

Vedlegg a2 Notat 1

KS1 av KVVU for Transportløsninger i Nord-Norge

MARSTRAND.



NOTAT 1 KS1 AV TRANSPORTLØSNINGER NORD-NORGE

Oppdrag for:	Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet
KVU er utarbeidet av:	Statens Vegvesen, Kystverket, Avinor, Jernbanedirektoratet
Ekstern kvalitetssikrer:	Marstrand AS og Høgskolen i Molde
Dato:	8. januar 2024
Mottakere:	Inger Lande Bjerkmann (FIN) og Bent E. Skogen (SD)

1 INGRESS

Kvalitetssikringen av KVVU *Transportløsninger Nord-Norge (TNN)* inkluderer kvalitetssikring av separat KVVU *Innfarter til Tromsø (ITT)*. Kvalitetssikring av KVVU *Nord-Norgebanen (NNB)* gjøres i parallell, men slik at resultatene vil inngå i analyse av den samlede transportløsningen.

For TNN er det avdekket mangler i problembeskrivelse, mål, mulighetsstudie og alternativanalyse som krever tilleggsinformasjon. Forutsatt at manglene håndteres i tråd med foreslåtte tiltak vurderer vi at underlaget er tilstrekkelig for gjennomføring av KS1.

Under arbeidet med grunnleggende forutsetninger for *Innfarter til Tromsø*, har det kommet frem at det muligens finnes bedre konsepter enn de som er utredet. Vi er i dialog med utrederne om dette og har bedt om supplerende informasjon/tilleggsutredninger. Vi ser for oss at oppdateringene gjør at vårt arbeid forsinkes noe, og at delmlepæler forskyves, men uten at det har konsekvens for vår sluttleveranse i september dette år. Vi vil fortsette arbeidet med TNN ved å fokusere på de innledende kapitlene, og særlig på problemanalysen, samt sette oss grundig inn i hvordan konseptene knyttet til vei og bane svarer opp problemene. Når foreløpige konklusjoner fra vurderinger knyttet til Nord-Norgebanen og *Innfarter til Tromsø* er klare, vil transportløsningene vurderes samlet.

2 BAKGRUNN

Samferdselsdepartementet besluttet gjennomføring av en egen KVU for å se på fremtidens transportløsninger i Nord-Norge, med bakgrunn i tidligere kartlegging av de viktigste utfordringene i transportkorridorer og bo- og arbeidsregioner, NTP 2022-2033, Oppdrag 3 (2019), samt utredning av kostnad og nytte av Nord-Norgebanen (levert 2019).

Oppdragsbrevet for KVUen sier utredningen skal gi Samferdselsdepartementet et faglig utgangspunkt til å foreta konseptuelle betraktninger som grunnlag for fremtidig politikk om den videre utviklingen av transportsystemet i landsdelen.

KVUen skal fokusere på de lange transportstrekningene i Nord-Norge, inkludert forlengelse av Nord-Norgebanen fra Fauske til Tromsø, forbedring av eksisterende infrastruktur som E6 og Nordlandsbanen, samt fokusere på grensekryssende korridorer. Luft- og sjøtransport skal også vurderes. KVUen skal også ses i sammenheng med gjeldende regionale strategier, noe som kan aktualisere vurdering av transportforbindelser under fylkeskommunenes ansvarsområder. Formålet er at det skal utvikles en moderne, sammenhengende infrastruktur for å støtte bo- og arbeidsmarkedsregioner og knytte produksjon til markeder. Utredningen resulterer i fire konsepter for landbasert transport med tilhørende tiltak på strekningen Fauske – Tromsø, og videre til Alta. Det er i tillegg lagt til en Tiltakspakke, som er felles for alternativene. Tiltakspakken er ikke utarbeidet i henhold til statens prosjektmodell og vi er kun bedt om å gjøre begrensede vurderinger av denne. Tiltakspakken vil derfor ikke belyses i dette notatet.

Avropet for kvalitetssikringen snevrer inn oppgaven noe: Vi skal rette innsatsen mot kvalitetssikring av de konseptuelt ulike alternativene i KVUen, det vil si de ulike alternativene for strekningen Fauske – Tromsø, og bidra til at disse alternativene er tilstrekkelig utredet før et konseptvalg kan legges fram til beslutning.

Etter oppstart av KVU TNN ga Samferdselsdepartementet Jernbanedirektoratet i oppdrag å utarbeide en konseptvalgutredning for Nord-Norgebanen (NNB). Mandatet for utredningen var å identifisere beste jernbaneløsning for strekningen Fauske–Narvik–Tromsø, med trasé til Harstad, samt å se på tiltak på tilstøtende banestrekninger. Opprinnelig lå dette arbeidet som en del av KVU TNN. Mandatet for TNN er imidlertid uendret og innbefatter fremdeles vurdering av utbygging/opprusting av jernbane som del av de fremtidige transportløsningene. KS1 av NNB gjennomføres også av Marstrand og resultatene vil inngå i TNN-vurderingene.

KVUen *Innfarter til Tromsø* (ITT) ble ferdigstilt desember 2020, og kvalitetssikres som en del av KS1 for TNN. Vi er bedt om å vurdere ITT opp mot normale KS1-krav, med vekt på mulighetsstudien og alternativanalysen. Notat 1 for ITT som er vedlagt dette dokumentet reflekterer en egen vurdering av ITT underlaget.

Resultater fra tidligere/andre utredninger er gjerne gjort i et noe mer lokalt perspektiv enn TNN, noe som innebærer at anbefalte løsninger kan være suboptimale i forhold til perspektivet i TNN. Dette gjelder i prinsippet for NNB, ITT og andre KVUer der den samlede transportløsningen ikke er vurdert.

3 HOVEDRESULTATER ETTER GJENNOMGANG AV GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Vår vurdering gjengitt i tabellen baserer seg på vurderinger av strekningen Fauske – Tromsø, og reflekterer ikke den fulle utredningen for hele Nord-Norge, inkludert Svalbard.

Tema	Merknad	Trafikk-lys
Problem-beskrivelse	Det er utfordrende å trekke ut problemene samt styrken, sammenhengen og prioriteringen av hvert problem. Rapporten gir ikke informasjon om fremtidige utviklingstrekk eller scenarier. Tiltak: Problemene verifiseres med referanse til relevant statistikk. Se for øvrig eget tiltak for ITT.	
Behovs-analyse	Behovsanalysen påvirkes av manglene i problemanalysen. Behovene omklassifiseres i tre prosjektutløsende behov, som kompliserer videre prosess ved at disse behovene får stort fokus og skaper en distanse til påviste infrastrukturbehov. Det er uklart hva som er relevante normative behov. Tiltak: Utrederne bør utarbeide en liste over normative behov, og redegjøre for behov i naboland. Forsvarets behov bør om mulig konkretiseres. Se for øvrig eget tiltak for ITT.	
Strategiske mål	Samfunns målet er godt utformet. Effektmålene underbygger i stor grad vei, i liten grad bane, og ikke sjø- eller luftfart. Mange av indikatorene er binære og fremstår som konkrete tiltak. Effektmålene for persontransport er særlig problematiske ved at mål/indikatorene til dels går rett på tog som løsning. Tiltak: Effektmålene og indikatorene bør revurderes.	
Ramme-betingelser for konseptvalg	Rammebetingelsene er relevante, men det fremkommer ikke hva de er basert på, hvorfor de anses som rammebetingelser og hva konsekvensen av å bryte de vil være. Rammebetingelsene brukes i liten grad videre i utredningen. Tiltak: Ingen nødvendige tiltak.	
Mulighets-studie	Firetrinnsmetodikken benyttes ikke etter sin hensikt og mulighetsrommet fylles av tiltak som til dels er identifisert tidligere, med en kategorisering opp mot hvilket problem de bidrar til å løse. Det er ingen rød tråd fra problem, behov og mål, og muligheter for økt veivedlikehold eller ny sjørute Bodø – Harstad – Tromsø burde fremkommet. Tiltak: Utrederne bør informere om effekten av mulighetene «vedlikehold og sikringstiltak» og «ny sjørute». Se for øvrig eget tiltak for ITT.	
Alternativ-analyse	Kostnadsanslaget for vei, E6, og bane er gjennomført, henholdsvis gjennom TNN og NNB. Kostnadsanslaget for Tiltakspakken er ikke mottatt. Dokumentasjon for vår egen samfunnsøkonomiske analyse er tilstrekkelig, men det er behov for mer dokumentasjon rundt driftskostnader og CO2-regnskap.	

	Tiltak: Et mer detaljert CO2-regnskap for alle konseptene inkludert nullalternativet, samt driftskostnader bør utarbeides av utrederne. Se for øvrig eget tiltak for ITT.	
Føringer for forprosjektfasen	Det er få føringer for forprosjektfasen og gjennomførings-/prioriteringsplanen er diffus, uten avhengigheter eller foreslått rekkefølge av tiltak. Det er naturlig å se denne delen i sammenheng med koblingen til NTP. Tiltak: Ingen nødvendige tiltak.	

Tabellforklaring: Grønt betyr at utredningen er på tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mindre mangler som utreder rimelig enkelt kan imøtekomme eller har varslet at de vil imøtekomme. Rødt betyr at det er behov for tilleggsutredninger/vurderinger som antas å innebære et visst omfang og som oppdragsgiver må ta stilling til.

3.1 Prosess

Oppstartsmøtet for KS1 ble holdt 01.11.2023, samtidig med KS1 av KVU Nord-Norgebanen (NNB). Kvalitetssikringen av grunnleggende forutsetninger er gjort i samarbeid med KS1 NNB.

Det ble gjennomført en gjennomgang av KVU med utrederne mandag 4. desember, hvor hoveddokumenter og delrapporter ble mottatt. Sammen med teamet for KS1 NNB er det også gjennomført befaring og møter i Tromsø og Narvik, hvor vi har hatt samtaler med Tromsø Havn, Troms- og Finnmark fylkeskommune, Næringsforeningen i Tromsø, NHO i Tromsø, Tromsøregionens interpolitiske råd, Narvik Havn, Næringsforeningen i Narvikregionen og Bane NOR i Narvik. Det er senere også gjennomført møte med Sjømatklyngen Senja og Avinor.

3.2 Problembeskrivelse

Problembeskrivelsen i hovedrapporten beskriver dagens situasjon, men problemene fremkommer ikke tydelig:

- Problemene er ikke tydelig knyttet til ulike interessenter eller regioner
- Styrken i problemene er ikke beskrevet
- Manglende sammenstilling av faktagrunnlaget og situasjonsbeskrivelsen

Dette gjør det utfordrende å forstå problemet samt styrken, sammenhengen og prioriteringen av hvert problem. I delrapporten «Næringstransporter i Nord-Norge» er det beskrevet historikk for transportbehov på vei og dels jernbane, men transportmengder er ikke kvantifisert og tallfestet på en entydig og sammenliknbar måte for alle transportbehov i form av tonn, ÅDT og strekninger. Rapporten gir ikke informasjon om fremtidige utviklingstrekk, heller ikke i scenarier.

Forslag til oppfølging:

Vi legger til grunn at transportetatene har mye informasjon som de har, eller kan sammenstille, slik at styrken i problemene kan tallfestes. Følgende informasjon vil kunne dokumentere styrken i problemene på strekningen Fauske – Tromsø;

- En vurdering av om infrastrukturen er dimensjonert, vedlikeholdt og utviklet for bruken (eksempelvis aksellast, vegbredde, skiltet hastighet)
- Statistikk på ÅDT, godsmengder, forsinkelser, oppetid, ulykker, eventuelt støttet av statistikk for demografi
- En fremskriving av problemene opp mot ulike scenarier

Vi foreslår at problemene verifiseres ved at vi gis tilgang til /tilegner oss relevant statistikk, gjerne i dialog med utrederne.

3.3 Behovsanalyse

Behovsanalysen adresserer behovet til ulike interessenter. Avhengigheter og interessekonflikter mellom behovene er ikke diskutert. Vår vurdering er at en sammenstilling av styrken i problemer, samt bruk av statistikk og prognoser vil bidra til å definere styrken i behovet.

Behovene er delt opp i nasjonale-, regionale- og gruppebehov uten klare skiller mellom disse behovene. Det er uklart hva som faktisk er normative behov.

Det er en (gjensidig) avhengighet mellom nabolandene Norge, Sverige og Finland for å løse transportbehovene i regionen, særskilt mellom Norge og Sverige. Påvirkningen på Nord-Norge og transportbehovet i regionen er ikke behandlet i KVUen. Foruten dagens avhengigheter knyttet til omkjøring ved stenginger og jernbanetransport er følgende tema spesielt aktuelle:

- De svenske regionene Västerbotten og Norrbotten står foran en stor grønn omstilling med en anslått befolkningsvekst opp mot 100.000 innbyggere som resultat
- Forsvarets behov, sett i lys av utvidelsen av NATO og Forsvarets planer i Nord-Norge generelt

Behovene oppsummeres/omklassifiseres i tre prosjektutløsende behov, henholdsvis «Bolyst og bli-lyst», «Rikdom fra havet og andre næringer» og «Forberedt!». Disse behovene kompliserer videre prosess ved at behovene får stort fokus og skaper en distanse til påviste infrastrukturbehov.

Forslag til oppfølging:

Alt i alt, er behovsanalysen noe avgrenset og har mangler grunnet følgefeil fra problembeskrivelsen.

Vi vil be utrederne om:

- En liste over normative behov, og hvordan dette er behandlet i analysene

- En redegjørelse for hvilken dialog de har hatt med transportmyndigheter og -etater om forventet utvikling og behov i naboland

Flere av de vi har hatt dialog med refererer til behov som Forsvaret har. Vi vil søke å verifisere Forsvarets behov gjennom dialog med representanter fra Forsvaret. Forsvarets problem og utfordringer er behandlet i to delrapporter.

Dersom studie av faktagrunnlaget bidrar til å definere problemene i større grad, og dermed nyanserer styrken i behovene, vil det i tas opp med utrederne og reflekteres i vår alternativanalyse.

3.4 Strategiske mål

Samfunnsmålet er godt utformet, og beskriver tilstanden som ønskes av infrastrukturen i Nord-Norge etter prosjektet.

Effektmålene setter ønsket retning for løsningen innen tre temaer:

- Godstransport med effektmålene «effektivitet» og «forutsigbarhet», der indikatorene er gitt som forbedringer på navngitte strekninger
- Samfunnssikkerhet og beredskap med effektmålet «omkjøringsmulighet for godstransport og militært personell», mens indikatoren viser til omkjøringsmulighet på navngitte strekninger
- Persontransport med effektmålet «Bedre sammenbinding av BAS-region Midt Troms-Tromsø» - med reisetid som indikator, og «Bedre sammenbinding av BA regionene Vefsn-Rana og Fauske-Bodø» har frekvens på pendlertog som indikator. Det siste effektmålet for persontransport er «Attraktivt kollektivtilbud på tog», med antall personreiser på Nordlandsbanen og Nord-Norgebanen som indikatorer

Effektmålene underbygger altså i stor grad vei, i liten grad bane, og ikke sjø- eller luftfart. I tillegg er mange av indikatorene satt binære og er mer å regne som tiltak. Målene bør legge til rette for ulik grad av måloppnåelse. Når det gjelder effektmålene for persontransport er særlig de to siste målene problematiske ved at målindikatorene går rett på tog som løsning.

Tiltakspakken vurderes ikke opp mot effektmål, men kun opp mot samfunnsmål innenfor de tematiske hovedområdene utledet fra prosjektutløsende behov.

Forslag til oppfølging:

Effektmålene bærer preg av at mål og tiltak omtales om hverandre. Indikatorene til effektmålene kan bidra til suboptimale løsninger ved at de bruker utbedring av konkrete strekninger som indikatorer.

I første omgang vil vi spørre utrederne om hvorfor effektmålene og særlig indikatorene har blitt innrettet mot enkelttiltak.

Vi foreslår at effektmålene og spesielt indikatorene revisiteres. Vi antar imidlertid at dette kan gjøres uten at det vil ha konsekvens for utformingen av konseptene, men vil være til hjelp ved senere evaluering.

3.5 Rammebetingelser for konseptvalg

Det er oppgitt tre ikke-absolutte rammebetingelser. I korte trekk gjelder rammebetingelsene CO2 utslipp, naturinngrep og reindrift/urfolk. Disse, eller sammensetningen av dem, begrenser ikke mulighetsrommet unødig.

Det burde vært diskutert hvorfor de anses som rammebetingelser og hvordan de bør behandles i mulighetsstudien slik at det blir tydeligere hva som vil representere et brudd med rammebetingelsene.

Det fremkommer ikke hvordan rammebetingelsene benyttes videre i utredningen, da spesielt betingelsen om å redusere CO2-utslipp. Her oppgis Statens Vegvesens beregningsmodell for klimautslipp «EFFEKT» som indikator for denne rammebetingelsen.

Forslag til oppfølging:

Rammebetingelsene er relevante, men det kan synes som at utrederne har anvendt flere avgrensninger enn hva rammebetingelsene tilsier under silingen i mulighetsstudien. Vi vil følge opp dette i dialog med utrederne for eventuelt å avdekke ytterligere rammebetingelser som er lagt til grunn i mulighetsstudien.

3.6 Mulighetsstudie

Mulighetsrommet er fylt med tiltak som er kategorisert opp mot hvilket problem de bidrar til å løse. Mulighetsstudien er noe uoversiktlig. Den refererer til en velkjent firetrinnsmetodikk, men det foreligger ingen kobling mellom tiltakene og de ulike trinnene. Dette bidrar til at det ikke er noen rød tråd fra problem, behov, mål og rammebetingelser, over til mulighetsstudiet, og det fremgår ikke hvordan rammebetingelsene brukes for å avgrense mulighetsrommet.

En mulighet som i større grad burde vært behandlet er potensialet for vedlikehold av veinettet for å løse problemene, fremfor investeringer. En annen mulighet som ikke er behandlet, er ASKOs initiativ til en elektrisk sjørute på strekningen Bodø – Harstad – Tromsø.

Forslag til oppfølging:

Utrederne bør beskrive effekten av, og eventuell påvirkning på konseptene, for følgende muligheter:

- Vedlikehold og sikringstiltak kontra nyinvestering på hovedveinett Fauske – Tromsø
- Sjørute Bodø – Harstad – Tromsø

I prinsippet ligger tiltakene i Tiltakspakken også inne blant mulighetene som utforskes i mulighetsstudiet. Som beskrevet tidligere vil vi søke å avdekke avhengigheter mellom Tiltakspakken og konseptene.

Vi viser for øvrig til forslag til oppfølging for ITT.

3.7 Alternativanalyse

Det foreligger dokumenterte kostnadsestimater for vegtiltakene for alle konseptene som er identifisert, samt nullplussalternativet, men naturlig nok ikke for eventuelle nye konsepter for Innfarter til Tromsø.

Kostnadsanslagene for bane vil bli dekket gjennom KS1 av KVU NNB. Kostnadsanslagene for luftfart og sjøtransport er dekket av Tiltakspakken.

Det er gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av konseptene. Mottatt dokumentasjon virker adekvat for gjennomføring av vår egen samfunnsøkonomiske analyse, men vi ønsker mer dokumentasjon av driftskostnader og CO₂-regnskap for alle konsepter.

Forslag til oppfølging:

Vi vil gjennomføre møter med utrederne for videre kartleggingsarbeid.

Klimagassutslipp bør kartlegges både fordi det er beslutningsrelevant informasjon, og fordi det bør være konsistens mellom aktuelle KVUer. Dette spørsmålet er viet betydelig oppmerksomhet i NNB. CO₂-regnskap for alle konseptene, inkludert nullalternativet, bør utarbeides av utrederne slik at de ulike konseptene kan vurderes mot denne rammebetingelsen. Vi tar sikte på å prissette denne virkningen. Det er særlig viktig at CO₂-utslippene i anleggsfasen blir presentert på en etterprøvbar form.

Vi viser for øvrig til forslag til oppfølging for ITT.

3.8 Føringer for forprosjektfasen

KVU beskriver få føringer for forprosjektfasen. Gjennomføringsplanen redegjør ikke for prioriteringer, avhengigheter og rekkefølge av tiltak. Hvordan Tiltakspakken bør behandles fremkommer ikke.

Forslag til oppfølging:

Det er ikke behov for ytterligere dokumentasjon fra utrederne. Vi vil svare ut kravene i rammeavtalen med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon og egne vurderinger.

4 BETYDNING FOR FREMDRIFT OG TIMEOMFANG - MARSTRANDS PLAN FREMOVER

Vi anser at de grunnleggende forutsetningene er tilstrekkelige for gjennomføring av KS1, gitt at forslagene til oppfølging nevnt ovenfor gjennomføres, og at tilleggsinformasjon fra utrederne vil foreligge innen rimelig tid. Vi vil avtale en leveranseplan med utrederne.

Utarbeidelse av nye konsepter og kostnadsestimater for ITT vil ha konsekvens for fremdrift av kvalitetssikringsarbeidet. I avropet foreslo vi å avgi status eller dele foreløpige konklusjoner i uke 12. Vi tror dette blir for knapt for å kunne reflektere etterspurt informasjon, men håper å kunne gjøre dette cirka uke 15/16 i stedet. Vi forventer ikke at vår sluttleveranse blir påvirket av dette, men anser det som sannsynlig at timeomfanget blir noe påvirket.

I tillegg vil merarbeidet med å gå dypere inn i datagrunnlaget for problembeskrivelsen for TNN kunne medføre noe høyere tidsbruk. Foreløpig er vi usikre på om dette vil være tilfelle.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som gir grunnlag for å oppdatere timeestimatet, og vil derfor komme tilbake til dette i berammet møte den 18. januar.