

Samferdselsdepartementet 19. mai 2015

Retningslinjer for planfasen

**Retningslinjer for etatenes og Avinors arbeid
med Nasjonal transportplan 2018-2029**

Innholdsfortegnelse

1	Formål og innhold	5
1.1	Overordnet om rammene for arbeidet.....	5
1.2	Om innretningen av plangrunnlaget.....	6
2	Pågående prosesser og utredninger	8
3	Prioritering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet og nasjonale mål for transportpolitikken	8
3.1	Grunnlag for prioriteringer og presentasjon av virkninger.....	8
3.2	Klimastrategi	9
3.3	Ny målstruktur	10
3.3.1	Overordnet mål	11
3.3.2	Hovedmål.....	12
3.3.3	Etappemål: framkommelighet, transportsikkerhet og klima og miljø	12
3.3.4	Indikatorer	14
4	Særskilte tema	14
4.1	Hovedtrekk og -utfordringer.....	14
4.2	Miljøvennlige og tilgjengelige byområder	15
4.3	Godsstrategi.....	17
4.4	ITS.....	19
4.5	FoU	20
4.6	Infrastrukturtiltak og kommunesammenslåinger.....	20
5	Prioriteringer innen økonomiske planrammer	21
5.1	Tekniske føringer for utarbeidelsen av plangrunnlaget	21
5.1.1	Økonomiske planrammer	21
5.1.2	Bindinger og minimumskrav.....	22
5.1.3	Krav til plangrunnlag.....	22

5.1.4	Spesielt om bompenger.....	23
5.2	Oppfølging av store strategiske satsinger i NTP 2014-2023	23
5.2.1	Utbygging av Intercity-strekningene	23
5.2.2	Ferjefri E39.....	23
5.3	Virkninger av prioriteringene.....	23
5.3.1	Måloppnåelse	23
5.3.2	Virkningsberegninger.....	24
5.4	Omtale og analyser innen økonomisk planramme.....	24
5.4.1	Fordeling av rammen.....	24
5.4.2	Drift og vedlikehold	24
5.4.3	Trafikant og kjøretøy	26
5.4.4	Programområdene	26
5.4.5	Store investeringsprosjekt.....	26
5.4.6	Nasjonale transportkorridorer	26
5.4.7	Utvikling av knutepunkt for persontransport og terminaler for godstransport	27
5.4.8	Samfunnssikkerhet og beredskap.....	28
5.4.9	Nordområdene	28
5.4.10	Byområdene	29
6	Alternative rammenivå	29
7	Strategiske satsinger utover planperioden	30
7.1	Jernbanestrategi	30
7.2	Motorvegplan	31
8	Statlig kjøp av transporttjenester	31
9	Utfordringer på fylkesvegnettet	32
10	Analyseverktøy og forutsetninger	32
10.1	Forutsetninger og beregningsverktøy	32
10.2	Behandling av usikkerhet – følsomhetsanalyse mv.....	33

10.3	Netto ringvirkninger	33
------	----------------------------	----

1 Formål og innhold

Arbeidet med grunnlagsmateriale til Nasjonal transportplan 2018-2029 er delt opp i to faser: analyse- og strategifasen og planfasen. Samferdselsdepartementet ga retningslinjene for analyse- og strategifasen 31.03.2014. Transportetatene (Jernbaneverket, Statens vegvesen og Kystverket) og Avinor blir der bedt om å gjennomføre analyser som grunnlag for det videre arbeidet med transportplanen. Rapporten fra analyse- og strategifasen ble overlevert departementet 25.02.2014.

Samferdselsdepartementet gir med dette retningslinjer for transportetatene og Avinor sitt arbeid i planfasen. Plandokumentet vil være et viktig grunnlag for departementets arbeid med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018-2029.

Vi ber om at plandokumentet overleveres Samferdselsdepartementet senest 1.3.2016. Etatene og Avinor skal samtidig sende plandokumentet til uttalelse til fylkeskommunene og de største bykommunene, med frist senest 1.7.2016. Samferdselsdepartementet vil i høringsperioden også avholde regionale møter på politisk nivå for å innhente synspunkt på forslaget. Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018-2029 skal etter planen legges fram seint 2016/tidlig 2017.

1.1 Overordnet om rammene for arbeidet

Transportsektoren er en betydelig bidragsyter til utslipp av klimagasser og utviklingen av lavutslippssamfunnet vil kreve endringer i transportpolitikken. Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, utgjør en viktig rammebetingelse for etatene og Avinors planarbeid. Videre legges Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner til grunn for det videre arbeidet med Nasjonal transportplan.

Reformarbeidet i transportsektoren vil få betydning for langtidsplanleggingen. Et eget utbyggingsselskap for veg etableres i 2015, jf Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei. Reformen i veisektoren. Her fremgår det at utbyggingsselskapet skal planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde en nærmere bestemt vegportefølje i det norske TEN-T vegnettet. Selskapet skal selv prioritere prosjekt innenfor den angitte porteføljen. Dette innebærer at den angitte porteføljen ikke vil være gjenstand for vurderinger i plangrunnlaget. Framtidige bevilgninger til vegselskapet (5 mrd kr per år) er inkludert i den økonomiske planrammen, men skal holdes utenfor etatenes prioriteringer. Siden selskapet først vil være etablert når planarbeidet i etatene og Avinor nærmer seg slutten, vil informasjon fra selskapet om investeringsplaner, virkningsberegninger etc først kunne innhentes i meldingsfasen. For å ivareta helheten i transportpolitikken ber vi imidlertid om at etatene og Avinor legger til grunn selskapets tildelte portefølje i den langsiktige utviklingen av effektive transportkorridorer. Samferdselsdepartementet vil senere komme tilbake til hvordan utbyggingsselskapet kan delta i arbeidet med Nasjonal transportplan.

Regjeringen la 12. mai 2015 fram Meld. St 27 (2014-2015) På rett spor. Reform av jernbanesektoren. I stortingsmeldingen varsles det bl.a. omfattende organisatoriske endringer innenfor jernbanesektoren. Det opprettes et eget jernbanedirektorat for å ivareta myndighetsoppgavene herunder den langsiktige planleggingen i sektoren, de operative deler av Jernbaneverket gjøres om til et statsforetak og det legges til rette for konkurranse om sporet. De eventuelle organisatoriske endringer som blir besluttet i stortingsbehandlingen vil ventelig først være gjennomført etter at

etatene og Avinor har ferdigstilt sitt planarbeid. Etatene og Avinor må imidlertid ta hensyn til utfallet av reformen i planarbeidet og ta opp eventuelle problemstillinger i samordningsgruppen. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake med supplerende føringer dersom det skulle bli nødvendig.

Som et ledd i oppfølgingen av Stortingets behandling av Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023, er Avinor gitt et oppdrag om videre planlegging og utforming av en søknad om konsesjon for en mulig ny lufthavn ved Mo i Rana. Parallelt med Avinors planarbeid skal Samferdselsdepartementet i 2015 gjennomføre en ekstern utredning av regionale konsekvenser av en eventuell endring av lufthavnstrukturen på Helgeland. Ved Lofoten og Hammerfest foregår det flyfaglige utredninger for å avklare muligheten for etablering av nye lufthavner. Avinor har også fått i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av å bygge en ny lufthavn i Bodø. Resultatet fra dette arbeidet skal sammen med utredningene om lufthavnstruktur og kapasitetsutviklingen ved de store lufthavnene inngå i plangrunnlaget.

Stortingsmeldingen om forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing planlegges lagt frem for Stortinget våren 2016. Dagens skipstrafikk, forventet utvikling i skipstrafikken, status for forebyggende sjøsikkerhet og mulige nye forebyggende tiltak vil omtales. Meldingen vil være retningsgivende for arbeidet med forebyggende sjøsikkerhet i årene fremover. Etatene må se arbeidet i planfasen i sammenheng med innspillene til stortingsmeldingen.

Havnestrategien, som Samferdselsdepartementet la fram i januar 2015, legger bl.a. opp til forenkling av havnestrukturen og styrking av stamnettsregimet. I tillegg vurderes det å overføre fiskerihavnene til kommunene og videreutvikle regelverket for havnekapital i havne- og farvannsloven.

1.2 Om innretningen av plangrunnlaget

Etatene og Avinor skal utarbeide et plangrunnlag der de gir sine faglige råd om ressursbruken i planperioden og foreslå prioritering av tiltak innenfor de økonomiske rammene basert på samfunnsøkonomiske analyser, jf pkt 3. I prioriteringen av tiltakene skal både de prissatte og ikke-prissatte virkningene i de samfunnsøkonomiske analysene vurderes og avveies slik at det ikke kun er en rangering etter netto nytte. Målstrukturen skal i denne fasen av arbeidet brukes til å synliggjøre og drøfte hvordan prioriteringene slår ut for de ulike målene. Prioriteringene skal for alle rammenivå være samfunnsøkonomiske lønnsomme samlet sett, hensyn også tatt til ikke-prissatte konsekvenser. Vi ber videre om en avveining og drøfting av eventuelle viktige hensyn som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp i de samfunnsøkonomiske analysene, for eksempel virkninger av ulike karbonpriser, jf pkt 10.2.

Planperioden for Nasjonal transportplan utvides fra 10 til 12 år. Detaljeringen i presentasjon og prioritering skal være størst for første fire år. Den siste delen av perioden deles i to: 2+6 år, slik at de høyest prioriterte prosjektene kan løftes fram.

Planhorisonten, med beskrivelse av utviklingstrekk, prognoser og utfordringer vil strekke seg utover planperioden med perspektiver fram mot 2050. Samferdselsdepartementet vil i meldingen videreutvikle de strategiske perspektivene, slik at vi tydeligere kan prioritere innsatsen i planperioden i tråd med ønsket utvikling, jf pkt 3.2 der vi ber etatene og Avinor om å utarbeide en

klimastrategi som i størst mulig grad bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet, herunder hvordan målet om nullvekst i personbiltrafikken i byområdene skal nås.

Det kan være flere strategiske utbygginger av en slik størrelsesorden at de vil strekke seg utover planperioden. Det er viktig at slike utbygginger beskrives så godt som mulig, slik at prioriteringene på kortere sikt leder fram mot ønsket langsiktig utvikling av infrastrukturen, jf pkt 7.

Departementet vil legge opp til en mer sammenhengende utbygging av lengre strekninger. Det skal legges økt vekt på effekter av investeringene/tiltakene ved å presentere samlede virkninger for hele strekninger/områder. Videre skal de prosjektene som gjensidig påvirker hverandre vurderes samlet. Beløpsgrense for utvidet omtale av investeringsprosjekt i første fireårsperiode heves til 3 mrd. Etter en konkret vurdering kan andre prosjekt få en slik omtale dersom de har særskilt stor betydning.

Departementet fastsetter i disse retningslinjene målstrukturen som etatene og Avinor skal bruke i planarbeidet for å synliggjøre hvordan prioriteringene slår ut på de ulike transportpolitiske målene. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til etatene og Avinor med et eget oppdrag om indikatorer.

Med utgangspunkt i rapporten fra strategi- og analysefasen trekker vi i retningslinjene fram noen særskilte tema som vi ber etatene og Avinor utrede nærmere i planfasen. Videre inneholder retningslinjene bl.a. føringer knyttet til:

- bruk av samfunnsøkonomiske analyser og presentasjon av resultatene
- økonomisk planramme, bindinger, minimumskrav og krav til plangrunnlag
- analyser som skal utføres med utgangspunkt i ulike rammenivå
- videreutvikling av strategiske perspektiver og satsinger utover planperioden

Etatene og Avinor står overfor ulike rammebetingelser bl.a. når det gjelder tilknytningsform og finansiering. Prioriteringen av investeringsmidlene innenfor Avinor sitt område vil bli styrt av selskapets organer innenfor gjeldende vedtekter og rammebetingelser, og med bakgrunn i omdanningsvedtak og planmeldinger som etter hvert forelegges Stortinget.

Samferdselsdepartementet finner det derfor ikke naturlig bl.a. å pålegge Avinor å utføre vurderinger innen alternative rammenivå, jf pkt 6. Av hensyn til en helhetlig vurdering og framstilling av planlagte tiltak i transportsektoren, bes om at eventuelle prosjekt med kostnadsoverslag over 3 mrd kr gis en grundigere omtale.

Vi ber etatene og Avinor aktivt å bruke Samordningsgruppa mellom etatene/Avinor og departementene til å ta opp spørsmål som melder seg underveis i arbeidet. Det er spesielt viktig at departementet tidligst mulig får tilbakemelding dersom det viser seg vanskelig å besvare bestillingene som er gitt gjennom retningslinjene.

2 Pågående prosesser og utredninger

Det pågår flere prosesser og utredninger som vil være av betydning for plangrunnlaget fra etatene og Avinor. Det vises bl.a. til prosjektet "Bred analyse av godstransport" som skal levere sin avsluttende rapport til Samferdselsdepartementet til sommeren. Videre er det innen veg-, sjø- og jernbanesektoren satt i gang flere konseptvalgutredninger (KVU'er) med tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS1). Det vises bl.a. til KVU Oslo-navet, et felles oppdrag til Jernbaneverket, Statens Vegvesen og Ruter AS om behovet for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo, som skal leveres til departementet i mai. Det vises videre til KVU om terminalstruktur i Oslofjordområdet som skal leveres høsten 2015, KVU for kryssing av Oslo-fjorden, utredning om vegforbindelsen mellom Østlandet og Vestlandet, Jernbaneverkets arbeid med Ruteplan 2027 og utredningsoppdragene om lufthavnstruktur og kapasitetsutvikling på de store lufthavnene gitt i retningslinjene for analyse- og strategifasen. Konklusjonene fra disse arbeidene skal vurderes og så langt det er mulig og aktuelt innarbeides i etatenes og Avinors plangrunnlag. Samferdselsdepartementet viser også til det pågående arbeidet med revisjon av havne- og farvannsloven og arbeidet med de to stortingsmeldingene om trafiksikkerhet og sjøsikkerhet/beredskap som ventes lagt fram våren 2016. Når det gjelder nordområdene viser vi til forslaget til en felles transportplan for Barentsområdet (2013) og til arbeidet med en Barents transportstrategi. Det vises videre til arbeidet med Nasjonal Strategi for Naturfare, tverretattlig strategi om hvordan klimaendringenes konsekvenser for transportsystemet kan møtes, med planlagt oppstart i 2015.

3 Prioritering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet og nasjonale mål for transportpolitikken

Samfunnsøkonomiske analyser er et godt verktøy for å sammenstille og avveie virkninger av ressursbruk og vise den samlede lønnsomheten. I planfasen skal etatene og Avinor gi sine faglige råd basert på resultatene av samfunnsøkonomiske analyser. Målstrukturen skal her brukes til å synliggjøre og drøfte hvordan prioriteringene slår ut for de ulike målene. Hensikten er å få et strukturert grunnlag for meldingsarbeidet og en vurdering av hvilke forhold som ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i analysene. I den grad disse analysene ikke gir et dekkende grunnlag for avveinger mellom ulik ressursbruk, skal etatene og Avinor anbefale hvordan andre hensyn kan ivaretas.

Prioriteringene skal for alle rammenivå være samfunnsøkonomisk lønnsomme samlet sett (hensyn tatt også til ikke prissatte virkninger). I meldingsfasen skal målstrukturen brukes som prioriteringsverktøy på bakgrunn av resultatene fra plangrunnlaget.

Måloppnåelsen omfatter resultater fra både investeringsprosjekt og andre tiltak.

3.1 Grunnlag for prioriteringer og presentasjon av virkninger

Departementet vil legge stor vekt på å vise hvordan ressursbruken bidrar til å bedre transportforholdene. Det er derfor viktig at det framgår tydelig hvilke forutsetninger som ligger til grunn for prioriteringene, hvordan ressursbruken bidrar til bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren og hvordan dette påvirker måloppnåelsen.

Den samfunnsøkonomiske analysen består av beregnet nytte og kostnader samt ikke-prissatte konsekvenser. Ved prioritering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet veies disse opp mot hverandre. De ikke-prissatte virkningene kan bidra både positivt og negativt til vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til prosjektet/tiltaket. Samferdselsdepartementet ber om at ressursbruken i plangrunnlaget prioriteres ut fra kriterier om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, inkludert ikke-prissatte konsekvenser, jf pkt 10.1. Utover dette kan også netto ringvirkninger under gitte forutsetninger inngå i prioriteringsbegrunnelsen, jf pkt 10.3.

I noen tilfeller kan det være viktige formål og virkninger av tiltaket som ikke i tilstrekkelig grad ivaretas i de samfunnsøkonomiske analysene. Tiltak som ikke inngår når det prioriteres i følge samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan i slike særlige tilfeller begrunnes og prioriteres i plangrunnlaget av hensyn til synergieffekter/sammenhengende standard og samfunnssikkerhet og beredskap. Det vises videre til krav til vurderinger av midler til drift og vedlikehold i pkt 5.4.2.

Dersom etatene og Avinor på et faglig grunnlag mener at de samlede prioriteringene basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser gir for dårlig oppnåelse på enkelte av de transportpolitiske målene, eller for enkelte av de nasjonale transportkorridorene, må dette påpekes i plangrunnlaget, sammen med forslag til endring i prioritering av prosjekt og andre tiltak som kan bidra til å motvirke dette. Det må gjøres rede for endret beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet som følge av slike omprioriteringer.

Som det framgår av pkt 10.2 skal det gjøres følsomhetsanalyser for å vurdere hvordan endringer i vesentlige forutsetninger for analysene påvirker lønnsomheten. Vi ber om at etatene og Avinor gjør en særskilt vurdering av hvordan ulike priser for utslipp av klimagasser påvirker analyseresultatene, og synliggjør styrker og svakheter ved analysene.

3.2 Klimastrategi

Departementet viser til at transportsektoren¹ slapp ut i underkant av 14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter og sto dermed for 26 pst av norske klimagassutslipp i 2013. Utslippene fra transportsektoren har økt med 27 pst i perioden fra 1990 til 2013. Det er særlig utslippene fra tunge kjøretøy, dvs. godstransport, som har økt. De nasjonale utslippene hadde en topp i 2007, men har deretter vært relativt stabile, til tross for trafikkvekst. Vegtrafikken står for om lag ¾ av transportsektorens utslipp. Klimagassutslippene fra sektoren er forventet å øke i årene fremover uten nye tiltak.

Regjeringen la i februar 2015 frem Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Meldingen omhandler Norges innspill til internasjonal klimaforpliktelse under FNs klimakonvensjon i perioden 2021-2030. I meldingen foreslo regjeringen fem innsatsområder, og reduserte utslipp i transportsektoren er et av disse. Meldingen legger til grunn at Regjeringen viderefører en ambisiøs nasjonal klimapolitikk som bidrar til at Norges nasjonale utslipp reduseres fram mot 2030, og dermed også til det langsiktige målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Nasjonal transportplan skal sammen med andre virkemidler bidra til dette.

¹ Ikke medregnet fiske, traktorer, anleggsmaskiner og andre motorredskaper.

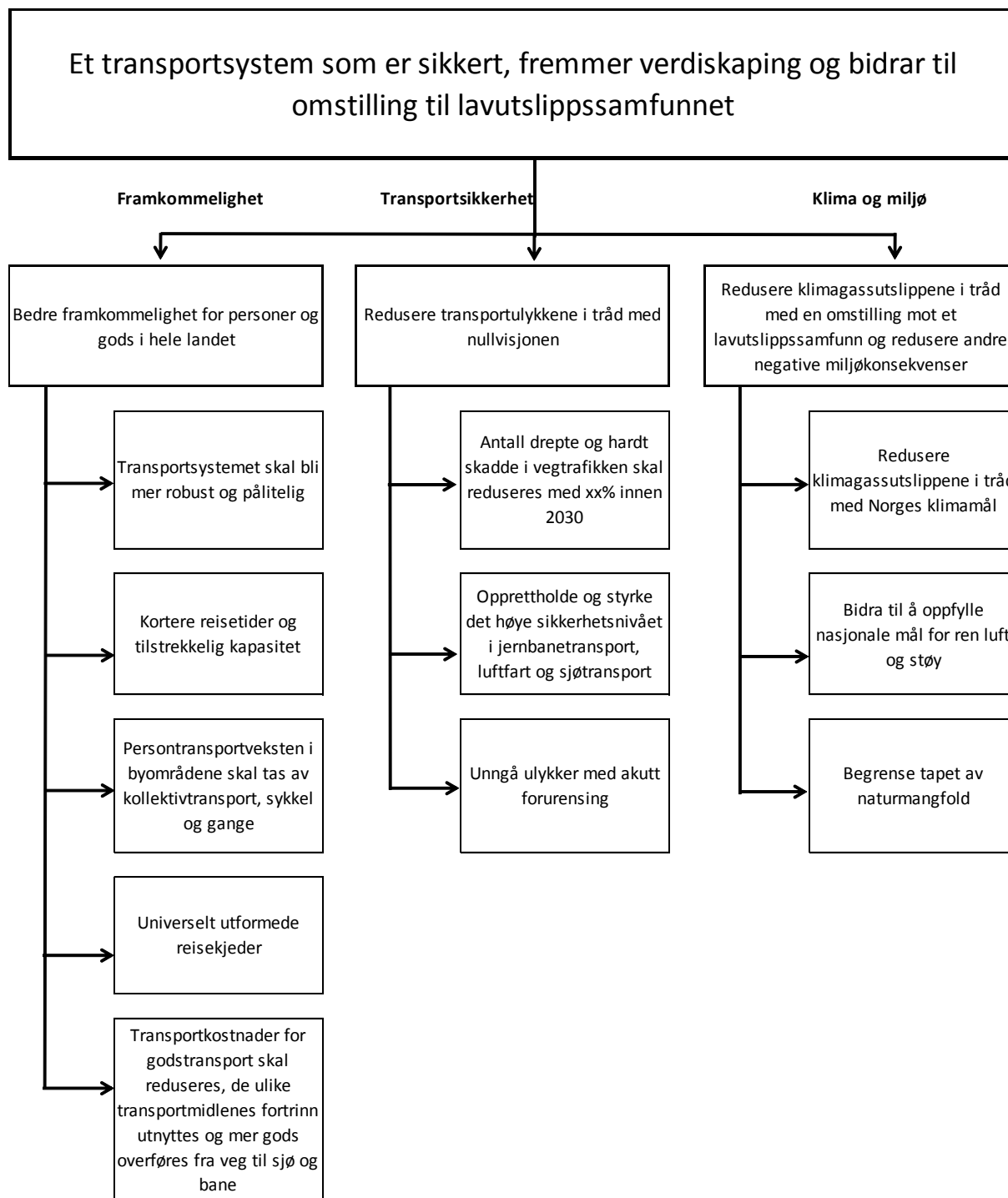
Grunnlaget for prioriteringene etter pkt 3.1 er samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ved vurdering av disse prioriteringene vil det være nyttig å se denne opp mot et alternativ der det utelukkende legges vekt på omstilling til lavutslippssamfunnet. Etatene og Avinor bes derfor også om å utarbeide en klimastrategi. Klimastrategien skal prioritere prosjekter som i størst mulig grad bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Strategien må utarbeides under samme økonomiske rammer som gjelder for planarbeidet for øvrig. Der strategien avviker fra etatenes råd om prioriteringer basert på samfunnsøkonomiske analyser må samfunnsøkonomiske kostnader og klimamessige fordeler ved endret prioritering framgå. Det skal legges størst vekt på tiltak etatene er ansvarlig for. Det må imidlertid også drøftes, og i størst mulig grad kvantifiseres, i hvilken grad tiltak på andre relevante områder kan bidra til måloppnåelse.

Klimastrategien inkluderer virkemidler som kommer i tillegg til rene investeringer i infrastruktur. Dette arbeidet skal bygge på det pågående samarbeidet mellom etatene og Miljødirektoratet.

3.3 Ny målstruktur

Målformuleringer og strukturen som skal ligge til grunn for neste transportplan er endret fra Nasjonal transportplan 2014 - 2023. Endringene er gjort med utgangspunkt i erfaringene med bruk av målstrukturen, innspill fra etatene og Avinor og politikkendringer.

Etatene og Avinor skal i plangrunnlaget vise og drøfte hvordan prioriteringsforslagene påvirker måloppnåelsen i henhold til denne målstrukturen.



3.3.1 Overordnet mål

Det overordnede målet skal peke ut den langsiktige retningen for utviklingen av transportsystemet:

Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet

3.3.2 Hovedmål

Hovedmålene beskriver både hva som er transportsystemets primære funksjon (framkommelighet) og hvilke hensyn som skal tas ved utviklingen av dette (trafiksikkerhet, universell utforming og klima og miljø).

Framkommelighet: Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet

Transportsikkerhet: Redusere transportulykker i tråd med nullvisjonen

Klima og miljø: Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser

Antall hovedmål er redusert fra fire til tre. Et universelt utformet transportsystem videreføres som transportpolitisk mål, men integreres i hovedmålet om framkommelighet.

3.3.3 Etappemål: framkommelighet, transportsikkerhet og klima og miljø

Etappemålene uttrykker mål for planperioden.

Etappemål for framkommelighet:

- Transportsystemet skal bli mer robust og pålitelig
- Kortere reisetider og tilstrekkelig kapasitet
- Persontransportveksten i byområdene skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange
- Universelt utformede reisekjeder
- Transportkostnader for godstransport skal reduseres, de ulike transportmidlenes fortrinn utnyttes og mer gods overføres fra veg til sjø og bane

Regjeringen er opptatt av å stimulere verdiskaping i hele landet. Et effektivt transportsystem som legger til rette for robuste bolig-, service- og arbeidsmarkedsregioner er vesentlig for framtidig vekst. Departementet mener at etappemålene om robust og pålitelig transportsystem, kortere reisetider og tilstrekkelig kapasitet og transportkostnader for gods er særlig viktige i relasjon til bedre framkommelighet i hele landet. I plangrunnlaget bes etatene og Avinor om å vise hvordan prioriteringene og andre forslag til tiltak slår ut for utviklingen av ulike bolig-, service og arbeidsmarkedsregioner.

Mange forhold gjør samferdselssektoren sårbar. For å opprettholde ytelsene i transportsystemet er forebyggende arbeid viktig. Etappemålet "transportsystemet skal bli mer robust og pålitelig" omfatter både tiltak rettet mot samfunnssikkerhet og klimatilpasning, og ressursbruk for å oppnå høy pålitelighet. For å sikre pålitelighet i transportsystemet og nødvendig robusthet i infrastrukturen er det viktig at nødvendige hensyn til samfunnssikkerhet og klimatilpasning kan tas allerede i plan- og utbyggingsfasen, jf pkt 5.4.8.

Sterk befolkningsvekst i byene gir særlige utfordringer, men samtidig er det i byene at mulighetene for tilrettelegging for økt bruk av kollektivtransport, sykkel og gange er størst. Av klimaforliket framgår det at persontransportveksten i *storbyområdene* skal tas av kollektivtransport, sykkel og

gange. Regjeringen vil utvide denne målsettingen. Etappemålet "Persontransportveksten i byområdene skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange" er en slik utvidelse og en forsterking av klimaforliket.

Etappemål for Transportsikkerhet

- Antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken skal reduseres med xx% innen 2030
- Opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i jernbanetransport, luftfart og sjøtransport
- Unngå ulykker med akutt forurensning

Departementet vil i stortingsmeldingen fastsette et kvantifisert mål for trafiksikkerhet på veg. Som et grunnlag for dette ber vi om at etatene og Avinor både viser hvilken reduksjon i antall drepte og hardt skadde som følger av prioritering på grunnlag av samfunnsøkonomiske analyser og hva som kan oppnås hvis ambisjonsnivået øker ytterligere i perioden.

Departementet ber videre om at etatene og Avinor synliggjør utviklingstrekk som innebærer en utfordring på transportsikkerhetsområdet og hvordan sikkerhetsarbeidet i planperioden bør innrettes for å imøtekomme disse. Vegdirektoratet må vurdere hvordan kunnskapsgrunnlaget fra etatsprosjektet "BEST" bør forvaltes videre.

I så stor utstrekning som mulig skal det gjennomføres samfunnsøkonomiske vurderinger av aktuelle tiltak innen forebyggende sjøsikkerhet. Innsatsen bør prioriteres på bakgrunn av disse og resultatene skal drøftes med hensyn til effekten på risikoen for liv og helse, samt miljørisiko. Departementet ber om at Kystverkets helhetlige vurdering av sjøsikkerhetstiltak (sjøsikkerhetsanalysen) er utgangspunkt for disse vurderingene.

Etappemål for Klima og miljø

- Redusere klimagassutslippene i tråd med Norges klimamål
- Bidra til å oppfylle nasjonale mål for ren luft og støy
- Begrense tapet av naturmangfold

Stortinget har gitt en rekke mål på klima- og miljøområdet, blant annet knyttet til innenlandske utslippsreduksjoner for 2020², for Norges indikative utslippsforpliktelse for 2030 og et mål om omstilling til et lavutslippsamfunn i 2050. Klimagassutslippene i transportsektoren kan reduseres gjennom overgang til transportformer med lavere utslipp, ved å legge til rette for mindre transportbehov eller lavere utslipp fra det enkelte transportmiddel, og reduserte klimagassutslipp vil være et viktig hensyn ved arbeidet med ny stortingsmelding om NTP.

² I klimaforliket (Innst. 390 2011-12) står det " *F l e r t a l l e t har merket seg at regjeringen i stortingsmeldingen fastslår at mindre fremgang enn forventet i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og sterkere økonomisk vekst og større utslipp fra oljesektoren vil ha betydning for når klimamålene blir nådd, men at disse forholdene ikke endrer ambisjonen om å redusere de nasjonale utslippene.*"

På samme måte som det er vanskelig eller umulig å reversere klimapåvirkningen, kan det være vanskelig å reversere konsekvensene for naturmangfoldet. Arealendringer er den viktigste påvirkningsfaktoren for truet natur i Norge i dag.

Nasjonale mål for naturmangfold, naturmangfoldsloven og tilhørende forskrifter skal legges til grunn ved både planlegging, bygging og drift av samferdselsanlegg. Departementet ber etatene og Avinor vurdere om det er behov for særlige tilpasninger, avbøtende eller kompenserende tiltak for å redusere konsekvensene bygg, drift og vedlikehold av infrastrukturen har på det naturmangfoldet.

Transport, særlig vegtrafikk, er den viktigste årsaken til lokal luftforurensning og støy. På begge disse miljøområdene er det fastsatt nasjonale mål. For lokal luftforurensning er det fastsatt juridisk bindende grenseverdier i forskrift. Departementet ber om at det vurderes hvordan plangrunnlaget bidrar til å nå målsettingene og grenseverdiene.

3.3.4 Indikatorer

Oppfølging av etappemålene belyses i de årlige statsbudsjettene gjennom et sett indikatorer. Det er en del utfordringer knyttet til indikatorene i dagens målstruktur. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til etatene og Avinor med et eget oppdrag knyttet til indikatorer.

4 Særskilte tema

4.1 Hovedtrekk og -utfordringer

Departementet har merket seg følgende sentrale utviklingstrekk og hovedutfordringer for utforming av transportpolitikk fra etatene og Avinors samlerapport fra analyse- og strategifasen:

Det har vært, og forventes i kommende år, en betydelig folkevekst i Norge. Aldersgruppene fra 70 år og oppover vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Den sterkeste folkeveksten vil skje i byområdene. Veksten i byområdene gir press på kapasiteten for både kollektivtransport, sykkel og annen vegtransport og gir behov for bedre tilrettelegging for areal- og energieffektive transportløsninger. Selv om utsiktene for økonomisk utvikling er usikre, forventes det en videre vekst som gir husholdningene høyere inntekt. Disse utviklingstrekkene vil gi økt etterspørsel etter transport.

Utvikling mot lavutslippssamfunnet vil kreve større endringer for transportsektoren, spesielt når det gjelder bruk av fossile drivstoffer men også når det gjelder reiseomfang og valg av transportmiddel. Det er potensial for å forbedre godstransporten slik at den blir mer effektiv og miljøvennlig. Gode løsninger krever et utvidet samspill mellom aktørene, både innenfor planlegging og drift.

Teknologiutvikling vil bidra til nye løsninger på mange områder, bl.a. innenfor sikkerhet, miljø og energieffektivitet. Det blir viktig å stimulere kunnskapsutvikling og legge til rette for implementering av ny teknologi.

Et endret klima gir utfordringer for utforming, drift og vedlikehold av transportsystemet. Det er nødvendig å utvikle kunnskap og tiltak for hvordan transportsektoren skal møte disse. Etatene og Avinor bes i plangrunnlaget om å vise hvilke grep som anbefales for å svare på utfordringene skissert i rapporten fra analyse- og strategifasen.

4.2 Miljøvennlige og tilgjengelige byområder

Det forventes en befolkningsvekst i de ni største byområdene på 20 pst fram mot 2030 og 43 pst mot 2050. Regjeringen har som mål at veksten i persontrafikken i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (jf 3.3.3). Departementet ber etatene og Avinor ta utgangspunkt i dette målet i det videre arbeidet med bymiljøavtaler for de ni største byområdene. Etatene og Avinor skal i arbeidet med plangrunnlaget gi sine faglige råd basert på samfunnsøkonomiske analyser. Etatene og Avinor peker på at det blir utfordrende å nå målet om at veksten i persontrafikken i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange i de ni byene – samtidig som det foreslås at ytterligere byer bør innlemmes i ordningen. Departementet viser til at målet om at persontrafikkveksten skal tas med kollektiv, sykkel og gange gjelder for både store og mellomstore byer. Departementet legger imidlertid ikke opp til å utvide ordningen med bymiljøavtaler nå. Vi ber etatene og Avinor gjøre faglige vurderinger knyttet til hvilke av de ni største byområdene som er best tilrettelagt for å nå nullvekstmålet, og for hvilke av byene oppfyllelse av nullvekstmålet vil være mest krevende. Tiltak i andre byer vurderes i den enkelte korridor.

Departementet viser til etatenes og Avinors forslag til egne byutredninger, der kapasitets-behovet og fremtidige transportstrømmer kobles til nullvekstmålet for persontransporten. Departementet ber om at etatene og Avinor går i gang med dette arbeidet. Etatene og Avinor vurderer selv behovet for å involvere kommuner og fylkeskommuner i dette arbeidet. Regjeringen har varslet at den vil føre en aktiv storbypolitikk blant annet ved å gi statlig investeringstilskudd på 50 pst til finansiering av viktige kollektivtransportløsninger i de fire største byene. Vi ber derfor etatene og Avinor redegjøre for kostnadene for disse investeringene, og gi en oversikt over om og hvordan etatene tilråd at midler til disse investeringene prioriteres innenfor de forskjellige rammenivåene. Ved rullering av NTP vil departementet ha behov for et estimat for hva denne satsingen vil kreve, og at dette legges til grunn for prioriteringene fra etatene og Avinor.

Departementet ber om anslag for hva det vil koste å nå målet om nullvekst i personbil-transporten i de ni største byområdene. Etatene og Avinor kan benytte grunnlaget som allerede finnes for å foreslå midler til bymiljøavtalene og arbeide videre med byutredningene. For de fire største byområdene, må ordningen med 50/50-finansiering inkluderes i anslagene, der det er aktuelt og det foreligger tilstrekkelig planavklaring. Vi ber om kostnadsanslag for henholdsvis investeringer og drift av kollektivtransport i NTP-perioden. Videre ber vi om at etatene og Avinor gjør rede for konsekvensene av å ikke sette av tilstrekkelige midler til drift av kollektivtransport. Det er særlig viktig å ha best mulig kostnadsanslag for de fire største byområdene. Når det gjelder de fem øvrige, er departementet klar over at arbeidet har kommet kort og at anslagene derfor vil være grove. Det vil kunne være alternative tilnærminger (kombinasjoner av aktuelle virkemidler) og det vil være knyttet usikkerhet til kostnadsanslagene. Vi mener likevel det er avgjørende at vi synliggjør det økonomiske behovet for at byene skal få nødvendig prioritet ved rullering av NTP.

Departementet har merket seg at etatene og Avinor vurderer at gåing og sykling har potensial til å ta 40-60 pst av veksten i persontransporten i byområdene. I rapporten er kostnader og virkemidler for å få til dette på et svært overordnet nivå. Når dette synes å være en sentral del av løsningen på de kommende framkommelighetsutfordringene, slik etatene og Avinor vurderer det, bes det om at det i planfasen tas fram konkrete kostnadsanslag for sykkel- og gangtiltak for de ulike byområdene, fordelt på forvaltningsnivå på lik linje med kollektivtransport. Etatene og Avinor bes også konkretisere hvilke virkemidler for øvrig som bør vurderes for å få til et trendskift i forhold til sykkel og gange.

Etatene og Avinor påpeker at kjøprising og å stimulere til nullutslippsbiler vil være viktige virkemidler. Etatene og Avinor mener at insentivene for nullutslippsbiler bør vris slik at de ikke medvirker til økt antall biler i byområdene. Departementet ber om innspill til hvordan insentivene for elbiler da bør utformes.

Lokal luftforurensning og støy er en stor utfordring for flere norske byområder. Luftkvaliteten i byene har blitt bedre de senere årene, men fortsatt er det overskridelser av nasjonale mål og grenseverdier, særlig når det gjelder NO₂. Transportsektorene er også dominerende ift støyplager. Vi ber etatene og Avinor gjøre rede for status og tiltak jf grenseverdiene og de nasjonale målene for lokal luftforurensning og støy.

Etatene påpeker at arealpolitikken er viktig og at det bør legges til rette for fortetting rundt knutepunkter. I det videre arbeidet skal det vurderes hvordan utviklingen av arealbruken og transportsystemet kan bidra til bærekraftige og effektive transportsystemer for byområdene.

Departementet viser til at regjeringen vil bruke byutviklingsavtaler i de største byområdene som nytt verktøy for å følge opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene. Arealdisponeringen har en viktig funksjon både for å sikre et godt trafikkgrunnlag for transportinvesteringene i byområdene og for å sikre god tilgjengelighet for fotgjengere og syklistene. Etatene og Avinor bes konkretisere hvordan det bør arbeides for å oppnå en arealbruk som reduserer behovet for motorisert transport i det daglige og om å vurdere hvilken rolle fylkeskommunene bør ha i dette arbeidet. Videre bes det om at det utarbeides en oversikt over mulig etablering av innfartsparkeringer i tilknytning til jernbanestasjoner og ekspressbusstopp der det ligger til rette for dette, samt vurdering av ressursbehov.

Etatene og Avinor bes vurdere hvordan økt andel personer med nedsatt funksjonsevne kan reise kollektivt. Tilrettelegging for enkel, universell utformet overgang mellom de kollektive transportformene så vel som god tilgjengelighet til stasjoner og holdeplasser vektlegges.

Departementet ber etatene og Avinor redegjøre for hvilke effekter økt samordning av offentlig kjøp av persontransporttjenester med tog og øvrig kollektivtransport kan ha på utnyttelsen av infrastrukturen og på behovet for driftstilskudd. Etatene og Avinor bes adressere forslag til hvordan og hvor denne økte samordningen bør gjennomføres. Når etatene og Avinor utarbeider forslag bør det ses hen til at det i minst mulig grad bør legges opp til ordninger som dupliserer allerede velfungerende samarbeidsarenaer.

Departementet ber etatene og Avinor, gjerne i samarbeid med fylkeskommunene, om å redegjøre for effekter av mer effektiv prising i kollektivtransporten og tiltak som bidrar til økt betalingsvilje. Etatene bes vurdere hvilke grep som kan bidra til å forenkle kollektivbruken for de reisende,

herunder harmonisering av takststrukturer, og hvilke økonomiske og praktiske konsekvenser dette vil ha.

Etatene og Avinor har påpekt at en robust organisering bl.a. ved at egnede storkommuner med tilstrekkelig antall innbyggere tar over ansvar for kollektivtransport kan være hensiktsmessig. I Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner er det bl.a. foreslått at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkl. TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Forutsetningene for at en kommune skal ha ansvar for kollektivtransporten er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område). Området må videre ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.

Departementet ber etatene og Avinor om å følge opp Regjeringens politikk m.h.t. mulighet for overføring av ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Når det gjelder spørsmålet om overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vises til pkt 9.

Etatene og Avinor anbefaler at framkommelighet for næringslivets transporter inn mot byene vektes sterkere enn framkommelighet for personbilene. Departementet ber om forslag til hvordan dette skal gjøres i praksis.

I byområdene, spesielt i Osloregionen, er det betydelig konkurranse mellom gods- og persontransport om arealbruk og kapasiteten i transportsystemer. Dette gjelder både for godstransport til og fra sentrale knutepunkter og distribusjon av gods. Det er nære koblinger mellom byutvikling og utfordringer for person- og godstransporten i by. Departementet mener det er for tidlig å inkludere godstransport i bymiljøavtalene fordi det vil gjøre det mer krevende å få etablert slike avtaler på kort sikt. Departementet ber derfor etatene og Avinor om at målkonfliktene belyses og at aktuelle virkemidler for å møte utfordringene blir skissert.

4.3 Godsstrategi

Etatene og Avinor bes om å utarbeide en godsstrategi som legger til rette for en effektiv, pålitelig, sikker og miljøvennlig godstransport, slik at næringslivets transportkostnader kan reduseres og forutsigbarheten økes.

Strategien skal være basert på en samfunnsøkonomisk tilnærming og inneholde to elementer:

- Virkemidler som bidrar til en effektiv godstransport gjennom å styrke det enkelte transportmidlets fortrinn
- Virkemidler som styrker samspillet mellom dem. Styrket samspill er et viktig element i arbeidet med å overføre mer godstransport til sjø og bane.

Det er særlig aktuelt å stimulere til overgang fra veg til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Strategien skal inneholde omtale av virkemidler som er rettet inn både mot det enkelte transportmiddel og tiltak av mer tverrsektoriell karakter. Som en del av virkemiddelanalysen i

godsstrategien skal effektene og kostnadene av de ulike tiltak og virkemidler vurderes og virkningen på transportpolitiske mål belyses.

Departementet ber om at det utredes virkemidler for å realisere aktuelle deler av potensialet for godsoverføring fra veg til sjø og bane, herunder en midlertidig tilskuddsordning for godsoverføring rettet mot bedrifter som velger å benytte sjøtransport framfor landtransport, jf Dokument 8:40 S (2014-2015) og Innst. 213 S (2014–2015). Vi ber om at forholdet til statsstøttereguleringen ved en eventuell tilskuddsordning vurderes.

En forutsetning for godsoverføring er å effektivisere godstransporten og redusere eksterne kostnader, slik at en legger til rette for en konkurransedyktig og bærekraftig transportmiddelfordeling i godstransportsektoren. Det bør beregnes hvordan realisering av godsoverføringspotensialet påvirker eksterne kostnader som ulykker, kø, utslipp til luft og vegslitasje fra godstransportsektoren.

Med utgangspunkt i resultatene i analyse- og strategifasen ber vi etatene og Avinor legge vekt på ulike typer gods i arbeidet med godstransport. Etatene og Avinor foreslår at godsstrategien rettes inn mot spesifikke strekninger og næringer. Departementet vil i tillegg vise til den nasjonale havnestrategien, der det fremgår at stamnetthavnregimet skal forsterkes og forbedres.

Ny kunnskap om produksjonsmønstre, varestrømmer, strukturer i godstransportmarkedet, virkemidler mv. fra den brede godsanalysen vil utgjøre et viktig faglig grunnlag for arbeidet. Etatene og Avinor bes om å vurdere hvordan kunnskapsgrunnlaget fra prosjektet "Bred analyse av godstransport" bør forvaltes videre, og peke på hvilke utfordringer som foreligger for å kunne sammenligne relevante deler av godstransportmarkedet over tid. Godsanalysen har blant annet pekt på svakheter i statistikkgrunnlaget for godstransport på sjø.

Departementet ber etatene og Avinor om å foreslå tiltak som bidrar til å legge til rette for effektive, sikre og miljøvennlige godskorridorer med gode internasjonale koblinger.

Utfordringene for godstransporten varierer i ulike deler av landet. Det bør vurderes om tilnærmingen bør være korridorvis og om fylkesvegnettet bør trekkes inn. Hvordan møte transportutfordringene og vurdering av behovet for transportkapasitet bør ses på tverrsektorielt.

I byene, som er viktige som knutepunkt for godstransporter, skal det legges til rette for effektive terminaler, arealbruk og bylogistikk. KVVU for terminalstruktur i Oslofjordregionen, som er under utarbeiding, vil bidra med ytterligere kunnskap og plangrunnlag for beslutninger om framtidig om terminalstruktur i Oslofjordregionen. Omtalen i godsstrategien av terminalstruktur for Oslofjordområdet skal ikke forskuttere regjeringens beslutning om konseptvalg.

Det forventes at alle transportformene videreutvikles og styrker sin effektivitet. For å sikre at sjø og banetransport fortsatt skal være konkurransedyktig også på strekninger ned til 500 km kan det være behov for bedre rammebetingelser. Departementet ber om at det gjøres en vurdering av mulighetene for å gjøre det enklere for nye transporttilbydere å tilby transportløsninger på bane.

Avgangspunktligheten fra godsterminalene er et viktig element for å sørge for at godstogene kommer fram til avtalt tid. Etatene bes å vurdere dagens avgangspunktlighet og eventuelle forbedringstiltak, samt kostnader og nytteeffekter av disse. Samferdselsdepartementet har merket

seg at Jernbaneverket i sin perspektivmelding mener at standarden for kryssningsspor skal være 750 meter, mot dagens 600 meter på hoveddelene av jernbanenettet. Perspektivmeldingen antyder at det i framtiden bør være enda lengre kryssningsspor. Dette har sammenheng med behovet for å styrke banetransportens lønnsomhet. I lys av denne utviklingen, bør det også gjøres vurderinger av om kryssningssporstrategien sett i sammenheng med driftsopplegget generelt bør justeres slik at utviklingen av strekningskapasitet blir mer robust over tid.

4.4 ITS

ITS handler om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i transportsektoren. Departementet mener ITS i mange tilfeller vil være viktig for å nå de transportpolitiske målene om framkommelighet, trafiksikkerhet og miljø/klima. Eksempelvis kan gode ITS-systemer for trafikkstyring for både veg og kollektivsektoren i urbane områder gi mer effektiv bruk av eksisterende kapasitet i infrastrukturen, bedre trafikkflyt, mindre lokal luftforurensning og mindre utslipp. Økt bruk av elektronisk kommunikasjon mellom ulike kjøretøy på veggen, og mellom kjøretøy og veginfrastrukturen (såkalt kooperativ ITS), er et annet eksempel på hvordan ITS kan bidra til å nå transportpolitiske mål om trafiksikkerhet.

EU-kommisjonen opererer i grunnlaget for ITS Direktivet med stort nyttepotensiale for samordnet innføring av ITS i vegtransportsektoren i Europa. Effektene er anslått til reduserte køproblemer på 5-15 pst, nedgang i dødsulykker med 5-15 pst og reduserte utslipp av CO₂ med 10-20 pst. Samferdselsdepartementet har ikke grunnlag for å vurdere disse tallene da de vil variere bl.a. med vegnett, tjenestenes omfang og graden av samvirke mellom tjenestene.

Det skjer rask utvikling på flere ITS-områder, bl.a. kooperativ ITS, big data, navigasjonssystemer, automatisering og fjernstyring, digitaliserte systemer, økt bruk av sensorer og teknologi som kan gi trendbrudd. Annen ITS-teknologi er vel kjent og allerede tatt i bruk. Regjeringen ønsker å øke takten i bruken av ITS i transportsektoren.

For kjent teknologi som allerede er i bruk eller kan tas i bruk i nær framtid ber departementet etatene og Avinor om:

- å komme med konkrete forslag til utbygging av ITS-tjenester for både person- og godstransport som bidrar til å nå transportpolitiske mål, samt kostnadsanslag og nyttevurderinger på dette, herunder hva som kreves for å oppfylle kravene i eksisterende og kommende forordninger avledet av EUs ITS-direktiv. Det skal bl.a. fokuseres på hvordan ITS kan bidra til miljøriktig transport i byområdene, herunder attraktiv kollektivtransport, systemer og tjenester for varedistribusjon og bedre utnyttelse av tilgjengelig kapasitet, samt trafiksikkerhet.

For teknologi hvor det skjer en rask utvikling internasjonalt, eksempelvis kooperativ ITS, big data, navigasjonssystemer, automatisering og fjernstyring, digitaliserte systemer, økt bruk av sensorer og teknologi som kan gi trendbrudd ber departementet om:

- vurderinger hvorvidt det innenfor disse områdene finnes løsninger, systemer og applikasjoner som er modne nok til at det settes i gang pilotprosjekt innenfor et avgrenset

område eller tidsrom. Det bes om konkrete forslag til pilotprosjekt, samt kostnadsanslag og nyttevurderinger på dette samt forslag til løsning for hvordan dette kan organiseres og hvilke aktører som kan være med. Det kan også fremmes forslag til pilotprosjekt basert på teknologiske løsninger som er kjente og klare for implementering, men som tidligere ikke har vært i bruk i transportsektoren i Norge.

Til tross for at ITS-teknologi og kunnskap er modent nok til bredere anvendelse og til tross for at mengden data som finnes i transportsektoren øker, er det et problem at ITS-systemer og løsninger ikke snakker sammen – innenfor og på tvers av ulike transportformer, på tvers av ulike land, på tvers av administrative grenser innenfor land og på tvers av offentlig og privat sektor. Problemene handler bl.a. om ulike standarder for datautveksling, mangel på åpne data og manglende interoperabilitet. I tillegg til et spørsmål om teknologi er dette altså like mye et spørsmål om administrative barrierer. I den forbindelse bes etatene og Avinor om å vurdere hvilke eventuelle organisatoriske hindre som ligger i veien for økt bruk av ITS i transportsektoren i Norge, samt konkrete forslag til hvordan disse kan løses eller endres. Departementet ber i den forbindelse også om en vurdering av om det er hensiktsmessig å etablere en digital samhandlingsplattform på tvers av transportformene som også vil kunne inkludere private aktører i transportsektoren. Nytte og kostnadsspørsmål skal inngå i vurderingen. Dersom en slik plattform vurderes som hensiktsmessig bes etatene og Avinor om å redegjøre mer konkret for omfang og innretning på en slik plattform, kostnadene for etablering og drift, forslag til hvilke aktører som skal være med og forslag til hvordan et slikt arbeid kan organiseres.

For etatenes/Avinors arbeid med ITS skal hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas.

4.5 FoU

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å ta kvalifiserte beslutninger om investeringer, slik at tiltakene kan gjennomføres effektivt og med høy kvalitet. Transportetatene har en viktig funksjon i kartlegging og oppfølging av kunnskapsbehovet på transportområdet. I forbindelse med utarbeidelsen av forslag til NTP 2014-2023 ble det avdekket et behov for en tverretattlig strategi for forskning og utvikling. En slik strategi ble utarbeidet og lagt frem av etatene og Avinor i januar 2014. Hensikten med denne strategien er å fremskaffe kunnskap og løsninger som bidrar til å nå overordnede politiske mål, samt å oppnå et større forskningsomfang og mer effektiv utnyttelse av forskningsmidlene. Vi ber om oppdatering av denne strategien og en redegjørelse for hvordan den har fungert.

4.6 Infrastrukturtiltak og kommunesammenslåinger

I statsbudsjett for 2015 for Samferdselsdepartementet, jf. Prop 1 S (2014-2015), side 238, framgår at det i retningslinjene for planarbeidet vil *"bli vurdert nærmere om infrastrukturtiltak kan nyttast i arbeidet med kommunesammenslåingar, jf Prp. 95 S og Innst. 300 S (2013-2014)"*.

Vi ber etatene og Avinor vurdere fordeler og ulemper ved slik bruk av infrastrukturtiltak sett fra et transportfaglig synspunkt. Et aspekt som vi ønsker å få belyst er hvilke konsekvenser dette vil ha for en effektiv og helhetlig planlegging i transportsektoren.

5 Prioriteringer innen økonomiske planrammer

Transportetatene skal med utgangspunkt i økonomiske planrammer utarbeide forslag til prioriteringer som legges fram i plangrunnlaget. Prioriteringene skal inneholde forslag til statlig investeringsprogram og program for drift og vedlikehold.

5.1 Tekniske føringer for utarbeidelsen av plangrunnlaget

5.1.1 Økonomiske planrammer

Planarbeidet i Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket for perioden 2018-2029 skal skje med utgangspunkt i en felles økonomisk planramme. Vi ber om at etatene, ut fra de føringer som er gitt for prioriteringsarbeidet, kommer med forslag til fordeling av denne rammen både innen og mellom sektorer, jf pkt 5.4.1.

Vi understreker at all ressursbruk skal prioriteres innenfor denne rammen. Alle forslag til midler til eksisterende ordninger, slik som tilskuddsordningen til fylkesveger, belønningsordningen og 50/50-ordningen (statlig finansiering av store fylkeskommunale infrastrukturprosjekt i de 4 største byområdene) må i plangrunnlaget inkluderes i denne rammen. Tilsvarende gjelder forslag til nye ordninger, som rentekompensasjonsordning for bompenger. Etatene kan i tillegg prioritere midler til ulike formål og ordninger ved alternative rammenivå, jf pkt 6. Det gis ikke planrammer for virksomheten til Avinor.

Den økonomiske planrammen (basisrammen) settes lik gjennomsnittlig ramme for siste seksårsperiode i NTP 2014-2023, som er 58 mrd 2015- kr per år. Framtidige bevilgninger til vegselskapet (5 mrd kr per år) er inkludert i denne rammen, men skal holdes utenfor etatenes prioriteringer. Det må imidlertid settes av midler til drift- og vedlikehold også av selskapets portefølje.

Rentekompensasjonsordningen for transporttiltak i fylkene inngår i rammen, men kan ikke omdisponeres til andre formål. Vi ber om at det settes av 236 mill. kr per år til ordningen, som er beløpet for rentekompensasjon som ligger inne i NTP 2014-2023.

I tillegg må Statens vegvesen anslå et realistisk nivå på bompenger og eventuell annen brukerfinansiering, jf nedenfor.

Statens vegvesen og Jernbaneverket skal videreføre arbeidet med effektiviseringsprogrammet, jf NTP 2014-2023. Departementet ønsker at etatene, også som en del av arbeidet med effektiviseringsprogrammet, skal utrede konkrete tiltak for å øke produktiviteten i sektoren slik at kostnadene kan komme ned mot nivået i landene rundt oss, jf første rapport fra Produktivitetskomisjonen (NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for velferd og vekst). Som følge bl.a. av at første rapport er på høring fram til 2. juni 2015, må departementet komme tilbake til dette i et eget oppdrag.

Samferdselsdepartementet vil også peke på at høy aktivitet i sektoren kan bidra til å drive opp kostnadsnivået. Vi vil som en del av oppdrag nevnt over be etatene vurdere om det er potensielle skranker i markedene som kan hindre en kostnadseffektiv gjennomføring av prosjekter.

5.1.2 Bindinger og minimumskrav

Ved utarbeidelsen av plangrunnlaget må etatene legge til grunn at prosjekt som er tatt opp til bevilgning ved inngangen til planperioden skal fullføres, og at minimumskrav skal oppfylles.

Prosjekt som antas å være tatt opp til bevilgning ved inngangen til planperioden skal derfor betraktes som bundne. Dette innebærer at det i plangrunnlaget skal settes av midler til rasjonell fullføring av disse. Bindingene fastlegges med utgangspunkt i foreliggende planer.

Minimumskrav er forpliktelser som skal oppfylles i plangrunnlaget. Minimumskravene er knyttet til internasjonale regler, EØS-regelverk og nasjonalt lov- og forskriftsverk, for eksempel innen miljøområdet og for universell utforming. Vi ber om at det i plangrunnlaget gis helt konkrete henvisninger til lover/forskrifter/regelverk som ligger til grunn for bindingene. I den grad det i planarbeidet oppstår spørsmål knyttet til hva som skal regnes som minimumskrav, bes om at dette tas opp i Samordningsgruppa. Videre ber departementet om at det så langt mulig redegjøres for kostnadene knyttet til oppfyllelse av minimumskravene.

Det vil i departementets arbeid med stortingsmeldingen være viktig å få kartlagt det økonomiske handlingsrommet for utforming av transportpolitikken. Departementet ber derfor om at det utarbeides en oversikt hvor det framgår hvilke prosjekt som antas å være bundne ved inngangen til planperioden. Videre bes om en oversikt hvor det framgår om det er prosjekt som ligger inne i Nasjonal transportplan 2014-2023 for perioden 2014-2017, men som nå ikke er prioritert i plangrunnlaget fra etatene. Det er viktig at det begrunnes hvorfor etatene eventuelt har valgt ikke å prioritere prosjektene som lå inne i Nasjonal transportplan 2014-2023 for den første fireårsperioden.

5.1.3 Krav til plangrunnlag

Det er helt sentralt at det utarbeides pålitelige kostnadsoverslag som grunnlag for regjeringens prioritering av tiltak i kommende planperiode. Dette gjelder nivået på drift og vedlikehold samt kostnadsoverslagene på de ulike tiltakene innenfor programområdene og de større investeringsprosjektene. Det er avgjørende for transportplanens funksjon som prioriterings-verktøy at plangrunnlaget har høy kvalitet og at kostnadsanslagene er holdbare over tid.

Det stilles derfor blant annet krav til planstatus på prosjektene som foreslås gjennomført.

Prosjekt som foreslås prioritert i første fireårsperiode må som hovedregel inngå i godkjent kommune(del)plan, eller eventuelt i en statlig reguleringsplan. I en slik plan vil hovedtrekkene i utbyggingen framgå, blant annet trasé og standard, og kostnadene vil være angitt med en usikkerhetsmargin på pluss/minus 20 pst. Det må tas hensyn til at det innenfor Kystverkets område ikke utarbeides kommune(del)plan for alle typer tiltak. Dersom etatene mener det må gjøres unntak i enkelte tilfeller, skal disse begrunnes særskilt.

For prioritering i siste åtteårsperiode må det som hovedregel være gjennomført konseptvalg-utredning (KVU) og tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS1). Dette gjelder prosjekt over utløsende beløp. Etatene skal som hovedregel kun foreslå prosjekt der det er gjennomført KVU/KS1.

5.1.4 Spesielt om bompenger

Etablerte prinsipper for bompengefinansiering legges til grunn. I tillegg må etaten legge til grunn nye føringer som framkommer av bompengereformen, jf Meld. St. 25 (2014-2015). Vi ber om at det redegjøres for sannsynlige bompengeinntekter i perioden, og hvordan det er tenkt at bompengene innføres i finansieringen av prosjektene. Det bes om at det angis status og framdriftsplan for lokal behandling av prosjekter over 3 mrd kr der dette er aktuelt.

5.2 Oppfølging av store strategiske satsinger i NTP 2014-2023

5.2.1 Utbygging av Intercity-strekningene

Det ble i NTP 2014-2023 lagt en strategi for utviklingen av togtilbudet på IC-strekningene. Det er lagt opp til at det innen utgangen av 2024 er bygget ut sammenhengende dobbeltspor til Tønsberg, Seut/Fredrikstad og Hamar. Innen utgangen av 2026 legges det til rette for halvtimesavganger til/fra Skien og Sarpsborg og mer godskapasitet på Dovre- og Østfoldbanen. Samferdselsdepartementet ber om at disse milepælene legges til grunn i det videre arbeidet, slik at det i plangrunnlaget settes av midler til rasjonell gjennomføring, jf pkt 5.1.2 om bindinger om minimumskrav.

I NTP 2014-2023 ble det lagt til grunn at videre utvikling av InterCity-strekningen til Halden, Lillehammer og Skien skal ta sikte på ferdigstilling i 2030, og at endelig framdriftsplan for videre utbygging vil bli sett i lys av de utredningene som nå gjennomføres på jernbaneområdet fram til rullering av transportplanen. Vi ber om at etatene og Avinor i plangrunnlaget legger fram endelig framdriftsplan for den videre utbyggingen. Departementet ber om at de fem forholdene som det skal tas hensyn til i videre planlegging av InterCity-strekningene, jf. budsjettet for 2015 (side 168), samt føringene i disse retningslinjene knyttet til prioritering av tiltak, legges til grunn i dette arbeidet.

5.2.2 Ferjefri E39

Det ble i NTP 2014-2023 lagt fram en ambisjon om å binde Vestlandet sammen gjennom en opprustet og ferjefri E39, der videre planlegging skal skje med sikte på ferdigstilling i løpet av en tjueårsperiode. Det er nå utført KVU/KS1 for alle fjordkryssinger unntatt Sognefjorden, og avklaringer av trase er gjort. Samferdselsdepartementet ber om en vurdering av hvordan ambisjonen skal følges opp videre, og hva dette vil kreve.

5.3 Virkninger av prioriteringene

5.3.1 Måloppnåelse

Det er i pkt 3 fastsatt tre hovedmål knyttet til framkommelighet, sikkerhet og miljø. Videre er det knyttet flere etappemål til hvert av hovedmålene. Vi ber om at utfordringene på området beskrives for hvert etappemål, samt at det redegjøres for tiltak og virkemidler som foreslås satt inn i perioden.

Vi ber om at etatene og Avinor redegjør for og drøfter hvordan prioritering basert på samfunnsøkonomiske analyser bidrar til måloppnåelse. Dette omfatter tiltak som finansieres over etatenes og Avinors budsjetter samt generelle transportpolitiske tiltak som hører inn under statlig myndighet. Ved vurdering av måloppnåelse kan det også legges til grunn transportpolitiske tiltak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, når slike tiltak er forankret lokalpolitisk.

5.3.2 Virkningsberegninger

Vi ber om at det utføres analyser som viser virkningene av tiltakene som finansieres over etatenes budsjetter. Dette skal presenteres for alle tiltak med kostnadsramme over 3 mrd kr og skal også framstilles for den samlede porteføljen. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger skal presenteres, jf pkt 10. Vi ber om at etatene i tillegg til samfunnsøkonomisk netto nytte og netto nytte per kostnad viser hvordan de ulike gevinstene og kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen bidrar til det samlede resultatet. Vi viser også til pkt 5.4.6 Nasjonale transportkorridorer.

Framstillingen skal i tillegg vise endringer i CO₂-utslipp (så langt mulig også i 2050), antall personer utsatt for støynivå over 38 dBA og antall drepte og hardt skadde per år.

Det bes om at virkningene vises både for 4-årsperioden 2018-2021 og for 12-årsperioden 2018-2029. Virkningen skal vises av prosjekt og tiltak som igangsettes innenfor henholdsvis 4- og 12-årsperioden. Beregningene skal gjøres for investeringstiltak og programområder og så langt som mulig vurdere ressursbruken til vedlikehold og drift.

Vi ber også om at Avinor presenterer resultatene av de samfunnsøkonomiske analysene som selskapet utfører.

5.4 Omtale og analyser innen økonomisk planramme

5.4.1 Fordeling av rammen

Vi legger i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan opp til å fordele midlene til Jernbanelinjen, Statens vegvesen og Kystverket på poster og kapitler. Videre tar vi sikte på under den enkelte postomtale å gi en kort beskrivelse av de foreslåtte prioriteringene. I utgangspunktet vil det bli brukt tabeller med tilsvarende fordeling på kapitler og poster som i Nasjonal transportplan 2014-2023.

Vi ber om at etatene i sitt plangrunnlag, eller som et vedlegg til dette, kommer med forslag til underlagsmateriale tilpasset en slik framstilling. Departementet legger opp til at NTP-rammen på kystområdet spesifiseres på postnivå i tillegg til virksomhetsområde. Vi vil komme nærmere tilbake til hvordan forslaget på kystområdet skal framstilles.

5.4.2 Drift og vedlikehold

Riktig nivå på drift og vedlikehold (inkludert fornying) er viktig for god utnytting av infrastrukturen og for å ivareta infrastrukturen på en kostnadseffektiv måte. Det er viktig at strategien for drift og vedlikehold bygger på et kvalitativt best mulig og oppdatert grunnlag. Etatene og Avinor har i

analyse- og strategifasen gitt oppdaterte tall for drifts- og vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsetterslep.

I følge etatene og Avinor er det metodiske likhetstrekk når det gjelder beregning av vedlikeholdsbehovet, slik at dette ikke gir vesensforskjeller i beregningene. Imidlertid har ikke av etatene og Avinor metodikk og tilhørende verktøy for å gjøre en samlet prioritering. En slik metodikk vil i følge etatene og Avinor være for krevende å utvikle og praktisere i forhold til nytten. Samferdselsdepartementet vil påpeke at fastsetting av nivået på drift og vedlikehold og videre avveiningen av nivået på drift og vedlikehold i forhold til investeringer, er en stor utfordring. I plansammenheng vil slike avveininger måtte gjøres selv om metodegrunnlaget er svakt. Det er da særlig viktig at grunnlaget for slike avveininger er mest mulig gjennomsiktede og konsekvensene belyst i størst mulig grad.

Det bør derfor jobbes videre med å utvikle verktøy og metoder som støtte for de avveiningene som skal gjøres i plangrunnlaget. Området drift og vedlikehold er imidlertid så komplisert at en vanskelig kan utvikle et verktøy som ivaretar alle relevante forhold. Bruk av samfunnsøkonomiske analyser på delelementer vil være en støtte til avveiningene.

Departementet ber etatene og Avinor oppdatere vurderingene av tilstanden på dagens infrastruktur, hvis det foreligger ny informasjon siden strategi- og analysefasen. Vi ber også om at det gjøres rede for hvordan drifts- og vedlikeholdsbehovet forventes å utvikle seg i de ulike transportsektorene. Videre ber Samferdselsdepartementet om at det foretas en gjennomgang av det nasjonale jernbanenettet med sikte på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk optimal ressursbruk knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av strekninger som i dag ikke er trafikkert.

For å illustrere konsekvensene av ulike nivåer for prioriteringer av drift og vedlikehold (inkludert fornying) av den statlige infrastrukturen, bes etatene og Avinor å vurdere konsekvensene på ressursbruk av følgende alternativer:

- Vedlikeholdsetterslepet øker ikke i planperioden
- Vedlikeholdsetterslepet reduseres slik at etterslepet tas igjen i planperioden

Det skal beregnes hvor store ressurser som må settes av til drift og vedlikehold i planperioden i de ulike alternativene fordelt på de enkelte transportsektorer. Konsekvensene på de ulike transportpolitiske målene som framkommelighet, sikkerhet og miljø belyses. Med utgangspunkt i analysene ovenfor bes etatene og Avinor innenfor den økonomiske planrammen utarbeide en strategi for satsingen på drift og vedlikehold (inkludert fornying) i planperioden 2018-2029. Det bør så langt det er mulig legges vekt på samfunnsøkonomi ved utarbeiding av strategien. Konsekvensene av strategien for transportpolitiske mål, vedlikeholdsetterslep og ressursbehov skal synliggjøres. Vi ber om at omtalen splittes på transportsektorer, drift og vedlikehold (inkludert fornying). Vi ber også om at det redegjøres for hvilke vurderinger som ligger bak den foreslåtte satsingen i planperioden. Usikkerheten i beregningene belyses.

5.4.3 Trafikant og kjøretøy

Vi ber om at det gis en omtale av relevante temaer og utfordringer på trafikant- og kjøretøyområdet. Eksempelvis bør det redegjøres for særlige problemstillinger knyttet til utviklingen innen kjøretøyers vektorer og dimensjoner, herunder konsekvenser for dimensjonering av ulike elementer i veginfrastrukturen.

5.4.4 Programområdene

Det skal gjøres rede for hvordan den økonomiske planrammen er fordelt på de ulike tiltakene/kategoriene under programområdene for veg og jernbane og hva etatene har vektlagt i denne forbindelse.

Vi ber om at det utføres samfunnsøkonomiske analyser som så langt mulig viser hva som oppnås med innsatsen på de enkelte områdene. På områder hvor det ikke er mulig å utføre en slik analyse ber vi om at det redegjøres for hva som oppnås med den foreslåtte ressursbruken, primært gjennom kostnadseffektivitetsanalyser eller kostnads-virkningsanalyse, jf Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Spesielt på jernbaneområdet, men også innenfor øvrige sektorer, vil imidlertid deler av innsatsen på programområdene være tiltak som inngår i en større pakke av tiltak som det er naturlig å gjøre egne beregninger for.

5.4.5 Store investeringsprosjekt

Vi ber om at det for investeringer i riksvegnettet, jernbanenettet og farleder utarbeides en korridorvis oversikt over prosjekt med kostnader større enn 3 mrd om prioriteres i hhv fire- og åtteårsperioden (som deles inn i 2+6 år). For vegprosjekt skal det oppgis hvor mye som er forutsatt av annen finansiering (bompenger og tilskudd). Skillet mellom ulike perioder gir en rekkefølge i prioriteringene. Vi ber etatene begrunne den foreslåtte rekkefølgen. Det skal for hvert prosjekt oppgis samfunnsøkonomisk netto nytte. For prosjekt med negativ netto nytte må det begrunnes hva det er lagt vekt på når prosjektet likevel prioriteres, jf pkt 3.1. Prosjekt med kostnadsanslag under 3 mrd kr. skal inkluderes i oversikten dersom de er av særskilt betydning. Det må begrunnes hvorfor prosjektet er av særskilt betydning.

Det skal gjøres en vurdering av hvilke prosjekter i den foreslåtte porteføljen som egner seg for gjennomføring som OPS.

For prosjekt der det er knyttet særlig stor usikkerhet til elementer i plangrunnlaget omtales dette. I tillegg skal det gjøres rede for hvordan usikkerheten er tenkt håndtert i prosjektene.

5.4.6 Nasjonale transportkorridorer

I neste NTP skal investeringsprogrammet presenteres på en mer overordnet og strategisk måte enn tidligere. I plangrunnlaget skal etatene og Avinor legge stor vekt på å vise effekter av prosjekt og tiltak gjennom presentasjon av samlede virkninger for hele strekninger/områder innenfor de åtte transportkorridorene som ble identifisert i NTP 2014-2023, jf liste nedenfor. Videre skal

prosjekt/tiltak som gjensidig påvirker hverandre innen en strekning eller et område vurderes og presenteres samlet.

Prosjekt over 3 mrd. kr. skal ha en overordnet omtale, mens prosjekt under denne beløpsgrensen gis en mer summarisk omtale, men slik at det gis et tilstrekkelig godt totalbilde av utbyggingen på den aktuelle strekningen. Det er imidlertid viktig at samfunnsøkonomiske analyser for prosjekt og tiltak under 3 mrd kr. inngår i grunnlaget for beregningen av de samlede effektene for strekningen/området. I de tilfellene det er hensiktsmessig skal etatene og Avinor presentere utbyggingen innenfor en strekning/område i ulike trinn.

Etatene og Avinor skal ta utgangspunkt i følgende korridorinndeling:

1. Oslo-Svinesund/Kornsjø
2. Oslo-Ørje/Magnor
3. Oslo-Grenland-Kristiansand-Stavanger
4. Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim
5. Oslo-Bergen/Haugesund (med arm via Sogn til Florø)
6. Oslo-Trondheim (med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund)
7. Trondheim-Bodø (med armer til svenskegrensen)
8. Bodø-Narvik-Tromsø-Kirkenes (med arm til Lofoten og til grensene mot Sverige, Finland og Russland)

Omtalen av transportkorridorer i plangrunnlaget skal innledes med en kort beskrivelse av viktige utenlandsforbindelser og den betydning disse har for transport og trafikk på norsk område. Videre ber Samferdselsdepartementet om at omtalen i plangrunnlaget fra etatene og Avinor inneholder følgende elementer for hver av de åtte korridorene:

1. korridorens rolle og betydning
2. forventet transportutvikling, transportmiddelfordeling og konkurranseforhold, herunder en beskrivelse av hva som forventes oppnådd på viktige/utvalgte relasjoner i korridorene,
3. flaskehals og utfordringer
4. risiko og sårbarhetsutfordringer, herunder hvordan dette aspektet er tatt hensyn til i planlegging i korridoren og hvordan det evt. ligger til grunn for valg av infrastruktur og eventuelle risikoreducerende tiltak, jf pkt 5.4.8.

5.4.7 Utvikling av knutepunkt for persontransport og terminaler for godstransport

Vi ber om at etatene og Avinor basert på arbeidet i utredningsfasen og gjennomførte KVUer beskriver utfordringer og mulige løsninger knyttet til utvikling av effektive knutepunkt for person og godstransport. Det vises til punkt 4.3 om godsstrategi. Når det gjelder knutepunkt for persontransport, herunder innfartsparkering, ber vi at dette arbeidet gjennomføres i nært samarbeid med aktuelle fylkeskommuner. Det vises til punkt 4.2 om byområder.

I den grad det foreslås konkrete investeringstiltak gjøres dette i den enkelte korridor.

5.4.8 Samfunnssikkerhet og beredskap

Det vil i neste planperiode i større grad være nødvendig å synliggjøre risiko- og sårbarhetsutfordringer som er kartlagt i forbindelse med utbyggingsprosjektene, jf pkt 3.3.3 og 5.4.6. Disse vil være knyttet til for eksempel flom, skred og andre naturhendelser, teknisk svikt og storulykker, terror ved terminaler og knutepunkt. Det må i de enkelte korridorene fremgå hvordan dette er tatt hensyn til i planleggingen, og hvordan det ligger til grunn for valg av og innretning på infrastruktur og eventuelle risikoreduserende tiltak. Denne type tiltak vil både omfatte forebyggende tiltak for å sikre tilstrekkelig robusthet og beredskapstiltak for å begrense konsekvensene ved svikt i infrastrukturens systemet.

5.4.9 Nordområdene

Nordområdene er et viktig satsingsområde for regjeringen. Regjeringen prioriterer særlig fem områder:

- Internasjonalt samarbeid
- Næringsliv
- Kunnskap
- Infrastruktur
- Miljøvern, sikkerhet og beredskap

Det er spesielt de to siste punktene som omfatter transport. For å få et best mulig grunnlag for å utvikle transportsystemet i nordområdene bes etatene og Avinor om å videreføre samarbeidet med nabolandene i regi av BEATA. Vi viser spesielt til forslaget til en felles transportplan for Barentsregionen (2013) og arbeidet med en Barents transportstrategi. Dette arbeidet dreier seg bl.a. om utvikling av totalt 16 transportkorridorer, hvorav 10 er delvis på norsk territorium. Departementet ber om en oversikt over de transportkorridorene på norsk side som har behov for utbedringstiltak, med kostnadsanslag og en prioritert liste basert på samfunnsøkonomiske analyser.

I tillegg ber vi etatene og Avinor samarbeide med transportmyndighetene i nabolandene om tiltak som kan forbedre sikkerhet og pålitelighet i de grensekryssende forbindelsene.

Departementet viser til omtalen av tiltak for vegtransport i forslaget til felles transportplan for Barentsområdet og ber SVV videreføre arbeidet med harmonisering av regelverk for kjøretøydimensjoner, samt drifts- og vedlikeholdsstandarder med Sverige og Finland. Dette trenger ikke avgrenses til bare å gjelde nordområdene. I tillegg vises det til brev av 11.03.2015 der SVV er bedt om å vurdere samarbeidsløsninger med Finland for oppgradering av grensekryssende veier.

Utvikling av de grensekryssende korridorene spiller en viktig rolle for å legge til rette for en effektiv, sikker og miljøvennlig godstransport. Terminaler og omlastingspunkter er viktige i logistikk-kjeden og må innrettes slik at godstransportene foregår effektivt og pålitelig. Departementet viser i denne forbindelse til arbeidet med den brede godsanalysen og til bestillingen om en (nasjonal) godsstrategi.

Finansiering av utvikling og drift av BarentsWatch skal fortsatt skje gjennom NTP, og må inkluderes i plangrunnlaget. Planer og strategier for det videre arbeidet i BarentsWatch legges imidlertid gjennom egne prosesser.

5.4.10 Byområdene

Vi ber om en egen omtale av de fire storbyområdene (Oslo, Stavanger, Trondheim og Bergen), samt en kort samlet omtale av de øvrige 5 byområdene som er omfattet av bymiljøavtalene. Vi ber om en beskrivelse av utfordringer og arbeid med utformingen av virkemidler for å utvikle en helhetlig transportpolitikk i byområder. Det bes om at det for hvert av storbyområdene beskrives status for bymiljøavtalene.

6 Alternative rammenivå

Etatene bes om å foreslå innretninger av innsatsen under alternative rammenivå. Vi ber om at det så langt mulig redegjøres for de samfunnsøkonomiske virkninger, herunder samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ved de ulike rammenivåene. Det understrekes at kravet til at prioriteringene samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme gjelder for alle rammenivå. Det vil være sentralt å få fram de avveininger som er gjort mellom investeringer og drift og vedlikehold, og mellom store prosjekt og programområder.

Det skal gjøres vurderinger av tilpasning til en redusert ramme som i årlig gjennomsnitt er 10,6 mrd kr lavere enn basisrammen og en middels ramme som er 10,6 mrd kr høyere enn basisrammen.

For sikre et godt grunnlag for arbeidet med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan ber vi om at det i tillegg gjøres marginalvurderinger innenfor en høy ramme som i årlig gjennomsnitt er 16 mrd kr høyere enn basisrammen. Utover dette skal etatene legge fram en oversikt over større prosjekt som oppfyller kriteriene for å inngå i plangrunnlaget, men som ikke har blitt prioritert. Prosjektene skal rangeres i grupper etter prioritet.

Tabellen nedenfor viser de gjennomsnittlige årlige rammene som etatene skal legge til grunn i arbeidet. Tallene er framkommet under forutsetning om en lineær opptrapping de to første periodene (4+2 år) og at rammen deretter ligger flatt i siste seksårsperiode.

(mrd 2015-kr)

	Gj. snitt 2018-2029	Gj.snitt 2018-2021	Gj.snitt 2022-2023	Gj.snitt 2024-2029
Lav ramme	47,4	47,4	47,4	47,4
Basisramme	58,0	56,2	58,7	59,1
Middels ramme	68,7	61,8	71,0	72,5

Høy ramme	74,0	64,6	77,1	79,2
-----------	------	------	------	------

Basisrammen ligger 4,3 mrd kr høyere pr år enn rammen for NTP 2014 – 2023.

Det må i vurderingene tas hensyn til at endrede rammeforutsetninger kan ha betydning for de samlede prioriteringene. Vi ber etatene redegjøre for i hvilken grad ulike rammenivå medfører at det gjøres ulike strategiske valg for innretning av innsatsen.

7 Strategiske satsinger utover planperioden

Det er gjennomført og satt i gang en lang rekke KVUer i transportsektoren. Det kan ikke forventes at alle større strategiske utbygginger vil kunne fullfinansieres og gjennomføres i løpet av neste planperiode. For flere av utbyggingene vil det derfor være naturlig med en trinnvis utbygging av transportkapasiteten som strekker seg utover planperioden.

Samferdselsdepartementet ber om at slike utbygginger beskrives så godt som mulig, slik at prioriteringene på kortere sikt leder fram mot ønsket langsiktig utvikling av infrastrukturen.

Etatene og Avinor bes om å angi et kostnadsanslag innenfor en gitt slutføringsdato, beskrive virkninger, samt redegjøre for om slike satsinger er realistisk blant annet når det gjelder arealbruk, planlegging, kompetanse og kapasitet.

Samtidig understreker departementet at slike prosjekt og satsinger skal - enten helt eller delvis - prioriteres på vanlig måte innen de økonomiske planrammer og alternative rammenivå, og må oppfylle krav til plangrunnlag omtalt i pkt 5.1.3.

7.1 Jernbanestrategi

Samferdselsdepartementet ønsker at jernbanen og togtilbudet må utvikles ut fra vurderinger av antatte framtidige markedsmessige behov. Dette innebærer en videreutvikling av gjeldende jernbanestrategi i NTP 2014-2023.

Vi ber derfor om at plangrunnlaget fra etatene inneholder beskrivelser av antatte transportbehov og hvilke type togtjenester og rutemodeller vi må utvikle for å møte disse behovene. Plangrunnlaget må synliggjøre sammenhengen mellom tiltakene i planperioden og behovene for jernbanen i et lengre perspektiv.

Utviklingen av jernbanen må være basert på en god forståelse både av jernbanens framtidige rolle i transportsystemet generelt og innen kollektivtransporten spesielt. Samferdselsdepartementet vil understreke at tiltak på jernbanen, sammen med øvrige kollektivmidler, må bidra til å møte nullvekstmålet for personbiltransporten i og rundt storbyene.

Det er viktig at det i plangrunnlaget legges opp til en trinnvis utvikling av transportkapasiteten, slik at tilbudet best mulig kan møte etterspørselen etter togtransport. Samferdselsdepartementet viser til

Jernbaneverkets arbeid med Ruteplan 2027, og vil understreke at det så langt som mulig bør legges opp til å fase inn kapasitetsøkende tiltak suksessivt. Dersom Jernbaneverket ser at det må tas prinsipielt viktige valg underveis i arbeidet med Ruteplanen, eksempelvis prioriteringer mellom ulike markeder, ber vi om at det framgår hvilke veivalg som er mulig, hvilke forutsetninger disse hviler på og hvilke konsekvenser de ulike valgene gir.

7.2 Motorvegplan

Vi viser til regjeringsplattformen (side 67), der det framgår at regjeringen vil utarbeide en nasjonal motorveiplan.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at arbeidet med motorvegplanen skal være en integrert del av arbeidet med Nasjonal transportplan, slik at det ikke skal legges fram en egen motorvegplan utover dette. Departementet mener at Riksvegutredningen 2015, som Statens vegvesen la fram i februar 2015 vil gi et godt grunnlag for dette arbeidet. Vi ber om en særlig omtale av enkelte tungt trafikkerte strekninger, og ber om at det i arbeidet tas utgangspunkt i kravene til trafikkmengde i de høyeste vegklassene i vegnormalen.

8 Statlig kjøp av transporttjenester

På mange områder i transportsektoren er det sammenhenger mellom investeringer, drift/vedlikehold og kjøp av persontransport. Samferdselsdepartementet ser det ikke som formålstjenlig at de økonomiske ressursene til kjøp av persontransporttjenester inngår i de økonomiske rammene ved utarbeidelsen av NTP som skal gjelde fra 2018, men ber om at sammenhengen mellom kjøp av slike tjenester og øvrig ressursbruk beskrives på en tydelig måte.

På sikt, og i lys av endringer som følge av Transportreformen, vil spørsmålet om å inkludere økonomiske rammer til kjøp kunne bli aktualisert. Det bes om en vurdering av om dagens ordning gir en effektiv bruk av ressursene. Særlig er dette aktuelt på jernbaneområdet, i samband med diskusjonen og vurderingen av forbedret togtilbud opp mot ulike deler av investeringsprogrammet. Samferdselsdepartementet ber om at Jernbaneverket synliggjør hvordan ulike nivå på kjøpsbeløpet kan ses i sammenheng med investeringer i infrastrukturen. Eksempelvis kan økt transportkapasitet oppnås gjennom økte togstørrelser i kombinasjon med mindre infrastrukturtiltak, og gjennom forbedringer i infrastruktur eventuelt i kombinasjon med frekvensendringer.

De viktigste effektene på jernbaneområdet oppnås ikke før rutemodellene er tatt i bruk. For å sikre at alle delene av systemet som kreves for å gjennomføre forbedringer planlegges og prioriteres i sammenheng må derfor etterspørselsberegninger være førende og overordnede rutemodeller styrende for prioriteringer mellom investeringer (i ulike typer infrastrukturtiltak og togmateriell), drift/vedlikehold og kjøp av persontransporttjenester.

De ulike transportslagene har ulike fortrinn. Departementet ber etatene og Avinor om å redegjøre om det er strekninger der staten kan få bedre effekt av sitt kjøpsbeløp dersom det tilbys et annet kollektivtilbud i stedet for et togtilbud. Effektene må identifiseres, forutsetningene disse hviler på må framkomme tydelig og konsekvensene beskrives.

Også innen luftfarten kjøpes det tjenester av betydelig omfang. Vi ber om at kostnaden ved å opprettholde infrastruktur for flyrutene som er omfattet av ordningen med statlig kjøp beregnes.

9 utfordringer på fylkesvegnettet

Utviklingen av riksveg- og fylkesvegnettet bør ses i sammenheng. Dette er viktig for å få et helhetlig og effektivt transportsystem og for å kunne nå de overordnede transportpolitiske målene.

Vi ber etatene, i samråd med fylkeskommunene, så langt det er mulig om å utarbeide en kort oversikt over tilstand og utfordringer på fylkesvegnettet. I tillegg til investeringer bør tilstandsvurderingen også knyttes til drift og vedlikehold og ferjedrift. Videre bør det gjøres en vurdering knyttet til framtidig behov for drift og vedlikehold. Det legges vekt på å få fram forhold som det bør tas hensyn til ved utvikling av et helhetlig vegnett (flaskehals, standardbrudd osv). For ferjedriften vurderes tilstanden ut fra ferjetilbudet. Når det gjelder flaskehals skal det legges vekt på framkommelighet for næringstransport, for eksempel i form av lengde-, høyde- og vektbegrensninger. Departementet ber spesielt om en vurdering av tilskuddet til fylkesveger, og presiserer at all ressursbruk må prioriteres innenfor den økonomiske planrammen, eventuelt må midlene prioriteres innen høyere rammenivå/ marginalbetraktninger.

Spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vurderes i prosessen med Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet har bedt om Statens vegvesens faglige vurdering av en slik overføring av ansvar, som i likhet med ekspertutvalget for kommunereformen uttrykker at i en situasjon der ansvaret for fylkesvegnettet ikke overføres, kan det være mulig å omklassifisere enkelte fylkesveger av lokal karakter til kommuneveger. Dersom det ikke blir lagt opp til at ansvaret for fylkesvegnettet overføres, vil departementet vurdere omklassifisering av enkelte veger nærmere i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette. Departementet ber etatene følge kommunereformen, og foreslå slike overføringer når og dersom det blir aktuelt.

10 Analyseverktøy og forutsetninger

10.1 Forutsetninger og beregningsverktøy

Grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser er gitt i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser og rundskriv fra Finansdepartementet R-109/2014 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv., samt Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014). Rundskriv R-109/2014 gir sentrale og felles forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser utført for eller av statsforvaltningen. Vi viser til dette rundskrivet for bruk av kalkulasjonsrente, kalkulasjonspriser, analyseperiode, realprisjustering mv.

For analyse og framstilling av ikke-prissatte virkninger vises det til etablert praksis, jf Statens vegvesens håndbok V712.

Det vises til omtalen av målstrukturen og krav til samfunnsøkonomisk analyse som grunnlag for prioriteringer i pkt 3.

For å sikre et best mulig grunnlag for vurdering av tiltak på tvers at transportformene er det viktig at transportetatene og Avinor gjennomfører analyser på en konsistent måte. Dette gjelder både metode og kalkulasjonspriser som er felles for transportformene. Samferdselsdepartementet er kjent med arbeidet i transportetatene og Avinor med å oppdatere og revidere felles forutsetninger og vil komme tilbake med videre føringer ved behov.

De tverrsektorielle transportmodellene har en viktig rolle for å sikre konsistens i beregningene og sammenliknbarhet av analysene. Det er laget grunnprognoser for godstransport (TØI-rapport 1393/2014) og persontransport (TØI-rapport 1363/2015) til arbeidet med NTP 2018-2029. Forventet befolkningsutvikling (SSB) og inntektsutvikling (Finansdepartementet) er drivkreftene i disse prognosene. Avvik fra å bygge på de tverrsektorielle transportmodellene for person (nasjonale og regionale) og den nasjonale godsmodellen skal begrunnes.

10.2 Behandling av usikkerhet – følsomhetsanalyse mv.

Det er en betydelig usikkerhet knyttet til mange av verdiene som inngår i analysene. Innføring av 40 års analyseperiode øker utfordringene både ved å beskrive virkningene av et tiltak, men også ved å beskrive 0-alternativet. Kalkulasjonsrente på 4 pst gjør også at virkninger langt fram i tid vil ha en betydelig vekt. Tradisjonelt har følsomhetsanalyse vært brukt for å beskrive effektene av usikkerhet ved å gjøre alternative forutsetninger om størrelsen på usikre verdier. Det skal gjennomføres følsomhetsanalyser av:

- anleggskostnader
- trafikkgrunnlag
- enhetspriser for viktige nytte-kostnadskomponenter - herunder klimagasser

Departementet er kjent med at transportetatene og Avinor arbeider med alternative måter å beskrive utviklingen til bruk i langtidsplanlegging, blant annet ved ulike typer scenarioteknikker. Dette kan være et nyttig supplement til tradisjonelle framskrivninger eller grunnprognoser.

10.3 Netto ringvirkninger

Som beskrevet i rundskriv fra Finansdepartementet (R-109/2014) er det på nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunnlag til å beregne netto ringvirkninger i samfunnsøkonomiske analyser. Jamfør også NOU 2012:16, pkt 7 og DFØ (2014), pkt 4.3. Rundskrivet åpner likevel for å gjennomføre tilleggsanalyser av tiltak som kan utløse netto ringvirkninger. En slik tilleggsanalyse kan inneholde både kvalitativ og kvantitativ informasjon som kan være nyttig for beslutningstakerne.

Departementet er kjent med arbeidet som pågår i transportetatene og Avinor om vurdering av netto ringvirkninger. Det gjenstår mye før, eller om, det kan etableres omforente metoder for å beregne netto ringvirkninger i samfunnsøkonomiske analyser. Det ser likevel ut til å være en faglig konsensus om at slike effekter kan oppstå ved store prosjekt. Ved henvisning til netto ringvirkninger i

prioriteringssammenheng forutsettes det at det vises til etterprøvbare analyse gjennomført på det konkrete prosjektet.