

**RETNINGSLINJE 1
FOR
TRANSPORTETATENES OG AVINORS ARBEID MED
NASJONAL TRANSPORTPLAN 2014-2023**

Innholdsfortegnelse

1. Formål og innhold

2. Bakgrunn for planarbeidet og overordnede rammebetingelser

3. Framdriftsplan for prosessen

4. Oppfølging av pågående prosesser og utredninger

- 4.1 Bruk av konseptvalgutredninger i arbeidet med Nasjonal transportplan
- 4.2 Langsiktig behov for utvikling av infrastruktur
- 4.3 Revisjon av målstrukturen
- 4.4 Høyhastighetsutredning
- 4.5 Nordområdestrategi

5. Analyser og utredninger

- 5.1 Perspektivanalyse
- 5.2 Tverrsektorielle utredninger
 - 5.2.1 Effektive knutepunkter - persontransport
 - 5.2.2 Effektive knutepunkter - godstransport
 - 5.2.3 Transportutvikling og konkurranseflater i korridorene
 - 5.2.4 Byområdene
 - 5.2.5 Regional utvikling
 - 5.2.6 Transportsikkerhet
 - 5.2.7 Langsiktige kapasitetsutfordringer i Oslo-området

6. Analyseverktøy og analyseforutsetninger

7. Organisering av planprosessen - sentralt og regionalt

- 7.1 Ansvarsdeling, samarbeid og medvirkning
- 7.2 Organisering av arbeidet på sentralt nivå
- 7.3 Organisering av arbeidet på regionalt nivå

1. Formål og innhold

Nasjonal transportplan 2010-2019 ble behandlet av Stortinget våren 2009. Regjeringen tar sikte på å legge fram en ny stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2014–2023 tidlig i 2013. Planen vil i grove trekk være en videreføring av Nasjonal transportplan for årene 2010–2019, men skal også fange opp nye utviklingstrekk. Planen skal som før ha en tidshorisont på 10 år med hovedvekt på de fire første årene.

Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet gir med dette de første retningslinjer (Retningslinje 1) for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023. Hovedtrekkene i retningslinjene er avklart i regjeringen.

Den nasjonale transportplanen skal legge grunnlaget for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene. Planen skal bidra til å oppfylle det overordnede målet for transportpolitikken, som er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets transportbehov og fremmer regional utvikling. Nasjonal transportplan skal som før inneholde et investeringsprogram for utviklingen av statlig infrastruktur.

Innholdet i Nasjonal transportplan skal reflektere den etablerte ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Dette innebærer at regjeringen i planen trekker opp linjer for den overordnede nasjonale transportpolitikken, og drøfter politiske målsettinger innen og på tvers av forvaltningsnivåene. Regjeringen vil i Nasjonal transportplan legge premisser for den regionale politikken gjennom føringer, forutsetninger og forventninger til regionale myndigheter.

Arbeidet med Nasjonal transportplan vil kreve et godt samarbeid med og en aktiv medvirkning fra fylkes- og storbykommuner. Dette er nødvendig for at de regionale og nasjonale transportsystemene skal samvirke best mulig. I tillegg styrker forvaltningsreformen behovet for samordning og gjensidig informasjonsutveksling i forhold til tidligere, jf at hoveddelen av øvrig riksvegnett fra 1. januar 2010 er blitt fylkesveger. Som det framgår av kapittel 7 vil departementene blant annet legge opp til ulike møte- og diskusjonsarenaer på administrativt nivå slik at det sikres et godt faglig grunnlag og en god koordinering.

Departementene legger også opp til å styrke den politiske dialogen i planarbeidet ytterligere, slik at beslutningsgrunnlaget for stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan blir så godt forankret som mulig, jf kapittel 7.

Arbeidet med grunnlagsmaterialet til Nasjonal transportplan i etatene og Avinor vil bli lagt opp i to faser: Utredningsfasen og planfasen. Arbeidet i utredningsfasen skal legges opp etter disse retningslinjene og skal belyse viktige problemstillinger som krever spesiell oppmerksomhet i utformingen av et framtidsrettet og samordnet transportsystem. Resultatene fra disse analysene skal være et viktig grunnlag både for det konkrete arbeidet i etatene og Avinor i planfasen, og for departementenes videre arbeid med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan.

På bakgrunn av de utfordringer som avdekkes i utredningsfasen, vil Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet utarbeide Retningslinje 2. Disse retningslinjene er planlagt sendt ut i mars 2011, og vil inneholde føringer for planfasen, det vil si utarbeidelsen av etatenes og Avinors planforslag som bl.a. skal inneholde forslag til statlig investeringsprogram og program for drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur. Departementene vil i disse retningslinjene gi mer konkrete føringer for planarbeidet knyttet til blant annet innholdet i by- og korridoromtaler, økonomiske rammer, bindinger, marginalbetraktninger, investeringenes mulige konsekvens for offentlige transportkjøp, o.l. Tidsplanen for utrednings- og planfasen er gjengitt i kapittel 3.

Etatene og Avinor står overfor ulike rammebetingelser og tilknytningsformer i arbeidet med Nasjonal transportplan. Det er viktig at arbeidet legges opp slik at de enkelte transportmidlenes rolle i transportsystemet kommer fram på en helhetlig og tydelig måte. Videre vil det være viktig å få fram hvordan samspillet mellom transportformene kan styrkes ytterligere. Departementene vil også understreke at arbeidet så langt som mulig bør bygge på eksisterende kunnskap.

I tillegg til utredningsoppdraget gitt i Retningslinje 1 understreker departementene at etatene og Avinor også har et selvstendig ansvar for innspill som kan bidra til et framtidsrettet og fleksibelt transportsystem.

2. Bakgrunn for planarbeidet og overordnede rammebetingelser

Det politiske grunnlaget for planarbeidet utgjøres av Stortingsmelding om Nasjonal transportplan 2010-2019, med tilhørende Innst. S. nr. 300 (2008-2009) samt den nye

regjeringserklæringen (Soria Moria II). Det overordnede målet for transportpolitikken og de fire hovedmålene, slik de er gitt i målstrukturen for Nasjonal transportplan 2010-2019, skal legges til grunn for arbeidet.

I kapittel 5 (Samferdsel) i Soria Moria II-erklæringen fremgår det blant annet at regjeringen vil sikre gode kommunikasjoner i hele landet og øke satsingen på samferdsel slik at tiltakene i Nasjonal Transportplan blir gjennomført og målene nådd. Regjeringen vil også ruste opp infrastrukturen for å gjøre hverdagen enklere for folk, bedre miljøet, gjøre samfunnet mer inkluderende og tilgjengelig for alle, samt styrke næringslivets konkurransekraft.

3. Framdriftsplan for prosessen

Framdriften for utrednings- og planprosessen er satt opp nedenfor. Denne omfatter både de viktigste milepælene i etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan, samt en foreløpig angivelse av når de politiske møtene fram mot framlegging av stortingsmeldingen vil bli gjennomført.

- ❖ Februar 2010 Retningslinje 1 fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for utredningsfasen.

- ❖ Mars 2010 Statsråden(e) presenterer Retningslinje 1 for fylkesordførerkollegiet med påfølgende dialog om videre oppfølging.

- ❖ Januar 2011 Etatene og Avinor overleverer rapport fra arbeidet i utredningsfasen.

- ❖ Februar/Mars 2011 Regionale møter på politisk nivå med utgangspunkt i rapporten fra utredningsfasen.

- ❖ Mars 2011 Retningslinje 2 fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for planfasen.

- ❖ April 2011 Statsråden(e) presenterer retningslinje 2 for fylkesordførerkollegiet med påfølgende dialog om videre oppfølging.

- ❖ Februar 2012 Planforslag fra etatene og Avinor, som samtidig sender dette til fylkeskommuner og storbyer for uttalelse.
- ❖ Mars/April 2012 Regionale møter på politisk nivå med utgangspunkt i rapport fra planfasen.
- ❖ Juni 2012 Frist for uttalelser til planforslaget.
- ❖ Januar 2013 Framlegging av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2014-2023.

4. Oppfølging av pågående prosesser og utredninger

4.1 Bruk av konseptvalgutredninger i arbeidet med Nasjonal transportplan

Det er mange steder lagt ned et betydelig arbeid knyttet til konseptvalgutredninger (KVU-er). Gjennomførte utredninger vil sammen med det pågående arbeidet med nye utredninger utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag både i utrednings- og planfasen. Spesielt når en kommer til planfasen vil de eksterne kvalitetssikringene (KS1) være en del av grunnlaget. Det er viktig at arbeidet legges opp slik at man unngår dobbeltarbeid.

I utredningsfasen skal etatene og Avinor oppsummere relevante KVU-er slik at en får økt kunnskap blant annet om effektiv virkemiddelbruk i byområdene, og et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere effektive knutepunkter for godstransport, jf kapittel 5.

4.2 Langsiktig behov for utvikling av infrastruktur

Departementene er kjent med at etatene og Avinor har startet en gjennomgang av det langsiktige behovet for utviklingen av infrastrukturen. Stamnettutredninger som ble utført i forbindelse med Nasjonal transportplan 2010-2019 vil være et viktig utgangspunkt for dette arbeidet. For luftfartens del er det viktig at det langsiktige utbyggingsbehovet også omfatter lufthavner utenfor Avinor.

4.3 Revisjon av målstrukturen

Transportetatene og Avinor skal i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 ta utgangspunkt i målstrukturen i inneværende transportplan. Formålet med målstrukturen er å

få bedre fram hva som oppnås gjennom transportpolitikken. Videre skal målstrukturen være er redskap for avveining mellom mål og oppfølging av disse i de årlige budsjettene. Etappemålene viser hvilke transportpolitiske områder regjeringen vil ha fokus på i planperioden. Mål for etatenes virksomhet skal avledes, og ha sammenheng med målstrukturen i transportplanen, men inngår ikke i denne målstrukturen.

Vi ber om at etatene og Avinor som ledd i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 går gjennom målstrukturen for å vurdere om det er behov for å justere og eventuelt utvikle nye etappemål og indikatorer. Det overordnede målet og de fire hovedmålene skal ligge til grunn for revisjonen av etappemål og indikatorer. Det understrekes at antallet etappemål i utgangspunktet ikke skal økes, slik at eventuelle anbefalinger om nye etappemål og tilhørende indikatorer bør følges av forslag til hvilke etappemål som kan utgå.

I dette arbeidet skal etatene og Avinor vurdere etappemålene med utgangspunkt i de viktigste utfordringene i transportsektoren. Departementene ber om at behovet for å utvikle etappemål og indikatorer som er særlig relevante for sjøtransport vurderes. Departementene ber også om at etatene og Avinor vurderer potensialet for å redusere antall etappemål under miljø, spesielt de som allerede er fanget opp gjennom lovgiving/forskrifter. Vi ber spesielt om at etatene og Avinor vurderer om det er hensiktsmessig å videreutvikle indikatorene som brukes til å måle avstandskostnader.

Samferdselsdepartementet gjør oppmerksom på at departementet har satt i gang et arbeid knyttet til oppfølging av målstrukturen i Prop. 1 S, der Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor vil bli trukket inn. Arbeidene knyttet til henholdsvis revisjon av målstrukturen og oppfølging av denne i budsjettene må ses i sammenheng. Departementene vil bl.a. bruke samordningsgruppen, jf kapittel 7, for å sikre god koordinering av arbeidet.

Gjennomgangen av målstrukturen må inngå i etatenes og Avinors oppsummerende rapport fra utredningsfasen, jf kapittel 5.

På bakgrunn av etatenes og Avinors vurderinger og tilrådinger i utredningsfasen vil departementene i Retningslinje 2 fastsette målstrukturen som etatene og Avinor skal legge til grunn i sitt arbeid med planforslaget.

4.4 Høyhastighetsutredning

Samferdselsdepartementet vil gjennom et oppdrag til Jernbaneverket foreta en utredning om høyhastighetsbane i tråd med forutsetningene i St.meld. nr. 16 (2008-2009)/Innst. S. nr 300

(2008-2009). Høyhastighetsutredningen gjennomføres som en separat utredning. Det legges opp til en åpen prosess med seminarer og mulighet for skriftlige innspill fra ulike aktører underveis i utredningsarbeidet.

Det bes om at NTP - sekretariatet etablerer hensiktsmessige kontaktformer med høyhastighetsutredningens prosjektorganisasjon for gjensidig informasjonsutveksling. Relevante resultater og anbefalinger fra utredningen innarbeides i etatenes og Avinors planforslag til Nasjonal transportplan 2014 – 2023.

4.5 Nordområdestrategi

Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet viser til at det skal lages en egen strategisk utredning av behov for infrastruktur i nordområdene, jf eget utredningsoppdrag til NTP-sekretariatet. Dette utredningsoppdraget vil være delt i to faser. Frist for første fase er november 2010, mens frist for andre fase er mai 2011. På samme måte som for høyhastighetsutredningen nevnt ovenfor, skal relevante resultater og anbefalinger innarbeides i etatenes og Avinors planforslag til Nasjonal transportplan 2014 – 2023.

5. Analyser og utredninger

Etatene og Avinor skal i utredningsfasen gjennomføre en perspektivanalyse, samt tverrsektorielle utredninger knyttet til bl.a. utvikling av effektive knutepunkter for person- og godstransport, samt analyser av transportutvikling og konkurranseflater i korridorer. I tillegg kommer revisjon av målstrukturen, jf kapittel 4. Arbeidet i utredningsfasen skal oppsummeres i en rapport som ikke skal overstige 100 sider. Den delen som omfatter resultatet av perspektivanalysen og de tverrsektorielle utredninger skal utgjøre omlag 40-50 sider hver, inkludert en sammenfattende konklusjon på hver del.

Rapportens del fra perspektivanalysen og de tverrsektorielle utredninger skal følge strukturen som angitt nedenfor (5.1 – 5.2.5). Videre ønsker departementene at den sammenfattende konklusjonen så langt som mulig gir veiledning for arbeidet i planfasen.

5.1 Perspektivanalyse

I forbindelse med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan 2014-2023 ønsker Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet gjennomført analyser av transportbehovet i et 30-års perspektiv, det vil si fram mot 2040. I disse analysene legges det

ikke planrammer til grunn, og det bør særlig fokuseres på nedenstående drivkrefter av langsiktig karakter.

I arbeidet med perspektivanalysen skal etatene og Avinor – så langt det er mulig - trekke på kjent kunnskap, allerede utviklede transportmodeller, tilgjengelig og relevant offentlig statistikk, samt nasjonale og internasjonale framskrivninger. Et viktig utgangspunkt for arbeidet vil være Perspektivmeldingen 2009, jf St.meld. nr. 9 (2008-2009).

Følgende drivkrefter og premisser legges til grunn:

- **Inntektsutvikling**

Med bakgrunn i forventet langsiktig økonomisk utvikling, jf Perspektivmeldingen 2009 (St.meld. nr. 9 (2008-2009)), ber vi om en redegjørelse for hvordan økt disponibel inntekt i befolkningen vil kunne innvirke på etterspørselen etter gods- og persontransport. Vi ber om at det redegjøres for den metodiske tilnærmingen til spørsmålet, herunder at det gjøres eksplisitt rede for antakelser som avviker vesentlig fra historiske erfaringer.

- **Næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv**

Utviklingen går i retning av en stadig mer integrert verdensøkonomi. Med bakgrunn i dette ber vi om en redegjørelse for hvordan den pågående globaliseringen vil kunne påvirke utviklingen i import og eksport, næringsstruktur og logistikk, og hvilke følger dette vil kunne få for transportbehov og fordeling mellom transportmidlene. Det bes også om at usikkerheten knyttet til utviklingen drøftes.

- **Befolkning**

Med bakgrunn i befolkningsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå ber vi om at det redegjøres for forventede utviklingstrekk når det gjelder befolkningsvekst, alderssammensetning og bosettingsmønster. Hvilken betydning kan dette få for transportbehovet og bruk av transportmidlene?

Særlig må transportbehovet i Oslo-området på lang sikt skisseres, basert på forventet økonomisk utvikling og befolkningsvekst, jf også pkt 5.2.7.

- **Klima**

Som beskrevet i klimameldingen er regjeringens mål at eksisterende og nye virkemidler i transportsektoren utløser en reduksjon i klimagassutslippene med mellom 2,5-4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i denne sektoren i forhold til referansebanen som ble lagt til grunn i Statens forurensningstilsyns tiltaksanalyse fra 2007. I tillegg til sektormål har Stortinget lagt til grunn et nasjonalt mål om innenlandske utslippsreduksjoner som omfatter alle sektorer. Regjeringen får i februar 2010 overlevert rapporten fra faggruppen Klimakur 2020 under ledelse av Klima- og forurensningsdirektoratet. Denne rapporten skal på offentlig høring.

Vi ber i lys av dette etatene og Avinor skissere hvilke konsekvenser dette vil måtte ha for transportomfang og transportmiddelfordeling.

Departementene ber også om at det redegjøres for hvilke konsekvenser klimaendringene kan få for eksisterende og ny infrastruktur, samt aktuelle tilpasningstiltak og kostnader for samferdselssektoren.

- **Ny teknologi**

Departementene ber om at det redegjøres for sannsynlige endringer når det gjelder transportmiddel-, drivstoff- og framdriftsteknologi. Hvor raskt er det grunn til å tro at disse endringene vil få gjennomslag i markedet, og hvilke konsekvenser vil disse endringene kunne få for transportbehov, infrastrukturbehov og kommunikasjonsformer? Videre ber vi om en redegjørelse for hvordan bruk av ny teknologi kan effektivisere samspillet mellom infrastruktur, transportmiddel og trafikant, herunder bruk av ITS. Hvilke utfordringer kan disse endringene medføre når det gjelder personvern hensyn?

Etatene og Avinor må i den endelige rapporten fra dette arbeidet drøfte sammenhengen mellom de nevnte faktorene. Robustheten og usikkerheten i konklusjonene bør kort gjøres rede for, sammen med de viktigste forutsetningene og deres betydning. I konklusjonene må det framheves hvilke områder som krever spesiell oppmerksomhet i utformingen av den framtidige transportpolitikken. Dette gjøres i lys av hovedmålene om framkommelighet og reduserte avstandskostnader, sikkerhet, miljø og universell utforming.

5.2 Tverrsektorielle utredninger

Arbeidet med tverrsektorielle utredninger er viktig for å nå målsettinger om et mer effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem. I tillegg til perspektivanalysen ber departementene om følgende mer handlingsrettede tverrsektorielle utredninger:

5.2.1 Effektive knutepunkter - persontransport

Departementene ønsker å utvikle effektive og tilgjengelige knutepunkter i et nasjonalt og internasjonalt transportnett for persontrafikk. På denne bakgrunn bes det om at etatene og Avinor redegjør for knutepunktens rolle i et effektivt kollektivtransportsystem, prinsipper for å identifisere strategiske knutepunkter for bedre samordning, og hvordan overgangen mellom ulike transportformer kan bli så effektiv og universelt utformet som mulig. Bedre fysisk tilrettelegging for overgang mellom transportformene og modernisering av knutepunktsarealer kan vurderes i denne sammenheng.

5.2.2 Effektive knutepunkter - godstransport

Departementene ber om at etatene og Avinor redegjør for de viktigste flaskehalsene og utfordringene som eventuelt hindrer en effektiv utvikling av de intermodale knutepunktene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, og Tromsø som alle er utpekte havner etter havne- og farvannsloven. Det må særlig redegjøres for mangelfull veg- og banetilknytning, samt tilknytningen mellom havn og omlastingsterminaler. I tillegg ber vi om at det gjøres en samlet vurdering av knutepunktene i Oslofjorden. Etatene og Avinor bes videre om å vurdere om det er andre havner og terminaler som er sentrale i det nasjonale transportnettet, og hvorvidt disse har spesielle utfordringer som intermodale knutepunkt. Departementene ber om at etatene og Avinor legger til grunn KVU-er der dette er aktuelt.

5.2.3 Transportutvikling og konkurranseflater i korridorene

I store deler av det norske transportmarkedet er det en klar arbeidsdeling mellom transportmidlene. Samtidig er det viktig å identifisere områder der det er reell konkurranse slik at transportpolitikken kan innrettes mest mulig målrettet. På denne bakgrunn ber departementene om at det gjennomføres analyser av transportutvikling og at konkurranseflater på lengre strekninger vurderes.

For å avgrense arbeidet bør det innledningsvis gis en oppdatert generell oversikt over foreliggende kunnskap om faktiske konkurranseflater.

For persontransport er det konkurranseflater mellom bilbruk og kollektivtransport. Departementene ber etatene og Avinor vurdere for hvilke reisemål det særlig er et stort potensial for å dempe bruken av personbil. Etatene og Avinor bes å skissere hvilke virkemidler som vil være mest effektive for å øke bruken av kollektive transportmidler, gange og sykkel.

For persontransport over lengre strekninger vil det også være konkurranseflater mellom fly og tog. Vi ber om at potensialet og virkemidler for å oppnå overgang fra fly til tog blir vurdert, herunder i hvilken grad en slik overgang støtter opp om målene for transportpolitikken på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Dette arbeidet må koordineres med høyhastighetsutredningen.

Det er et politisk mål å overføre godstransport fra veg til sjø og bane. Vi ber om at det redegjøres for i hvilken grad en slik overgang støtter opp om målene for transportpolitikken på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Jernbanen har hatt en sterk godstransportvekst de senere år og har tatt markedsandeler fra langtransport på veg, særlig når det gjelder containertransport med tog mellom de store byene. Departementene ber om en oppdatert beskrivelse av hvilke faktorer som særlig har bidratt til de siste års utvikling i godstransporten på jernbane. I tillegg ber vi om en vurdering av potensialet for videre vekst, herunder hvor følsom etterspørselen etter godstransport på jernbanen er i forhold til endringer i ulike faktorer, herunder pris.

Videre ber vi etatene og Avinor vurdere konkurranseflatene mellom sjø og andre transportformer. For hvilke varegrupper og for hvilke strekninger nasjonalt (kystfarten) og internasjonalt (eksport/import) har sjøfarten sine fortrinn og potensial for styrking av sin konkurranseevne? Hva skal til for å øke sjøtransportens markedsandel?

5.2.4 Byområdene

I byområdene er det store utfordringer når det gjelder å utvikle transportnett slik at arbeidsdelingen mellom de ulike transportmidlene blir hensiktsmessig og viktige hensyn blir ivaretatt. I de fleste byområdene er det enten gjennomført eller vil bli gjennomført KVVU-er. Disse vil i stor grad drøfte de transportmessige utfordringene og komme med forslag til mulige løsninger.

Departementene ber om at etatene og Avinor oppsummerer relevante KVVU-er slik at en får økt kunnskap om effektiv virkemiddelbruk i byområdene. Samspeilet mellom arealbruk, transportomfang og transportpolitiske virkemidler må drøftes. Det vil også være viktig å få frem miljøutfordringene knyttet til blant annet lokal luftforurensing og støy som følger av transport i byområdene.

Vi ber videre etatene og Avinor vurdere hvordan en samlet satsing på kollektivtransport, gange og sykkel, i kombinasjon med restriktive tiltak i biltrafikken, kan endre transportmiddelfordelingen i byområder. I dette arbeidet bes etatene og Avinor særlig trekke på kunnskap opparbeidet i prosjektet "Framtidens byer". Vi ber også om etatenes og Avinors synspunkter på i hvilken grad byområdenes deltakelse i "Framtidens byer" og den statlige belønningsordningen har påvirket lokale myndigheters arbeid med og prioriteringer i KVVU-er.

5.2.5 Regional utvikling

Regjeringen ønsker å legge til rette for bosetting og næringsutvikling i hele landet. Reduserte avstandskostnader er viktig for konkurransekraften i næringslivet, og for å utvikle robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner.

På denne bakgrunn ber vi etatene og Avinor kort redegjøre for utfordringer knyttet til transport av personer og gods i områder med spredt bosetting. Videre ber vi om at det redegjøres for de viktigste tiltakene som kan bidra til å redusere avstandskostnader mellom regioner, jf pkt 4.3. Redegjørelsen bør omfatte både virkninger av investeringer, og innsats til drift og vedlikehold, i hele transportnettet. Vi ber også om at det redegjøres for utfordringer i ferjedriften.

Etatene og Avinor bes også om å redegjøre for de utfordringer personer uten tilgang til egen bil opplever, og å vurdere aktuelle tiltak for å styrke deres mobilitet.

Departementene vil også vise til at det de senere årene er tatt lokale initiativ til endringer i utforming og lokalisering av flyplasser. Departementene ber etatene og Avinor legge frem en oversikt over eventuelle lokale initiativ der nedlegging av en eller flere lufthavner, kombinert med utvikling av annen infrastruktur, vurderes å bidra til å gi området et bedre transporttilbud samlet sett.

5.2.6 Transportsikkerhet

Nullvisjonen vil fortsatt være styrende for sikkerhetsarbeidet innen alle transportformer. De drivkrefter som er nevnt i pkt 5.1 vil ha betydning for hvordan sikkerhetsarbeidet bør innrettes for en fortsatt reduksjon i antall drepte og antall hardt skadde. På den bakgrunn bes det om at etatene og Avinor utreder hvilke muligheter og utfordringer vi står overfor nasjonalt på dette området.

5.2.7 Langsiktige kapasitetsutfordringer i Oslo-området

Kapasiteten og kapasitetsutnyttelsen av jernbanesystemet i Oslo-området er av stor betydning også for den øvrige jernbaneverkningen i Norge. Videre inngår jernbanen i et tett samspill med den øvrige kollektivtransporten i dette området, noe som gjør god

samordning og koordinering viktig. På denne bakgrunn bes etatene om en særskilt vurdering av de langsiktige kapasitetsutfordringene for jernbanen i Oslo-området. Det må i denne sammenheng skisseres hvilke transportbehov som kan forventes i Oslo-området på lang sikt, basert på forventet økonomisk utvikling og befolkningsvekst, jf også pkt 5.1 perspektivanalyse. Analysen for dette området må ha et betydelig lengre perspektiv enn fram til 2040.

Det må vurderes hvilken rolle jernbanen, ut fra sine fortrinn, kan og bør spille for å håndtere det økte transportbehovet for henholdsvis nærtrafikk i Oslo-området og IC-trafikken på Østlandet for øvrig, og hvilke implikasjoner det i så fall bør få for eventuelle prioriteringer av, og tidshorisonen for, store infrastrukturinvesteringer i disse områdene. Tilsvarende må godstransportens behov vurderes.

Det må vurderes hvor lenge dagens kapasitet antas å være tilstrekkelig, inkludert tiltak på kort og mellomlang sikt, før nye og omfattende transportinfrastrukturtiltak bør gjennomføres. En bør her legge vekt på samfunnsøkonomiske hensyn og ikke utelukkende kapasitetsmessige hensyn. Videre må det klarlegges og nærmere tidfestes når det er behov for å starte opp en planleggings- og byggeprosess for en eventuell tunnelloøsning, med oppstart av KVU/KS1 som første skritt. Fram til eventuelle nye tunnelloøsninger kan ferdig, må det utredes en strategi og plan for gradvis å øke kapasiteten på jernbanesystemet i Oslo-området.

Samferdselsdepartementet ber videre om at dette utredningsarbeidet gjøres i samarbeid med lokale myndigheter i Oslo og Akershus. Det bør utarbeides en strategi for en helhetlig utvikling av transportsystemet basert på mulighetene og begrensningene som ligger i de ulike delsystemene (veg, jernbane, t-bane, buss og sporvogn). Når det gjelder behovet for økt jernbanekapasitet, vil utvikling av felles knutepunkter, terminalfunksjoner for buss samt eventuelt behov for ny t-banekapasitet gjennom Oslo stå sentralt. Departementet er også opptatt av at det trekkes veksler på markedsmessige vurderinger fra de ulike transportoperatører i dette området, både i forhold til behov på mellomlang og lang sikt.

6. Analyseverktøy og analyseforutsetninger

Gode og robuste analyser er nødvendig for å få et godt beslutningsgrunnlag for prioriteringer. Analysene må være basert på prognoser for transportarbeid og trafikkarbeid innen gods- og persontransportmarkedet. Prognosene utarbeides i samarbeid mellom transportetatene, Avinor og departementene. Disse prognosene må bl.a. være basert på

makroøkonomiske framskrivninger fra Finansdepartementet. Etatene og Avinor må underveis i arbeidet vurdere når det er behov for å oppdatere prognosene.

Nytte-kostnadsanalysene vil være en viktig del av departementenes beslutningsgrunnlag. Departementene vil presisere at analyseverktøyet som utarbeides må så langt som mulig kunne gi grunnlag for sammenstilling og rangering av prosjektene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På samme måte ber vi etatene og Avinor utvikle metoder som i større grad muliggjør samfunnsøkonomisk prioritering av drift, vedlikehold, mindre investeringstiltak og større investeringer innen en gitt budsjetttramme. Grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser er gitt i Finansdepartementets reviderte veileder og rundskriv (2005). For bruk av kalkulasjonsrente vises det til retningslinjer fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, gitt i brev fra Samferdselsdepartementet 27. februar 2006.

Mange virkninger blir ikke kvantifisert eller verdsatt i nytte- kostnadsanalysene, for eksempel naturinngrep. Disse virkningene må vurderes i tillegg til den samfunnsøkonomiske effekten som er beregnet. Prioriteringene og de samlede vurderingene skal også ta hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap.

Departementene peker på at det utvikles en metodikk for beregning av klimagasseffekt av infrastrukturprosjekter. Vi ber om at dette metodearbeidet legges opp slik at det kan lages et klimagassbudsjett for aktuelle utbyggingsprosjekter i planfasen.

Vi ber om at etatene og Avinor samarbeider med miljødirektoratene om utvikling av metodikk for klima- og miljøanalyser.

Departementene vil vise til at det for flere transportformer ofte er en sammenheng mellom investeringer i infrastruktur og statlige kjøp av persontransporttjenester. Vi ber derfor at denne sammenhengen belyses så godt som mulig. Spesielt må det i planfasen gjøres rede for hvilke forutsetninger som er tenkt lagt til grunn for det framtidige togtilbudet – fordelt på produksjonsvolum og de viktigste strekningene – og mulige kostnader knyttet til framtidig statlig kjøp av persontransporttjenester med tog.

Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet vil også vise til at prosjektet "Verdsetting av tid, ulykker, støy med mer til bruk i transportsektoren" vil bli avsluttet våren 2010. Prosjektet vil gi et oppdatert grunnlag for enhetspriser for tidsbruk, statistisk liv, lokal luftforurensning, støy mm til bruk i samfunnsøkonomiske analyser.

Departementene vil før planfasen komme tilbake med oppdaterte enhetspriser.

7. Organisering av planprosessen - sentralt og regionalt

7.1 Ansvarsdeling, samarbeid og medvirkning

Arbeidet med Nasjonal transportplan vil kreve et godt samarbeid med, og en aktiv medvirkning fra fylkes- og storbykommuner. Dette er nødvendig for at de regionale transportsystemene og det nasjonale transportsystemet skal samvirke best mulig. Departementene legger vekt på den koordinering som forutsettes gjennomført lokalt mellom fylkeskommunene og storbykommuner. Det er også viktig at arbeidet med regionale transportplaner koordineres mot det arbeidet som skjer i regi av etatene og Avinor.

Samarbeidet må bygge på den etablerte ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Dette innebærer at staten har ansvaret for den overordnede nasjonale transportpolitikken. Staten utøver transportpolitikken dels direkte gjennom statlige virkemidler og dels ved å legge premisser for den regionale politikken. I tillegg er regionale myndigheter gitt ansvar for viktige områder. Departementene viser til at kommunene bl.a. har ansvar for arealdisponering og havner, mens ansvaret for store deler av kollektivtrafikken er tillagt fylkeskommunen. Med virkning fra 1. januar 2010 har fylkeskommunene også fått ansvar for et betydelig større vegnett gjennom overføring av hoveddelen av øvrig riksvegnett. Dette gjør at fylkeskommunene vil ha større muligheter for å prioritere mellom tiltak og slik utvikle et helhetlig og robust transportsystem på regionalt nivå. Dette forutsettes gjennomført med bakgrunn i regionale transportplaner. På samme måte vil de statlige transportetatene i planarbeidet ha fokus på det nasjonalt overgripende transportsystemet og foreslå prioriteringer innenfor statens ansvarsområde.

Synspunkter og innspill underveis fra fylkes- og storbykommunene vil gi verdifulle bidrag i arbeidet; både i utrednings- og planfasen. Dette gjelder både i forhold til å avdekke utfordringer på transportområdet, og for å gi innspill til prioritering av prosjekter. Det er i denne sammenheng særlig viktig å ha fokus på sammenhenger mellom regionalt og nasjonalt transportnett. Etatenes og Avinors styringsgruppe bes vurdere om det er avgrensede spørsmål av regional karakter og betydning som de regionale kontaktutvalgene

kan utføre i utredningsfasen. Resultatene må inngå i rapporten fra utredningsfasen, jf kapittel 5.

Departementene legger opp til å styrke den politiske dialogen i planarbeidet ytterligere. Dette vil være viktig slik at departementene får et best mulig underlag for utarbeidelsen av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan. På den bakgrunn legges det opp til at statsråden(e) vil presentere og diskutere Retningslinje 1 og Retningslinje 2 for fylkesordførerkollegiet henholdsvis våren 2010 og våren 2011, jf også kapittel 3. Departementene vil også ta initiativ til regionale møter på politisk nivå i etterkant av både utredningsfasen og planfasen. Disse møtene vil ta utgangspunkt i resultatene fra utredningsfasen og etatenes og Avinors planforslag.

7.2 Organisering av arbeidet på sentralt nivå

Utarbeidelsen av en helhetlig og tverrsektoriell plan stiller store krav til samarbeid og medvirkning i alle deler av arbeidet. Det er nødvendig med et tett samarbeid både mellom etatene og Avinor, og mellom etatene, Avinor, Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet i hele prosessen.

Kontakten mellom departementene, etatene og Avinor skjer gjennom samordningsgruppen, der begge departementer og sentrale medarbeidere i planarbeidet i etatene og Avinor deltar. Gruppens oppgave er å sikre jevnlig rapportering fra etatene til departementene, samt drøfte og avklare spesielt viktige problemstillinger for gjennomføringen av arbeidet. Samferdselsdepartementet ivaretar sekretariatsoppgaver og vil lede gruppen.

Etatenes og Avinors styrings- og prosjektgruppe vil som tidligere bli ledet av Statens vegvesen. Samordning og forankring av det sentrale planarbeidet i etatene og Avinor vil bli videreført av disse tverretatlige gruppene. Det kan i det sentralt organiserte planarbeidet i etatene og Avinor være aktuelt å innhente egne innspill fra sentrale bruker- og interessegrupper og relevante direktorater. Etatene og Avinor bør vurdere hvordan dette kan gjøres mest mulig effektivt, herunder vurdere oppretting og sammensetting av en referansegruppe. Etatene og Avinor bes om å invitere lufthavnene utenfor Avinor med rutedrift til å komme med bidrag til utredningsarbeidet.

Departementene ber om at etatenes og Avinors styringsgruppe for Nasjonal transportplan suppleres med en representant fra fylkesrådmannskollegiet. Vedkommende vil ha tale- og forslagsrett i etatenes og Avinors styringsgruppe i utredningsfasen. Deltakelse i planfasen vil bli vurdert i arbeidet med Retningslinje 2.

Det vil bli arrangert et oppdragsmøte med deltakelse fra de to departementene og etatenes og Avinors styringsgruppe knyttet til utarbeidelsen av henholdsvis Retningslinje 1 og Retningslinje 2. Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til - og lede - dette møtet.

Statens vegvesen skal ta initiativ overfor fylkeskommunene og de største bykommunene for å få etablert et kontaktforum. Statens vegvesen skal ivareta administrativ ledelse og sekretariatsfunksjonen for dette fora. Kontaktforumet vil være en møteplass der etatenes styringsgruppe og representanter for alle fylkeskommuner og de største bykommuner møtes. Kontaktforumet bestemmer selv hyppighet på sine møter.

7.3 Organisering av arbeidet på regionalt nivå

Formålet med det regionale samarbeidet er å få til gode helhetsløsninger. Det er viktig at arbeidet legges opp slik at det blir en god koordinering av arbeidet på regionalt og sentralt nivå på utvalgte områder. Målet med samarbeidet vil være å sørge for et helhetlig transportsystem og sikre bred forankring for planlagte tiltak.

Regionale kontaktutvalg og samarbeidet på regionalt nivå må videreføres. Disse utvalgene kan ha en viktig samordnende effekt mellom Nasjonal transportplan og de regionale transportplaner, og bidra til felles forståelse av det faglige grunnlaget for prosessene. Det er naturlig at fylkesmennene deltar i kontaktutvalgene, jf særlig deres oppgaver som regionale landbruks- og miljøvernmyndigheter. Etatene og Avinor må selv, i samråd med berørte myndigheter, vurdere om arbeidet bør organiseres i større enheter enn enkeltfylker. Statens vegvesen skal ivareta administrativ ledelse og sekretariatsfunksjon for disse utvalgene.

Departementene planlegger å videreføre de regionale møtene med næringslivet. Disse møtene vil bli avholdt etter at Retningslinje 2 er sendt ut, etter planen i mars 2011. Departementene vil komme tilbake til opplegg for disse møtene.