

Sammendrag

Et funksjonelt og effektivt transportsystem er en forutsetning for verdiskaping, høy sysselsetting og et konkurransedyktig næringsliv. Store deler av Norge har et avstandshandikap i forhold til det sentrale Østlandet, og Norge har et avstandshandikap i forhold til de store markedene i Europa. Et godt transportsystem bidrar til å utjevne avstandshandikap og kompensere for ulikheter i menneskers livsforhold. Norge har helt spesielle utfordringer med spredt befolkning og lange avstander mellom regioner og til markeder. Befolkningens valg av bosted, arbeidsplass og ferie og fritid øker kravene til mobilitet og transportkvalitet. Det samme gjelder næringslivets lokalisering. Hensynet til transportbrukernes behov må stå sentralt i transportpolitikken, som er en viktig del av næringspolitikken, velferdspolitikken og distriktspolitikken.

Økonomisk vekst og økt velferd gir imidlertid økt transport. Størst vekst ventes i vegtrafikken og flytrafikken om ikke transportpolitikken og arealpolitikken endres. Transportveksten gir store utfordringer knyttet til kapasitet, sikkerhet og miljø. I vegtrafikken blir mange mennesker drept eller hardt skadd, og transport bidrar til store miljø- og helseproblemer i større byområder. CO₂-utslippene fra transportsektoren fortsetter å øke.

Etterspørsel etter økt mobilitet og hensynet til miljø og sikkerhet er innbyrdes motstridende. Samfunnets svar på dette kan ikke bare være å bygge ny infrastruktur og åpne markeder for konkurranse. Transportpolitikken må være bærekraftig både i økonomisk, sosial og miljømessig forstand. Å legge til rette for en utvikling i mer bærekraftig retning er en stor utfordring i planperioden 2006-2015.

Store behov og ambisiøse mål krever kraftfull virkemiddelbruk

Flere transportpolitiske mål har svak måloppnåelse, og på viktige områder går utviklingen i feil retning. Med økte ressurser kan målene i større grad nås, men det kreves også sterkere bruk av andre virkemidler.

Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet har i retningslinjene for arbeidet med Nasjonal transportplan bedt transportetatene legge stor vekt på sikkerhet og næringslivets transportbehov, samt ha økt fokus på sjøtransport. Vi er også bedt om å legge vekt på tiltak som bidrar til overføring av godstransport fra veg til sjø og bane, samt å styrke kollektivtransportens konkurranseevne.

I dag går utviklingen i feil retning i forhold til disse målene. Transportetatene klarer ikke å snu utviklingen kun med egne virkemidler og innenfor den økonomiske planrammen. Det er likevel mulig å endre kursen om prioriteringene er klare og om tiltak på avgiftssiden og hos andre myndigheter målrettes og samvirker bedre enn i dag.

Dersom Norge ikke satser på å modernisere deler av jernbanenettet slik at det får en akseptabel og konkurransedyktig standard innen 10 til 15 år, vil trafikken på jernbanen svekkes vesentlig. Jernbaneløstets vurdering er at behovet for en modernisering av sentrale deler av jernbanenettet vil koste mellom 25 og 40 mrd. kr. Med dagens investeringsramme vil en nødvendig modernisering ta opp til 30 år.

Overføring av transport fra veg til sjø krever endrede rammevilkår for sjøtransporten. Avgiftene må reduseres og havnene må organiseres mer

effektivt. Samtidig må Kystverket følge opp med tiltak i stamnettet som bedrer sikkerheten og framkommeligheten. Kystverkets rammer gir bare i beskjeden grad muligheter til en slik satsing.

Det vil koste om lag 200 mrd. kr å bygge ut stamvegnettet til fullgod standard. Med dagens nivå på statlige bevilgninger og bompenger vil dette ta mer enn 60 år. I tillegg vil det koste rundt 200 mrd. kr å få det øvrige riksvegnettet opp i brukbar standard. Med dagens investeringsnivå kan ikke dette oppnås i overskuelig framtid. Behovstallene for vegger er ikke sammenliknbare med behovstallene for jernbane. Dette skyldes at behovstallene for vegger er basert på målsatte standarder, og at det ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge ut hele riksvegnettet til denne standarden. Behovstallene for jernbane er i større grad basert på samfunnsøkonomiske vurderinger, og dermed strengere kriterier i forhold til lønnsomhet.

Et nødvendig investeringsnivå innen luftfarten er anslått til 700-800 mill. kr pr. år, men det er tvilsomt om dette er tilstrekkelig dersom det kommer nye omfattende myndighetskrav knyttet til sikkerhet og sikkerhetskontroll.

Styrket innsats for drift og vedlikehold

[Transportetatene må prioritere drift og vedlikehold for å unngå forringelse av eksisterende infrastruktur.](#)

Dårlig vedlikehold gir alvorlige konsekvenser for sikkerhet og framkommelighet. Dette kan føre til dramatisk økte kostnader. Kystverket og Statens vegvesen vil øke vedlikeholdet slik at dagens nivå på etterslepet ikke øker. Dette betyr at andelen av den totale planrammen som går til drift og vedlikehold øker, og at planrammen til investeringer reduseres.

Jernbaneverket foreslår at 69 prosent av planrammen avsettes til drift og vedlikehold, det vil si 3 000 mill. kr per år, for å opprettholde verdien på

investert kapital i jernbanenettet og holde nettet i stand til at det kan trafikkeres med nødvendig sikkerhet. Beløpet til drift og vedlikehold er på samme nivå som i handlingsprogrammet for perioden 2002-2005.

Kystverket foreslår en økning på åtte prosent til drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner og til trafikkovervåking. Inklusive lostjenester og administrasjon, ledelse og planlegging utgjør midlene til drift og vedlikehold 830 mill. kr per år, det vil si omlag 80 prosent av planrammen. Tiltakene prioriteres på den måte som antas å gi et optimalt nivå for sjøsikkerheten.

Statens vegvesen foreslår at den årlige innsatsen i perioden 2006-2009 innen drift og vedlikehold styrkes med 700 mill. kr til 4.300 mill. kr per år. Dette tilsvarer en økning i innsatsen fra dagens nivå på om lag 20 prosent. Med dette vil vi unngå ytterligere økning i etterslepet i vegkapitalen. Samtidig økes trafikk sikkerhetsinnsatsen, og det er tatt hensyn til økte kostnader som følge av større trafikk og mer kompliserte veganlegg. En slik ramme til drift og vedlikehold utgjør 38 prosent av planrammen. Inklusive trafikant- og kjøretøyrettede tiltak og tilskudd til ferjedriften utgjør de samlede driftsutgiftene 63 prosent av planrammen for Statens vegvesen.

Investeringer i trafikksterke korridorer

[Både Statens vegvesen og Jernbaneverket prioriterer de mest trafikksterke korridorane. Både på jernbane- og vegnettet finnes de mest kritiske kapasitetsproblemene i Oslo-området. På vegger med mye trafikk kan sikkerhets- og miljøproblemer bedres mer effektivt enn mange andre steder i landet. Statens vegvesen mener investeringene i stamvegnettet må økes, og foreslår økt bruk av bompenger.](#)

De økonomiske planrammene for arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 er lik transportetatens rammer i statsbudsjettet for 2003 ganger

ti. Dette gir en planramme for Statens vegvesen på 11 450 mill. kr per år, for Jernbaneverket på 4 350 mill. kr per år og for Kystverket på 1 040 mill. kr per år.

De økonomiske rammene for Avinor fastsettes ikke i Nasjonal transportplan. Både rammene og de enkelte vedlikeholds- og investeringstiltak i Avinor vedtas av selskapets styre. Avinor er selvfinansierende gjennom trafikkinntekter og kommersielle inntekter. Drift og investeringer på de regionale lufthavnene med anbudsruiter finansieres i tillegg til trafikkinntektene gjennom offentlige kjøp av lufthavn- og flysikringstjenester.

For å følge opp de politiske målsettingene om økt jernbanetransport må kapasiteten og kvaliteten på trafikkavviklingen i deler av jernbanenettet bedres vesentlig. Utilstrekkelig punktlighet, regularitet og framkommelighet understreker nødvendigheten av en omfattende modernisering av nettet innen rimelig tid. Strategien for en modernisering er todelt:

- Konsentrere investeringer i økt kapasitet, punktlighet og hastighet til de delene av nettet hvor potensialet for økte transportvolumer og markedsandeler er størst.
- Fordele øvrige midler til investering, vedlikehold og drift slik at sikkerhet, punktlighet og tilgjengelighet i nettet opprettholdes og forbedres.

Jernbanens langsiktige strategi innebærer at hovedfokus i investeringsinnsatsen i perioden rettes mot tiltak i storbyområdene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, samt Intercity-strekningene på Østlandet og tiltak for økt godstrafikk med jernbane.

Kystverkets hovedstrategi for utviklingen av stamnettet for sjøtransport er å øke sikkerheten for skipstrafikken i norske farvann og havner. Dette vil samtidig bedre framkommeligheten og redusere miljørisikoen. De mest utsatte ledene med størst risikotrafikk foreslås prioritert med hensyn til investeringer i farledstiltak og trafikkovervåking.

Statens vegvesen vurderer det som urealistisk å oppnå fullgod standard på hele stamvegnettet i et overskuelig tidsperspektiv. Den langsiktige strategien er derfor å utvikle denne delen av vegnettet slik at det som et minimum får en brukbar standard. På høytrafikkerte strekninger vil Statens vegvesen i hovedsak bygge ut til fullgod standard, og av hensyn til trafikksikkerheten bør de mest høytrafikkerte stamvegene bygges ut til firefelts veg. På strekninger med mindre trafikk satses det på utbedring av eksisterende veg for å oppnå tilfredsstillende bredde og bæreevne, i tillegg til forbedring av trafikksikkerheten. Totalt er denne utbyggingsstrategien for stamvegnettet anslått å koste 120 mrd. kr.

Statens vegvesen mener at stamvegnettet må bygges ut slik at det får en brukbar standard senest i løpet av en 30-årsperiode. Dette er ikke realistisk innenfor dagens investeringsrammer, selv med samme omfang av bompengefinansiering som i dag. Bruken av bompengefinansiering i Norge har vist at det er stor vilje til å løse viktige utbyggingsoppgaver ved egenbetaling. Det er imidlertid noe tilfeldig hvor det blir brukt bompenge. Statens vegvesen mener utbyggingen av stamvegnettet må skje med økt brukerfinansiering på en mer planmessig måte. For å sikre et mer systematisk og rettferdig opplegg enn i dag, bør det legges opp til sterkere statlig initiativ og styring med brukerfinansieringen på stamvegnettet.

Statens vegvesen anbefaler å konsentrere innsatsen til E 6, E 18 og E 39 og forbindelsene mellom Oslo og Bergen (E 16 og Rv7 / 52). Dette er de viktigste hovedtransportårene gjennom landet. Disse vegene har også de høyeste trafikkmengdene og største trafikksikkerhetsproblemene. E 6 i Nord-Norge og E 39 på Vestlandet er av avgjørende betydning for transporten i disse landsdelene. Forbedring av framkommeligheten og regulariteten på disse rutene prioriteres derfor høyt. I perioden 2006-2009 vil en stor del av rammen gå med til fullføring av prosjekter som allerede er startet opp ved inngangen til planperioden. I

tillegg er det behov for midler til å gjennomføre en rekke mindre investeringer, blant annet trafikk-sikkerhetstiltak. Svært få nye prosjekter vil derfor bli påbegynt i denne perioden, om ikke de økonomiske rammene økes.

Lavere rammer til øvrige riksveger

På det øvrige riksvegnettet er Statens vegvesens langsiktige strategi å oppnå en akseptabel minstandard på det eksisterende vegnettet. Innenfor rammen til øvrige riksveger prioriteres derfor utbedring av eksisterende vegnett framfor bygging av nye veger, blant annet for å ta igjen deler av etterslepet i vegkapitalen. I tillegg er det ønskelig å forbedre trafikk-sikkerheten og bidra til miljøvennlig transport i de største byene. Dette, sammen med lave investeringsrammer og vesentlige bindinger, gjør det vanskelig å opprettholde dagens nivå på områder som bygging av gang- og sykkelveger og miljø- og servicetiltak. Den endelige fordelingen mellom strekningsvise investeringer og mindre investeringstiltak blir imidlertid først avklart gjennom arbeidet med handlingsprogrammene, der fylkeskommunen skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene.

Samordnet areal- og transportstrategi i storbyene

[Tilnærmet nullvekst i vegtrafikken i Oslo kan være mulig, men en omfattende og samordnet tiltakspakke er nødvendig. Vegprising bør være en del av innholdet i transportpolitikken for Osloregionen.](#)

Faglige analyser viser at en kombinasjon av ulike former for begrensninger på bilbruk er nødvendig, om framtidig vekst i biltrafikken skal dempes vesentlig. Det er en klar sammenheng mellom valg av transportmiddel og parkeringsmuligheter. Mange som bruker bil til arbeidet har gratis parkeringsplass. Et virkemiddel er å påvirke tilgangen til private parkeringsplasser ved arbeidsplassene, enten ved skattlegging, avgiftsbelegging eller reduksjon av antallet. Dette er vanskelig med dagens lovgiving. Vegprising er et annet effektivt virkemiddel for å bidra til å begrense biltrafikk-

veksten i de største byregionene. Inntektene fra vegprising kan brukes til å finansiere viktige vegprosjekter, styrke kollektivtransporten inklusive jernbane og legge til rette for gående og syklistene.

Alle tiltak for å begrense bilbruken, spesielt ved arbeidsreiser, må kompenseres med en utvikling av høy kvalitet på kollektivtilbudet.

Virkemidlene for å håndtere utfordringene i storbyregionene er fordelt på mange aktører og forvaltningsnivåer. For byene og områdene rundt byen er det nødvendig med samarbeid om en felles strategi. Flere av de norske byområdene har, i samarbeid med staten, etablert ulike former for avtaler. Det har den senere tid skjedd en dreining fra rene bompengavtaler for finansiering av veginfrastruktur til avtaler som også omfatter kollektivtransport, gang- og sykkelveger og trafikk-sikkerhets- og miljøtiltak. Ved etablering av nye avtaler for byområdene bør partene utvide innholdet til også å omfatte arealbruk, driften av kollektivtransport og ulike former for restriksjoner på bilbruk. Grunnlaget for denne type avtaler må være gjensidig nytte, felles ambisjoner og ønsker om å lykkes i areal- og transportpolitikken.

Arealbruken må tilpasses muligheter og begrensninger i transportsystemet. Vekst i boligbygging og besøksintensivt næringsliv bør i hovedsak konsentreres til eksisterende sentra og knutepunkter og langs hovedårene for kollektivtransporten. Et mer konsentrert utbyggingsmønster vil bidra til mindre transport, og at flere kan gå, sykle eller reise kollektivt.

Det må arbeides mer helhetlig for å forbedre kollektivtransporten i byene. Dette betyr satsing både på driftsrettede tiltak og på tilrettelegging og utbygging av infrastrukturen. Kombinasjonen er viktig. Både av hensyn til å kunne gi et godt kollektivtilbud og for å holde driftsutgiftene lave, er det en forutsetning at god infrastruktur etableres. Det er også viktig å tilrettelegge for gående og syklistene i byene.

I bytredningen for Oslo og Akershus er det foretatt analyser av en samlet areal- og transportstrategi. Effektene av følgende tiltakspakke er beregnet:

- dagens bomring opprettholdes med dobbel takst i rushtidene
- moderate økninger i parkeringsrestriksjoner (også på private plasser)
- bedre framkommelighet for kollektivtrafikken
- nytt kollektivtrafikknett med bedre samordning mellom transportmidlene
- økt offentlig tilskudd til kollektivtransporten med 20 prosent (dekket gjennom inntekter fra bomringen)
- utvikling av gang- og sykkelvegnettet
- en arealbruk som støtter opp om kollektivtransporten

Modellen viser at antallet kollektivreiser øker med 30 prosent og kollektivandelen med tre prosentenheter, hvis disse tiltakene tas i bruk samlet. Veksten i biltrafikken blir lav og nærmer seg nullvekst.

Selv om det er stor usikkerhet ved slike modellberegninger mener etatene det er mulig og realistisk å gjennomføre tiltak som vil dempe biltrafikkveksten i de største byene.

Ny havnestruktur

[Etatene foreslår at det sates på å tilrettelegge for to utenriks intermodale knutepunktshavner i Norge. Staten må gis en aktiv rolle i tilrettelegging av havnene, og de økonomiske rammebetingelsene for sjøfarten bør forenkles og harmoniseres.](#)

Transportetatenes viktigste virkemiddel for å legge til rette for overføring av gods fra veg til sjø og bane er å bidra til mer effektive knutepunkter for omlastning av gods. Vi foreslår en ny havnestruktur med sterkere statlig engasjement i havnene.

Transportetatene har lagt til grunn en havnestruktur i to nivåer: Intermodale knutepunktshavner og lokale havner. Forutsetningen for intermodale knutepunktshavner må være god tilknytning mellom ulike transportmidler på stamnettet. De

intermodale knutepunktshavnene må betraktes som en del av det nasjonale stamnettet for sjøtransporten. Transportetatene har ut fra internasjonale og nasjonale behov valgt å foreslå to utenriks intermodale knutepunktshavner i Norge som kan danne utgangspunkt for et nettverk av intermodale knutepunkter. Basert på dagens markedssituasjon for enhetslast og de langsiktige trendene i dette markedet, foreslår vi en utenriks intermodal knutepunktshavn i Oslofjorden og en på Sør-Vestlandet.

Markedsmessig og samfunnsøkonomisk mener vi at knutepunktet i Oslofjorden bør utvikles i Oslo sydhavn, som i samspill med jernbaneterminalen på Alnabru og et velutviklet transportmiljø i tilknytning til terminalene kan gi grunnlag for et langsiktig og effektivt transportsystem. Samarbeidsrelasjoner mellom en containerterminal i Oslo og havner knyttet opp mot industrielle tyngdepunkter i Oslofjorden vil være viktig. Dette forutsettes nærmere avklart gjennom utredningsarbeidet i regi av Viken havneselskap.

Dersom det skal legges til rette for å utvikle en alternativ transportkorridor for eksport/import til/fra kyst-Norge, og dermed dempe presset på transportkorridorene gjennom det sentrale Østlandet, vil det være behov for en strategisk godt plassert havn nær Nordsjøbassenget. Transportetatene mener at Risavika i Sola kommune (Stavanger Interkommunale havn) bør kunne utvikles i tråd med en slik strategi. Risavika ligger gunstig til i forhold til det europeiske markedet og har et godt arealpotensial på kort og lang sikt. Økt aktivitet vil ikke gi miljøbelastning for naboer til havnen. Det ligger her godt til rette for Offentlig Privat Samarbeid (OPS) i utvikling og drift av terminalen.

Et begrenset antall intermodale havneterminaler bør utvikles som regionale knutepunktshavner, med viktige samarbeidsfunksjoner opp mot havnene for internasjonal import og eksport. Terminalene dimensjoneres for utenriksanløp med lavere

frekvens og som utgangs- og endepunkt for tilførselstransporter. Godsgrunnet er i dag en begrensende faktor utenom det sentrale Østlandet, men det er for hele landet viktig å finne samarbeidsløsninger og samordne statlige og regionale virkemidler i utvikling av et effektivt transportnett i tråd med næringslivets behov. Kystverket vil i oppfølgingen legge fram et arbeidsprogram for videreføringen av arbeidet med ny havnestruktur. Dette må gjøres i nært samarbeid med de andre transportetatene, fylkeskommunene, havnene, brukergrupper, etc. Gjennom dette arbeidet må endelig beslutningsgrunnlag for regioninndeling og det nødvendige antall intermodale knutepunkthavner fastlegges.

For å utvikle en ny nasjonal havnestruktur, og for å styrke sjøfarten, må staten ta en mer aktiv rolle. Det er behov for nye og mer målrettede statlige virkemidler innenfor havnesektoren. Det foreslås en rekke virkemidler som bør vurderes, for eksempel bedre harmonisering av avgifter og gebyrer, at Kystverket får ansvaret for alle farleder i norske farvann, at det utvikles hensiktsmessige OPS-løsninger i de intermodale knutepunkthavnene og at det utredes om staten bør støtte oppstart av nye intermodale transport- og logistikkløsninger slik EU gjør. Så vel staten som kommuner og fylkeskommuner i vedkommende transportregion bør gå inn i eierskapet med investeringer i grunnleggende og fast infrastruktur. Staten bør også ta økonomisk og administrativt del i utvikling av havnenes beredskapsopplegg mot terroranslag og andre trusler mot sikkerheten.

Regional lufthavnstruktur

Dersom det i framtiden blir aktuelt å bygge nye regionale flyplasser, legger Avinor til grunn at kostnadene for dette vil måtte dekkes gjennom ordningen med offentlig kjøp, idet investeringer i infrastrukturen kan ses i sammenheng med det offentlige kjøp av flyruter.

Avinor er pålagt å utrede på nytt mulighetene for en felles flyplass på Helgeland. Rapporten for

fase 1 i dette arbeidet legges fram våren 2003. Videre utredes mulighetene for ny flyplass for Honningsvåg. En første teknisk-operativ analyse vil foreligge i oktober 2003. Endelig vil det på bakgrunn av Stortingets vedtak i juni 2002 i en egen rapport bli redegjort for luftfartens situasjon i Norge, og dens betydning for distriktene. Rapporten vil følge transportetatenes felles planforslag til Nasjonal transportplan når denne oversendes Samferdselsdepartementet.

Bedre trafiksikkerhet, men det er mulig å nå lenger

Antall drepte eller hardt skadde i transportsektoren vil reduseres, men nullvisjonen burde vært fulgt opp med økte ressurser og en bredt sammensatt og styrket innsats også fra andre myndigheter.

Nullvisjonen er utgangspunktet for transportetatenes trafiksikkerhetsstrategi, det vil si en visjon om et transportsystem der ingen blir drept, livstruende skadd eller får varig helsetap. Jernbane, sjøtransport og luftfart har et lavt antall ulykker, men konsekvensene kan være svært alvorlige, mens det i vegtrafikken skjer mange ulykker med varierende alvorlighetsgrad. Om lag 1 500 mennesker blir årlig drept eller hardt skadd i vegtrafikken. I år 2006 forventes tallet å være redusert til 1 350 på grunn av tiltak i gjeldende handlingsprogram. Med de tiltak og virkemidler som ligger innenfor planrammen, antas det at antallet drepte eller hardt skadde reduseres til i underkant av 1200.

Det største potensialet for å øke sikkerheten og redusere antall personer som blir drept eller hardt skadd finnes i vegsektoren. For å øke trafiksikkerheten på vegene skal gjennomgående sikkerhetstenking være et bærende prinsipp i ledelse og i planlegging og gjennomføring av veg- og trafikktiltak. Statens vegvesen ønsker å øke samarbeidet med andre aktører og med publikum.

Statens vegvesen vil legge økt vekt på å bygge sikkerhet inn i nye og eksisterende veganlegg. Dette innebærer blant annet utbygging av høyt trafikerte

stamveger til fire felt og mer bruk av midtrekkverk på to- og tre felts veger. Trafikksikkerhetsrevisjoner og risikovurderinger tas mer aktivt i bruk som grunnlag for prioriteringer. Styrket vedlikehold bidrar også til bedret trafikksikkerhet.

Trafikantenes atferd er avgjørende for at sikkerheten på vegene skal bli bedre. Statens vegvesen foreslår derfor en rekke tiltak for å påvirke trafikantenes atferd. Blant annet bør bruken av automatisk trafikkontroll dobles innen 2009.

Det er behov for en offentlig debatt om hvor langt det er politisk akseptabelt med ulike former for påbud. Ved innføringen av påbud om bruk av bilbelte hadde vi i Norge en slik debatt. Erfaringen har vist at påbudet har gitt store trafikksikkerhetsgevinst. Statens vegvesen mener det er faglig grunnlag for å anbefale påbud om bruk av sykkelhjelm, dersom ikke hjelmbruken økes betydelig innen 2006. Det samme gjelder bruk av fotgjengerrefleks langs ubelyst offentlig bilveg i mørke.

Statens vegvesen endrer føreropplæringen, og vil videre utrede om det bør innføres obligatoriske etterutdanningskurs og begrensninger i kjøringen for ferske bil- og MC-førere, for eksempel forbud mot kjøring om natten.

Statens vegvesen mener det bør settes krav til at alle nye biler som eies av offentlige myndigheter skal ha montert bilbeltesperre. Etaten vil også utrede hva som skal til for å etablere en infrastruktur som gjør det mulig med automatisk fartstilpasning på biler i Norge. Statens vegvesen foreslo tidlig i 2003 at det bør settes i gang forsøk med alkohol¹ i Norge, i første omgang som et alternativ til inndragning av førerkortet.

Statens vegvesen har utarbeidet en strategi som viser hvordan antall drepte eller hardt skadde kan halveres innen 2016. For å få til dette må den økonomiske innsatsen til trafikksikkerhetstiltak økes ytterligere. Det er lagt til grunn en økning på omlag 200 mill. kr per år til trafikant- og kjøretøy-

rettede tiltak samt drift av vegnettet, og rundt 500 mill. kr per år til investeringer i særskilte trafikksikkerhetstiltak. I tillegg er det lagt til grunn en økt innsats til utbygging av høyt trafikkerte stamveger til fire felt. Ressursbruken til trafikksikkerhet må også økes vesentlig hos en rekke andre aktører. For eksempel må politiets fartskontroller mer enn tredobles, antall ruskontroller må økes, trafikksikkerhetsopplæringen i barnehager og skoler må styrkes og trafikk-sikkerhetsinvesteringer i regi av fylkeskommunene og kommunene må dobles.

Jernbanetransport er en meget sikker transportform. Moderne prinsipper er innført for å ivareta sikkerhet, basert på intensjonene i nye forskrifter til Jernbaneloven, utgitt av Statens jernbanetilsyn i samme periode. Dette har resultert i organisasjonsmessige endringer, synliggjøring av sikkerhet i styringssystem, omfattende opplæringsprogrammer og etablering av sikkerhetsdokumentasjon for alle banestrekninger. Til sammen gir disse aktivitetene et godt grunnlag for ytterligere å kunne forbedre sikkerhetsnivået på jernbane i Norge.

En vesentlig del av Kystverkets virksomhet er primært innrettet mot å forebygge risiko for og konsekvenser av skipsulykker. De fleste sikkerhetstiltakene vil samtidig bedre framkommeligheten og redusere risikoen for miljøskader. Det foreslås etablert påbudte seilingsleder utenfor norskekysten for internasjonal skipstrafikk som utgjør en miljørisiko. Slik trafikk bør fortrinnsvis gå utenfor den nye territorialgrensen på 12 nautiske mil. For skip som likevel velger å gå innenfor territorialgrensen vil det bli utarbeidet forslag til påbudte seilingsleder, i første omgang fra Vardø til Nordkapp. Seilingsledene vil ikke være sammenhengende korridorer, men avgrensede trafikkseparasjonssystemer på fire delstrekninger. På lengre sikt vil det bli vurdert å opprette påbudte seilingsleder/rutesystemer for skip også i internasjonalt farvann. Disse må godkjennes av FNs sjøfartsorganisasjon: International Maritime Organisation (IMO).

¹ En alkohol¹ analyserer en utåndingsprøve fra føreren før kjøretøyet kan startes.

Et vel fungerende sikkerhetsledelsessystem, hvor både ansvar, holdninger og tiltak basert på risikoanalyser inngår, er for Avinor det viktigste virkemiddel for å bedre sikkerheten i luftfarten ytterligere. Avinor har etablert en sikkerhetskomité som skal følge opp at sikkerhetsledelsessystemet blir etterlevd. Avinors visjon er: Avinor – ledende innen sikkerhet og punktlighet i europeisk luftfart.

Sikkerhetskrav kan komme i konflikt med andre mål

Transportetatene mener at de samlede sikkerhetskravene må vurderes mest mulig helhetlig for alle transportformer med sikte på det totale sikkerhetsnivået, og for å unngå utilsiktede virkninger.

Med dagens ansvarsdeling i transportsektoren kan krav som innen et område har positive effekter virke negativt for samfunnet totalt. Eksempelvis kan sikkerhetskrav for jernbanetransport, som bare gir marginal bedring i sikkerheten, bli så kostbart at transporten blir presset over på vegnettet, noe som vil gi dårligere samlet trafikksikkerhet. På sjøsiden vil økt gebyrfinansiert sikkerhet på tilsvarende måte svekke sjøtransportens konkurransevne, noe som med høy sannsynlighet vil svekke trafikksikkerheten totalt.

Den sektoriserede ansvarsdelingen i transportsektoren og ulike sikkerhetsmålsettinger for de fire transportformene kan medføre utilsiktede virkninger, som for eksempel at også transportmiddelordningen endres på uønsket måte. Transportetatene mener ulike myndigheter må vurdere mest mulig helhetlig hvordan ulike krav og hensyn skal veies opp mot hverandre. Det bør ikke lenger aksepteres at strenge myndighetskrav i de andre transportgrenene medfører overføring av transport til vegnettet, som har enda høyere risiko. Transportetatene mener det er behov for en bred utredning av hvordan samfunnet kan unngå slike prioriteringer.

Økende krav til beredskap mot terror og sabotasje

Økende krav til beredskap mot terror og sabotasje

medfører store kostnader, vesentlig innen luftfart og sjøtransport. Dette kan endre disse transportformenes konkurransevne og motvirke målet om å styrke sjøtransporten.

Innen luftfarten er det forutsatt at kostnadene til full sikkerhetskontroll skal dekkes av en egen securityavgift. utfordringen blir å utforme denne slik at det ikke innføres ny kryssubsidiering mellom stamruteplassene og de regionale lufthavnene. Avinor har gjort en del analyser og beregnet hvilke kostnader flyplassene vil påføres de nærmeste årene. Særlig på de regionale lufthavnene der trafikken er liten, vil kostnadene til sikkerhetskontroll per passasjer bli høye.

Eventuell ytterligere skjerping av myndighetskravene i forbindelse med arbeidet mot terror og sabotasje kan medføre en svekkelse i sjøfartens og luftfartens konkurransevne, og dermed at mer transport overføres til veg.

En kontinuerlig skjerping av sikkerhetskravene er kostbart, og gir ikke nødvendigvis en optimal bruk av samfunnets ressurser. Økte sikkerhetskrav kan i enkelte tilfeller medføre større følt utrygghet i samfunnet.

Det er ikke mulig å nå de nasjonale miljømålene med dagens transportpolitikk

Transportetatene har utarbeidet en felles miljøvisjon for transportsektoren:

Transport skal ikke gi alvorlig skade på mennesker eller miljø.

En omlegging i mer bærekraftig retning er krevende, men mulig. Utviklingen på mange områder går i feil retning. Dette krever handling i dag. Veksten i vegtrafikken må bremses og transport må skje mer miljøeffektivt. For å få til dette må mange aktører samarbeide. Med de virkemidlene vi rår over, klarer ikke transportetatene å oppnå dette med egne virkemidler alene. Vi klarer heller ikke å oppfylle

de nasjonale miljømålene med egne virkemidler.

De nasjonale målene for biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø er ikke formulert slik at vi enkelt kan si om vi når dem eller ikke. Ved god oppfølging av sektorens verneplaner, yter vi imidlertid et positivt bidrag.

Det er ikke fastlagt krav til hvor stor andel av reduksjonen i klimagasser transportsektoren skal bidra med. Den nasjonale hovedstrategien for å redusere globale og regionale miljøproblemer, er bruk av tverrsektorielle virkemidler, for eksempel avgifter og kvotekjøp for utslipp av klimagasser. Samtidig er det viktig å øke kunnskapen om og stimulere bruken av mer miljøeffektive drivstoffer, og å redusere forbruket av drivstoff ved å begrense veksten i biltrafikken i de største byene. Dersom transportsektoren skal ta en like stor andel av Kyoto-avtalen som andre sektorer, må utslippene reduseres med en tredjedel av forventede utslipp i 2010. Dette er urealistisk. Med prioriterte tiltak innenfor planrammen vil utslippene av klimagasser fra transportsektoren øke fordi trafikken vokser. Våre analyser viser at relativt omfattende tiltak bare vil redusere forventede utslipp med 5-7 prosent.

Dårlig luftkvalitet er først og fremst et problem i større byer. De viktigste forurensningskildene er vegtrafikk og vedfyring. Statens vegvesen har svært få egne virkemidler mot *nitrogen*dioksid utover investeringer i ny infrastruktur. Vegtunneler og trafikkreguleringer i de mest utsatte områdene bidrar til reduksjon, men med etatens virkemidler alene er det trolig ikke mulig å nå kravene i forskriften til forurensningsloven for 2010. Det er heller ikke mulig å nå det nasjonale målet. Det vil i tillegg være nødvendig med trafikkreduserende tiltak for vegnettet i de store byene, for eksempel parkeringsrestriksjoner og vegprising, dersom målet skal nås innen fristen. Disse virkemidlene er kommunenes ansvar. På lengre sikt vil målene nås gjennom at stadig flere biler har katalysator.

For å bidra til å redusere problemene med

svevestøv vil det bli vurdert å innføre 60 km/t som fartsgrense på enkelte innfartsårer til de største byene. Dette er ikke tilstrekkelig for å nå det nasjonale målet knyttet til svevestøv. Ytterligere tiltak og kombinasjoner av statlige og kommunale tiltak er nødvendig. Det kan for eksempel kreves samarbeid med kommunene om tiltak som kan gi en økt piggfriandel. Dette må i tilfelle vurderes opp mot eventuelle konsekvenser for trafikksikkerheten. Krav om partikkelfiltre på tunge dieselkjøretøyer og avgifter på drivstoff og kjøretøyer er også aktuelle tiltak, men ligger utenfor etatens ansvar.

Det nasjonale målet for *støy* er å redusere støyplagen med 25 prosent fra 1999 til 2010. Med etatens egne prioriterte virkemidler kan det oppnås i størrelsesorden fire prosent i 2010 og syv prosent i 2016. Dette betyr at vi samlet ikke når det nasjonale målet for støy innen 2010. Med summen av våre og andres virkemidler vil vi sammenlignet med 1999 oppnå en reduksjon på åtte - ni prosent i støyplagen innen 2010 og 15-18 prosent innen 2016. Denne virkningen forutsetter at forventede skjerpede internasjonale støykrav til bilmotorer og bildekk kommer, og at det innføres avgifter på støyende bildekk. Vi mener mot denne bakgrunnen at målet er urealistisk, fordi Norge ikke i særlig grad kan påvirke bilindustrien og fordi fornyelse av bilparken vil ta tid.

Miljøvisjonen vil være et nyttig bidrag til all planlegging i transportsektoren, Transportetatene vil i samarbeid med miljødirektoratene arbeide videre med konkretisering av aktuelle tiltak.

Behov for nye rammevilkår

[For å nå lenger innen miljø og sikkerhet er det behov for en gjennomgang av rammevilkårene for transportvirksomheten. Statens vegvesen og Kystverket ønsker et tydeligere sektoransvar.](#)

Avgifts- og gebyrsystemet innenfor sjøfarten bør justeres og forenkles. Det er også behov for å vurdere loven om merverdiavgift, for å oppnå mer

likebehandling innenfor transportsektoren. Gjennom miljødifferensiering av avgifter, innenfor så vel sjø- som luft- og vegsektoren, er det mulig å bidra til en raskere innføring av mer miljøeffektive transportmidler og drivstoff.

For å samordne tiltak ønsker Statens vegvesen og Kystverket et tydeligere pådriveransvar innenfor henholdsvis veg- og sjøtransport/havnesektorene. Hensikten er ikke å endre formelle ansvarsroller, men at etatene gis et klart ansvar for å påpeke forhold av vesentlig betydning hos andre aktører som virker negativt i forhold til overordnede mål på disse områdene. En viktig forutsetning for en slik rolle er at etatene kan bidra med kunnskap til andre aktører. For å få formalisert sektoransvaret ønsker Statens vegvesen og Kystverket at dette skrives inn i de instruksjoner som Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet gir for etatenes virksomhet.

I likhet med Avinor er Jernbaneverkets oppgave i dag å levere et effektivt og sikkert trafikksystem for brukerne, mens myndighetsutøvelse etter jernbaneloven i hovedsak utøves av Statens Jernbanetilsyn. Jernbaneverket har derfor foreslått for Samferdselsdepartementet at departementet og Jernbaneverket utreder om tilknytningsformen for Jernbaneverket bør endres, i retning av en styringsmodell som i høyere grad enn i dag også tar hensyn til en rasjonell utnyttelse av investert kapital.

Usikkerhet i beregningsgrunnlaget

Samferdselsdepartementet har gitt Transportøkonomisk institutt i oppdrag å utarbeide trafikkprognoser. Prognosene ligger langt under forventet vekst i Sverige og EU-landene ellers. Statens vegvesen mener på bakgrunn av erfaringer fra tilsvarende prognoser tidligere, at prognosene for trafikkvekst på vegsiden kan være for lave dersom ikke transportpolitikken endres vesentlig.

Flere steder i dette dokument presenteres virkninger av foreslåtte tiltak innenfor gitt planramme. Nyt-

ten av tiltakene spenner fra beregnede prissatte virkninger til ikke prissatte virkninger og til kun verbale omtaler av faktorer som er vanskelige å beregne eller kvantifisere. Samferdselsdepartementet har på bakgrunn av retningslinjer fra Finansdepartementet bestemt at kalkulasjonsrenten for bruk i nyttekostnadsanalyser skal økes. Kalkulasjonsrenten ligger nå særlig på vegsiden langt over det som er vanlig i andre land. I praksis innebærer dette at den prissatte nytten av infrastrukturinvesteringer er vesentlig redusert i forhold til tidligere.

Virkningene av planforslaget

Summen av mål og ønsket kvalitet for transportsektoren med hensyn til sikkerhet, miljø og framkommelighet ligger langt over hva det er mulig å oppnå av resultater innenfor en tiårsperiode. Transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan for 2006–2015 gir likevel vesentlige bidrag til bedret framkommelighet, økt trafikksikkerhet og reduksjon i enkelte miljøproblemer.

I forhold til gitte retningslinjer fra Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet, er det særlig når det gjelder framkommelighetsforbedringer for næringslivet og bedret trafikk-sikkerhet at transportetatene kan vise til resultater i riktig retning. Vi har også satt økt fokus på sjøtransport gjennom forslaget til ny havnestruktur og tilhørende virkemiddelbruk. Når det gjelder de nasjonale miljømålene, målet om økt konkurranseevne for kollektivtrafikken og redusert bilbruk, har transportetatene alene ikke tilstrekkelige virkemidler.

I etatens planforslag er det gjort virkningsberegninger som viser at samfunnet ved å investere i veg og jernbane for til sammen om lag 50 mrd. kr vil kunne oppnå at samfunnets transportkostnader reduseres med drøyt 50 mrd. kr. De samme investeringene vil sammen med noe økt innsats i drift og vedlikehold, samt trafikant- og kjøretøyrettede tiltak på vegnettet, kunne redusere det årlige antallet drepte eller hardt skadde i

trafikken med om lag 260 personer ved utgangen av planperioden. Tallet er beregnet som differansen mellom antatt situasjon uten transportetatens innsats og antatt status i 2016 med tiltak. På miljø-siden oppnås viktige lokale miljøforbedringer for mange mennesker, men virkningen er lav i forhold til flere av de nasjonale miljømålene.

I sum er prissatt samfunnsøkonomisk netto nytte av anbefalte investeringer på vegsiden negativ med omlag 2 mrd. kr mens anbefalte investeringer innenfor planrammen til jernbaneformål gir en positiv netto nytte på drøyt 6 mrd. kr. På vegsiden bidrar bundne prosjekter alene med en negativ netto nytte på 6 mrd. kr. Alle virkningene er oppsummert i kapittel 17 og i vedlegg 7. Det er også gjort virkningsberegninger for konsekvensene av endret innsats for bedre resultater på enkeltområder, jamfør kapittel 18.