det etablert regionale kontaktutvalg og kontaktforum. De regionale kontaktutvalgene var en møteplass for regionene og fylkeskommunene, mens kontaktforum var en møteplass for etatenes og Avinors styringsgruppe og representanter for alle fylkeskommunene og de største bykommunene.

Evalueringen av NTP-prosessen viser at det er behov for å videreutvikle organiseringen av arbeidet på regionalt nivå. Vi ber om det i den kommende planprosessen arrangeres regionale møter mellom styringsgruppen til etatene og Avinor og fylkeskommunene og de største bykommunene. De regionale kontaktutvalgene møtes ved behov ettersom etatene og Avinor finner det hensiktsmessig.