

Samferdselspolitikken mot 2030

NHOs innspill til Nasjonal transportplan 2018-2029



NHO

Utgiver: Næringslivets Hovedorganisasjon

September 2015

Opplag: 2.000

Design: Kaland Marketing

Foto: Shutterstock

Korrektur og produksjonsoppfølging: Inger Helen Rokseth

Trykk: Grøset

ISBN 978-82-7511-235-2 (trykt)

ISBN 978-82-7511-236-9 (elektronisk)

Forord

Norge er et langstrakt og til dels topografisk krevende land i utkanten av Europa. Det gir norske bedrifter avstandsuremer og økte transportkostnader sammenlignet med handelspartnere og konkurrenter andre steder. For norsk næringsliv er det særlig viktig at samferdselsløsningene binder landet vårt sammen og knytter oss til resten av Europa. Samtidig utgjør byene sentrale logistikknutepunkter for all samferdsel (både gods og personer), og har en rolle som strekker seg utover byene i seg selv.

De siste årene har Norge hatt en historisk høy befolkningsvekst. Veksten har vært ujevnt fordelt og klart sterkest i og rundt de store byene. I disse områdene er transportsystemet overbelastet, mens hele landet har gammel og til dels utslitt infrastruktur.

Til tross for betydelig økte bevilgninger til samferdsel de siste årene, er fremkommelighetsproblemene for transport av varer, gods og personer betydelige over hele landet. Det er derfor nødvendig med en ytterligere kraftig økning i midler til utbygging og utvikling av et robust transportsystem. Vi må også evne bedre å ta vare på og ruste opp eksisterende infrastruktur.

Forutsetningen for å bruke store ressurser innen samferdselssektoren er at de utnyttes best mulig. Det medfører krevende prioriteringer og at investeringene i de ulike samferdselssektorene ses mer i sammenheng. Videre krever det reformer i planleggingsregimet, finansieringssystemet og gjennomføringsmodellene, slik at tempoet i samferdselsutbyggingene øker vesentlig. Hvordan samferdselssektoren er organisert er også viktig for å sikre effektiv ressursbruk.

Ny teknologi og nye innovative løsninger er nødvendig for å omstille samferdselssektoren inn mot det som er fremtidens behov. Det gjelder i planlegging og byggefasen, men også i hvordan man styrer trafikken og sørger for en mest mulig effektiv utnyttelse av kapasitet i infrastrukturen.

Transportsektoren utgjør om lag 30 prosent av alle klimautslippene i Norge. Vi må derfor sørge for at investeringene legger til rette for mer effektive og miljøvennlige samferdselsløsninger der det er mulig, slik at disse blir viktige bidrag til å realisere klimamålene.

Et velfungerende og godt utbygd transport- og logistikkssystem er avgjørende for næringslivets konkurransevne uansett i hvilken del av landet man er lokalisert og på tvers av ulike næringer. Med mer sømløs transport styrkes mulighetene for økt verdiskaping og produktivitet.

Dette dokumentet formulerer prinsipper og kriterier som vi mener bør være førende for utformingen av samferdselspolitikken frem mot 2030. Dokumentet bygger på NHOs tidligere samferdselspolitiske dokumenter og gir konkrete innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan for 2018–2029. Vårt utgangspunkt er at det foreligger et klart behov for en offensiv, forutsigbar og langsiktig satsing innenfor en ansvarlig ramme. Slik legger vi til rette for videre verdiskaping og omstilling av norsk økonomi.



Tore Ulstein
President
Næringslivets Hovedorganisasjon

Innhold

Forord	3
Våre hovedanbefalinger	5
1. Behov for nytt investeringsløft frem mot 2030	6
2. Samfunnsøkonomiske vurderinger av samferdselsinvesteringer	11
3. Grunnlag for våre prioriteringer	14
4. Effektiv politikk for bærekraftig byutvikling (kollektivtransport)	16
5. En samfunnsnyttig luftfart	19
6. En effektiv og klimavennlig næringstransport	22
7. Nye organisatoriske grep i transportsektoren	25
8. Raskere gjennomføring	28
Vedlegg: Prioriterte samferdselsprosjekter frem mot 2030	30

Våre hovedanbefalinger

Økte ambisjoner gir økt investeringsbehov

Samferdselssektoren har de senere årene fått tilført betydelig økte midler som har gitt rom for flere prosjekter og høyere aktivitet enn tidligere. Dette har vært helt nødvendig og vi mener det er grunnlag for å øke ambisjonene i perioden frem mot 2030. Mange av de tunge investeringsprosjektene bygges i denne perioden og det økonomiske handlingsrommet vil også være størst frem mot 2030.

Vi anbefaler en samlet investeringsramme til vei og bane på 780 milliarder kroner (inkludert bompenger) i neste NTP. Det tilsvarer 65 milliarder kroner i årlig gjennomsnitt og representerer en økning på 73 prosent sammenlignet med dagens årlige investeringsramme. I denne perioden bør også vedlikeholds- etterslepet på vei og bane være innhentet.

Nødvendig med klare prioriteringer

Dokumentet inneholder en konkret prosjektlister som er prioritert innenfor følgende fire hovedkategorier: *Byområder/ store bo- og arbeidsmarkedsregioner, Nasjonale og internasjonale transportkorridorer for person- og godstransport, Kollektivtransport og Knutepunkt for godstransport.*

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ligge til grunn for prioriteringene og avvik fra dette må begrunnes særskilt. Samtidig må kost-nytteanalysene forbedres, slik at de blir et troverdig verktøy der ringvirkningene av samferdselsinvesteringer blir tillagt økt vekt.

Redusert planleggingstid og økt gjennomføringskraft

En forutsetning for å bruke store ressurser på samferdsel er at midlene brukes effektivt og på en slik måte at prosjektene gjennomføres raskt. Planleggingstiden må halveres fra ti til fem år. Dette vil kreve ulike grep som for eksempel økt innslag av statlig plan, bedre koordinering av planarbeidet i staten og effektivisering av innsigelsesordningen, samt bruk av finansierungs- og gjennomføringsmodeller som stimulerer til økt gjennomføringskraft.

Investeringsbeslutningene må ta høyde for næringslivets konkurranseforhold, befolkningsvekst, innovasjon og teknologisk utvikling og klima. NTP bør samtidig i større grad utvikles til å bli et reelt styringsverktøy for en forutsigbar utvikling av en samlet samferdselssektor.

Klimavennlige og velfungerende transportløsninger

Transportsektoren står for en tredel av dagens klimagassutslipp i Norge. Potensialet for klimavennlige transportløsninger er særlig stort i byene. Det krever en kraftig satsing på kollektivtransport. Kapasiteten i kollektivtilbudet i rushtiden bør dobles innen 2040 i byområdene. Det må også sikres en tettere kobling mellom areal- og transportplanlegging, der staten stiller krav til kommuner om en fortetting rundt kollektivknutepunkter. Bymiljø- og utviklingsavtaler må tas i bruk og videreutvikles for å realisere en langsiktig og forutsigbar gjennomføring av tiltak. Samtidig må det offentlige gå foran ved å etterspørre og ta i bruk lavutslippsteknologi for kjøretøyer og nullutslippsløsninger for transport.

Luft, sjø og landbasert næringstransport

Det er grunnlag for å se nærmere på hvordan flyplass- og havnestrukturen bør utvikles videre i en mer bærekraftig og formålstjenlig retning. Dokumentet foreslår prioriteringskriterier for dette. Samtidig må godstransporten sikres et mer forutsigbart transportsystem, herunder modernisering av terminalene, slik at varetransporten blir effektiv og klimavennlig.

Organisering som møter morgendagens utfordringer

Prioriteringer innenfor samferdselssektoren må i større grad ses i sammenheng med annen samfunnsutvikling. Økt bruk av markedsdynamikker og utvikling av gode leverandørstrategier er viktig. Skillet mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn bør gjøres klarere. Muligheten for å samle dagens transportetater i ett felles samferdselsdirektorat bør utredes.

1 | Behov for nytt investeringsløft frem mot 2030

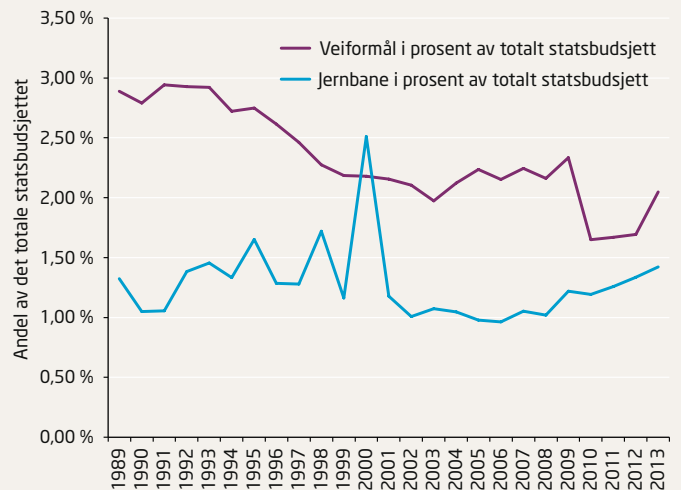
Om Nasjonal transportplan (NTP):

Nasjonal transportplan er Stortingets styringsdokument for investeringer i samferdselsinfrastrukturen i Norge. NTP er et omfattende dokument som rulleres hvert fjerde år, hver gang med en tiårshorison. Neste NTP vil ha en 12-årshorison. Dokumentet gir blant annet føringer for hvilke vei- og jernbaneprosjekter som skal gjennomføres når. Det omfatter de veiene staten har ansvaret for, og ikke de fylkeskommunale og kommunale veiene. Samtidig er NTP kun en overordnet plan som ikke inneholder forpliktende vedtak om bevilgninger. Derfor er de årlige budsjettvedtakene i Stortinget avgjørende for å sikre gjennomføringen av NTP.

Potensial for økt prioritering av samferdsel

Samferdselssektoren har historisk fungert som en viktig regulator for å gi stimulans i nedgangstider i norsk økonomi. Selv om behovene har vært store over lang tid, utgjør vei- og jernbanebevilgninger en lavere andel av samlet statsbudsjett i dag enn for 20–25 år siden, jf. figur nedenfor. I 2015 var denne andelen 4,5 prosent av statsbudsjettet. Selv store økninger i investeringsbudsjettene gir små utslag i forhold til det samlede finanspolitiske opplegget.

Samferdselsbevilgningenes andel av samlet statsbudsjett 1989-2013¹



Kilde: Samferdselsdepartementet 2013

Vår tilnærming er at en må balansere mellom et høyt ambisjonsnivå og klare prioriteringer for å realisere viktige samferdselsprosjekter samtidig som man hindrer oppheting av norsk økonomi.

I 2015 vil 3 prosent avkastning fra oljefondet utgjøre om lag 165 milliarder kroner. Med bakgrunn i beregninger fra Nasjonalbudsjettet 2015 om oljefondets verdi vil 3 prosent avkastning i 2020 utgjøre om lag 225 milliarder kroner. Ved innføringen av handlingsregelen ble viktigheten av en hensiktsmessig og økonomisk innfasing av oljepengene understreket. Et flertall på Stortinget slo i 2001 fast at det økte handlingsrommet som oljeinntektene gir, skal brukes til å styrke den langsiktige vekstevnen til norsk økonomi gjennom investeringer i infrastruktur, forskning og utdanning og vekstfremmende skattelette.

¹ I perioden har ansvarsområdet for Samferdselsdepartementet endret seg noe. Jernbanelikvidasjonen overtok for eksempel banestrekningen Gardermoen–Eidsvoll i 1998 som gir et hopp på 1,7 milliarder kroner dette året. Det samme er tilfellet i 2000 da lånet til Gardermobanen AS på om lag 6,7 milliarder kroner ble avskrevet. Innenfor veisiden gjorde forvaltningsreformen i 2010 at ansvaret for øvrige riksveier ble overført til fylkene slik at Samferdselsdepartementets andel av bevilgningen til vei gikk ned fra dette året, jf. at kommunalsektorenes ansvar ikke er inkludert i figuren.

De siste årene har samferdselssektoren fått økt politisk oppmerksomhet. De økonomiske rammene gjennom NTP er trappet kraftig opp, samtidig som det har vært politisk vilje til å overoppfylle ambisjonene som er satt for ressursbruk i NTP i de årlige budsjettene.

Investeringsprofil

Vi mener det er grunnlag for å øke ambisjonene i perioden frem mot 2030 ytterligere. Mange av de tunge investeringsprosjektene som blant annet InterCity inkludert Ringeriksbanen og fergefri E39 skal etter planen ferdigstilles og nærme seg ferdigstillelse frem mot 2030. Det er også i denne perioden vårt økonomiske handlingsrom er størst. Det er nå vi har muligheten til å gjennomføre prosjekter som reduserer transportulempene for næringslivet. Vi anbefaler derfor en investeringsprofil der hovedtyngden av investeringene skjer tidlig i perioden frem mot 2050.

Med utgangspunkt i et anslått investeringsbehov på 1100 milliarder kroner frem mot 2040, der vi legger til grunn at rundt 60 prosent av investeringene tas innen 2030, gir dette en grunnlag for årlige investeringer på om lag 65 milliarder kroner i gjennomsnitt for neste NTP-periode. Med en slik tilnærming vil det kunne årlig fordeles 44 milliarder kroner til vei (inkludert bompenger) og 21 milliarder kroner til jernbane. Innenfor rammen til vei mener vi det bør foreligge en storstilt satsing på kollektivtransport blant annet gjennom bymiljøavtalen, jf. våre prioriteringer senere.

Investeringsbehov og anslag på årlige investeringsrammer

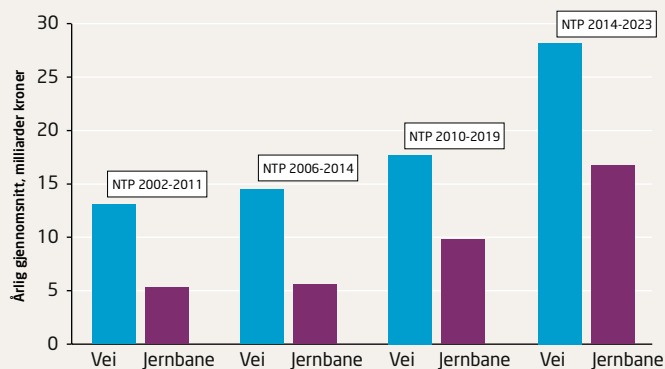
Periode	Vei (årlig gjennomsnitt) ³	Jernbane (årlig gjennomsnitt)	Sum (årlig gjennomsnitt)
Videreføring av gjeldende NTP	28 mrd. kr	9,5 mrd. kr	37,5 mrd. kr
Transportetatens behovsanslag for 2018-2027	30 mrd. kr	21 mrd. kr	51 mrd. kr
NHOs forslag til investeringsbehov 2018-2029	44 mrd. kr	21 mrd. kr	65 mrd. kr

Vår anbefaling for NTP perioden frem mot 2030 tilsier en økning på vel 73 prosent i forhold til dagens årlige nivå på 37,5 milliarder kroner. Et kraftigere investeringsløft i denne perioden tilsier en nedtrapping i investeringsrammene i etterfølgende NTP-er – gitt at transportetatens anslag på investeringsbehov er robuste og at det er god fremdrift i prosjektgjennomføringen, jf. figur neste side.

² Beløpene inkluderer ikke bompenger. Alle tall er i 2013-kroner.

³ Beløpet omfatter også bompenger.

Rammer for investering og drift og vedlikehold av vei og jernbane per år i gjennomsnitt i de ulike NTP-periodene²



Kilde: St. meld. Nr. 16 (2008-2009), Meld. St. 25 (2012-2013) og NHO

Forslag til økonomisk ramme NTP 2018–2029

Investeringsbehov

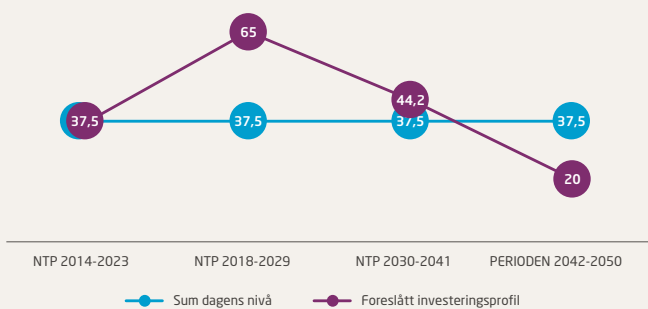
Transportetatene utarbeider med jevne mellomrom såkalte stamnettutredninger som blant annet redegjør for hvilket investeringsbehov man står overfor i et langsiktig perspektiv for å sikre et effektivt overordnet transportnett til nytte for næringsliv og innbyggere, herunder tatt befolkningsveksten i betraktning. Sett over tid har gjennomgangene vist et økende investeringsbehov for å realisere ambisjonene.

Siste stamnettutredning indikerer et investeringsbehov på rundt 1500 milliarder kroner frem mot 2050. Fordelingen er om lag 1000 milliarder kroner til investeringer i vei og 500 milliarder kroner til investeringer i jernbane. I tillegg er det innenfor luftfarten (disse bevilges ikke over statsbudsjettet) skissert et investeringsnivå på 60–70 milliarder kroner frem til 2029. Anslagene samsvarer godt med våre forslag i forbindelse med Årskonferansen #7 millioner hvor vi anslo et investeringsbehov på minst 1100 milliarder kroner mot 2040 for å sikre akseptabel standard.

Transportetatens anslag gir et årlig investeringsbehov på 51 milliarder kroner i gjennomsnitt for vei (inkludert bompenger) og jernbane frem mot 2030. Beløpet angir en vesentlig styrket ambisjon sammenlignet med tilsvarende økonomisk ramme for gjeldende NTP på 37,5 milliarder kroner årlig.



Investeringsprofil for kommende NTP-er (årlig gjennomsnitt i økonomisk ramme)



NHOs anbefalte investeringsramme

Samlet sett gir det en investeringsramme til vei og bane på totalt rundt 780 milliarder kroner i NTP 2018–2029, jf. tabell nedenfor. I tillegg kommer midler til drift og vedlikehold og investeringer innen fylkenes og kommunenes ansvarsområder.

Fjerning av vedlikeholdsetterslepet (drift og vedlikehold)

Selv med en sterk vekst i samferdselsbevilgningene de siste årene, er ikke vedlikeholdsetterslepet redusert vesentlig. Vei- og jernbanesektoren vedlikeholdes i dag årlig for om lag 18 milliarder kroner. Statens vegvesen og Jernbaneverkets analyser indikerer at vedlikeholdsetterslepet ligger i intervallet 25–45 milliarder kroner for vei og 12–18 milliarder for jernbane.

NHO mener det bør være et mål at dette etterslepet blir innhentet i løpet av neste NTP-periode. Hvor mye vedlikeholdsetterslepet blir redusert frem mot 2018 er usikkert, men det er rimelig å anta at det samlede vedlikeholdsetterslepet for riksveier og jernbane vil være i størrelsesorden 35–60 milliarder kroner ved inngangen til neste NTP. Det vil i så fall kreve en årlig vedlikeholdsbevilgning på om lag 21–24 milliarder kroner i hele neste periode, hvorav 3–5 milliarder kroner er til ekstraordinært vedlikehold for å ta inn etterslepet. Dette er bevilgninger som må komme i tillegg til den investeringsrammen som er foreslått ovenfor.

NHOs forslag til investeringsrammer NTP 2018–2029

Rammer	Statlige midler investeringer vei (2018-2029)	Bompenger (2018-2029)	Statlige midler jernbane (2018-2029)	Sum statlige midler inkl. bompenger (2018-2029) ⁴
Videreføre dagens ramme	216 mrd. kr	120 mrd. kr	114 mrd. kr	450 mrd. kr
NHOs anbefaling	370 mrd. kr	160 mrd. kr	250 mrd. kr	780 mrd. kr

⁴ Vi legger til grunn en bompengandelen på 30 prosent, noe lavere enn dagens nivå som er på cirka 35 prosent.

Forutsetninger for økte økonomiske rammer

Raskere planlegging, styrk gjennomføringskraften

Selv om regjering og Storting har overoppfylt de økonomiske rammene til NTP de siste årene, gjelder ikke det prosjektgjennomføringen. En rapport Analyse&Strategi utførte for NHO i 2013 viste at tre av fire av alle nye jernbaneprosjekter og to av tre av alle nye veiprosjekter i NTP 2010–2019 var forsinket etter fire år. Det skyldes både manglende bevilgninger og mangel på «ferdige» planer.

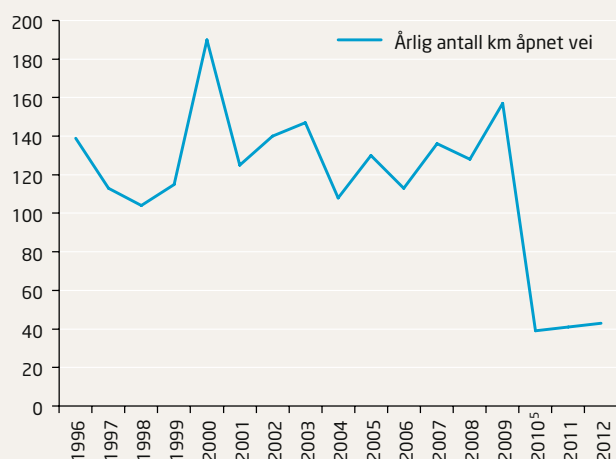
I dag tar det i gjennomsnitt ni–ti år å planlegge et samferdselsprosjekt. Det er for lenge. NHO mener planleggingstiden må halveres. Dette kan gjøres blant annet ved:

- Bedre koordinering av planarbeidet i staten.
- Bruk av tidsfrister for når de ulike stadiene i planleggingen skal være ferdig.
- Økt bruk av statlig reguleringsplan for prosjekter av nasjonal betydning.
- Økt bruk av eksterne konsulenter til detaljplanlegging.
- Effektivisering av innsigelsesordningen.

Samtidig vil utbygging av antall kilometer vei være avhengig av hvilke gjennomføringsmodeller man bruker. Gjennomføringsmodeller bør være tilpasset det enkelte prosjekt som for eksempel totalentrepriser med ansvar for drift og vedlikehold i en avtalt periode.

For næringslivet er det når infrastrukturen er ferdig bygget og klar til bruk som er avgjørende, ikke hvor mye penger som er brukt. Selv om antall kilometer vei som blir ferdigstilt i et enkelt år ikke gir noe godt mål på hvor mye man satser, viser trendene at det er mye å hente på gjennomføringstakten.

Årlig antall km åpnet riksvei fra 1996-2012



Kilde: Samferdselsdepartementet

NHOs politikkdokument «Effektiv offentlig forvaltning» inneholder forslag og vurderinger for en mer effektiv offentlig forvaltning. Flere av disse vil også ha relevans for økt effektivitet i samferdselssektoren.

Planleggingen må ta høyde for fremtidige endringer og nye innovative løsninger

Næringslivets konkurranseforhold må legges til grunn for nye samferdselsinvesteringer. Samtidig må det tas høyde for befolkningsvekst, teknologisk utvikling og virkninger for klimaet. På tilsvarende måte må investeringsbeslutningene bygge på robuste prognoser for befolkningsutvikling og hvilke ringvirkninger infrastrukturen skaper for økt aktivitetsnivå.

Videre må investeringene legges til rette for å ta ut synergier fra fremtidig teknologisk utvikling. For eksempel bør jernbaneinvesteringene i forbindelse med InterCity-utbyggingen ta høyde for eventuelle muligheter for fremtidige høyhastighetstog. Videre er det også viktig at man ved planlegging og utbygging av infrastruktur tar høyde for mulig utvidelse i fremtiden. Dette bør gjøres ved at man velger beliggenhet og utførelse med hensyn til kurver, stigninger, osv., som muliggjør en senere utvidelse. Det er også nødvendig å satse på økt innovasjon knyttet til hvordan man planlegger og bygger samferdselsinfrastruktur. Videre vil utvikling av nye løsninger for hvordan man mer effektivt kan styre trafikken være med på gi bedre utnyttelse av kapasiteten. Ved å ta i bruk nye løsninger kan man bidra til smartere og mer effektive løsninger som kan gi store fremtidige gevinster. Det er nødvendig at man også innenfor samferdselssektoren har økt fokus på innovasjon og omstilling.

Lav forsknings- og innovasjonstakt gir liten stimulans til utviklingen av samferdselssektoren. Vi må unngå å låse store investeringer uten å ha beste kunnskap som fundament. Med ny kunnskap og innovasjon kan vi også få mye mer ut av midlene til veier og jernbane. Vi mener det er nødvendig å sette av mer midler til forskning og utvikling innen samferdsel. Ved å øremerke en bestemt andel av midlene som settes av til samferdselssektoren til dette formålet, vil en sikre en tettere kobling mellom nybrottsarbeid innen forskning og gjennomføring av samferdselsprosjekter.

Klimapolitikk og utslippsreduksjoner bør i større grad integreres i arbeidet med NTP der målet om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050 må legges som et premiss for utviklingen av transportsektoren fremover, jf. også kapittel 4. Samtidig må perspektivet være at en stor del av veitrafikken om få tiår vil bestå av lav- og nullutslippskjøretøy.

⁵ Forvaltningsreformen fra 2010 gjorde at antall kilometer riksveier ble redusert. Det er derfor naturlig at antall kilometer med åpnet riksvei reduseres i perioden 2010-2012.

NTP som styringsverktøy for en samlet samferdselssektor

Hovedtrekkene i dagens målstruktur som legger grunnlaget for styringen av transportpolitikken ble presentert i NTP 2010–2019. Det er en tendens til at det legges mye fokus på enkeltprosjekter i NTP – både de visjonære megaprojektene og hvilke konkrete investeringer som planlegges. Prinsipper for politiske valg, helheten i prosjektene og målsettingene og de lange linjene for hva man ønsker med transportsektoren får mindre fokus. Stortinget har etterlyst dette i lang tid.

Hovedmålsettingen på 1990-tallet var å utvikle et nasjonalt, overordnet stamnett for de ulike transportformene. Dette er fortsatt viktig. Samtidig har regionforstørring gjennom realisering av effektive bo- og arbeidsmarkedsregioner fått mer oppmerksomhet. Befolkningsvekst og -konsentrasjon med stor mobilitet på tvers av forvaltningsgrenser gir økt oppmerksomhet på hvordan dette bør løses og hvilke gevinster som kan realiseres.

I dag har Stortinget et sterkt ønske om å ta del i beslutninger på et detaljnivå for enkeltprosjekter. Dagens system med politiske kompromisser i enkelte budsjettår og i enkeltprosjekter er med på å svekke NTPs faglige og langsiktige rolle som styringsverktøy. En oppstykket politisk behandling gjør det krevende både å trekke de lange linjene og øke effektiviteten. I dag er diskusjonen om hvilke behov som transportnettet skal dekke om 10–20 år mangelfull. Det er nødvendig å gjøre NTP til et mer sentralt styringsverktøy, som bidrar til å fremme sammenheng i løsninger for infrastruktur og arealutnyttelse.

I dag behandles og finansieres vei, bane, lufthavner, havner og annen kollektivtransport svært ulikt. Finansiering av vei og bane bevilges over statsbudsjettet og i kombinasjon med bompenger. Flyplasser er fullfinansiert av brukerne. Havner er kommunalt eide og finansieres i hovedsak gjennom avgifter og vederlag fra brukerne, mens kollektivtransport finansieres av fylkeskommunen. Det øker risikoen for mangelfullt samsvar i prioriteringene som gjøres innenfor de ulike transportsektorene når det gjelder infrastrukturutvikling.

Samtidig ser vi sjelden at man lykkes med å effektivisere annen type offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon som følge av realisering av en mer moderne infrastruktur. Det bør være en tettere sammenheng mellom investeringer i samferdselsinfrastruktur og utvikling av annen type offentlig infrastruktur. Økt satsing på samferdsel vil etter hvert bety at nye og bedre veier og jernbanestrekninger vil utvide og knytte ulike regioner tettere sammen, med kortere reisetid og økt pålitelighet som resultat. Dette bør også få konsekvenser for hvilke prioriteringer som gjøres i andre deler av samfunnet som for eksempel sykehus, utdanningsinstitusjoner og statlige kontorer, samt annen type samferdselsinfrastruktur.

NHO mener:

- Det bør i gjennomsnitt settes av om lag 65 milliarder kroner årlig til investeringer i vei og bane i neste NTP. Det innebærer en samlet investeringsramme på om lag 780 milliarder kroner frem mot 2030.
- Vedlikeholdsetterslepet på vei og bane bør være innhentet i løpet av NTP-perioden frem mot 2030.
- Forutsetningen for å bruke store bevilgninger til samferdsel er at midlene brukes effektivt og på en slik måte at prosjektene gjennomføres raskt.
- Planleggingstiden for samferdselsprosjekter må halveres fra ti til fem år.
- Investeringsbeslutninger i større prosjekter må ta høyde for næringslivets konkurranseforhold, befolkningsvekst, innovasjon og teknologisk utvikling og klima.
- Det bør være en ambisjon om at en gitt andel av midlene som bevilges til sektoren øremerkes forskning og utvikling.
- NTP bør i større grad være et reelt styringsverktøy for en forutsigbar utvikling av en samlet samferdselssektor.
- NTP bør være en areal- og transportplan som bidrar til samordning av areal- og transportpolitikken slik at infrastrukturutvikling blir tett koblet til utvikling av effektive og vekstkraftige bo- og arbeidsmarkeder.

2 | Samfunnsøkonomiske vurderinger av samferdselsinvesteringer

Økonomisk vekst er ujevnt fordelt

Norge har siden tidlig 1990-tallet hatt solid økonomisk vekst. Selv om vi i dag er blant verdens rikeste land, er veksten og utviklingen ujevnt fordelt geografisk. Veksten har vært knyttet til viktige reformer og mer virksom konkurranse i vare- og tjenestemarkeder, og fremveksten av en stor og lønnsom olje- og gasssektor. Hovedspørsmålet er hvordan det moderne Norge bør utvikles videre for å sikre videre økonomisk vekst.

Utviklingen av olje- og gasssektoren har stor innvirkning på resten av økonomien. Dette har gitt oss store inntekter og muligheter, men gjør oss også sårbare dersom oljeinvesteringene skulle falle dramatisk. Det viktige er at vi reduserer denne sårbarheten ved å styrke investeringsaktiviteten og mulighetene for økt verdiskaping i fastlandsbedriftene. Etter finanskrisen har disse hatt lavere investeringsaktivitet enn årene før finanskrisen. En redusert investeringsaktivitet over tid vil gi utslag i lavere produksjonskapasitet og fall i produktivitsveksten.

Kost-nytteanalyser må forbedres

Utbygging av en velfungerende samferdselsinfrastruktur vil være viktig for å øke verdiskapingen og produktiviteten i alle deler av økonomien. Kost-nytteanalysen er en viktig del av beslutningsgrunnlaget for investeringer i samferdselssektoren. Analysen skal forsøke å gi anslag på hvilken nytte et prosjekt har for næringslivet og samfunnet som helhet.

I dag er det slik at kost-nytteanalysen definerer en rekke viktige samferdselsprosjekter som ulønnsomme. NHO mener at dagens analyseverktøy er dårlig egnet til å gi en reell prognose over samfunnsnyten til infrastrukturinvesteringer, og gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for politiske beslutninger.

For at kost-nytteanalyser skal være et troverdig verktøy og skape et riktig bilde av virkeligheten, må det gjøres forbedringer i dagens metodikk. En svakhet er at mange av ringvirkningene som følger av ulike typer samferdselsprosjekter ikke blir godt nok ivaretatt. Dette gjelder blant annet produktivitsvirkninger som følge av utvidede bo- og arbeidsmarkeder, økt arbeidskrafttilbud m.m.

Reve m/flere (2014) viser at det er store næringsøkonomiske gevinster av planlagte veiutbygginger. I de tradisjonelle modellene er det i hovedsak spart reisetid som brukes når økonomiske effekter beregnes. Disse effektene er ofte små, og gir ikke alltid et riktig bilde av hvilke konsekvenser et nytt prosjekt har. Ved å bruke metoder som synliggjør de økonomiske effektene av at arbeidsmarkeder kommer nærmere hverandre og integreres, blir gevinstanalysene mer reelle enn dagens modeller.

Lian og Rønnevik (2010) har blant annet sett på effektene av store veiprojekter og finner en sammenheng mellom økt veiinvestering og økt sysselsetting. Satsing på samferdselsinvesteringer vil blant annet være med på å utvikle sterke bo- og arbeidsmarkedsregioner, slik at næringslivet kan nyttiggjøre seg de fordelene som et større arbeidsmarked skaper (spesialisering og spisskompetanse).

Når samferdselsinvesteringene knytter sammen steder som i utgangspunktet har forskjellig næringsstruktur, er virkningene særlig store. I tillegg vil regionens attraktivitet øke ettersom det gir effekter også på tjenestenæringene og servicetilbudet. Større bo- og arbeidsmarkeder er også mer konkurransedyktige og omstillingsdyktige enn mindre regioner. Videre kan valg av nye transportløsninger ha positive virkninger på klima og bærekraften i samfunnet.

Økonomisk tåleevne og handlingsrom

Prioritering av samferdsel og vekstfremmende investeringer var blant de sentrale betingelsene for en hensiktsmessig økonomisk innfasing av oljepengene da handlingsregelen ble vedtatt i 2001.

Effekten av økt satsing på samferdsel vil blant annet være betinget av kapasitet i anleggsbransjen. Store svingninger i årlige bevilgninger kan medføre økte priser og mindre samferdsel for midlene som bevilges. Anleggsbransjen er avhengig av langsiktighet i prioriteringene og forutsigbarhet med hensyn til at de økonomiske rammer som forespeiles i NTP faktisk følges opp i de årlige budsjettene. Dette er også viktig for at anleggsbransjen skal kunne øke kapasiteten ytterligere.

Erfaring så langt viser at det er stor fleksibilitet i bransjen når det gjelder å respondere på økte bevilgninger uten at dette utfordrer en bærekraftig ressursbruk i næringen. Det er blant annet i økende grad internasjonale aktører som ser markedsmuligheter i Norge. Vi vurderer fleksibiliteten i anleggsmarkedet som så pass god at økte bevilgninger ikke spises opp av kostnadsvekst. Det er også viktig at det tas i bruk ulike kontraktsformer som er tilpasset det enkelte prosjekt og at leverandørstrategier bidrar til å utvikle kompetanse og kvalitet i det norske anleggsmarkedet. For at bransjen skal kunne bygge kapasitet må det være forutsigbart at pengene kommer. I tillegg til forutsigbar vekst i de økonomiske rammene er det også viktig med forutsigbarhet med hensyn til hvilke typer kontraktsformer som etatene bruker. Utvikling av gode leverandørstrategier er avgjørende.

Mange forhold som påvirker samferdselskostnadene

Det er mange forhold som påvirker kostnadene ved samferdselsprosjekter. Valg av dimensjon på veien har blant annet betydning for hvor mange meter vei man får bygget for de midlene som blir prioritert til sektoren. Prosjekter som inneholder lange tunneler og bruer er vesentlig dyrere enn vei i dagen. Tall fra Statens vegvesen viser at for eksempel veiprojektet E18 Bommestad-Sky (syv kilometer, to tunneler og 570 meter lang bru) har en løpemeterpris på 642 000 kroner. Tabellen under viser hva normal løpemeterpris er gitt ulike dimensjoner:

Type vei	Løpemeterpris kr
Tofelts vei: 6,5 m veibredde	50 000-90 000
Tofelts vei: 8,5 m veibredde	70 000-120 000
To-/trefelts vei m/midtrekkverk	110 000-150 000
Firefelts vei: 16 m veibredde	120 000-170 000
Firefelts vei: 19-22 m veibredde	140 000-230 000

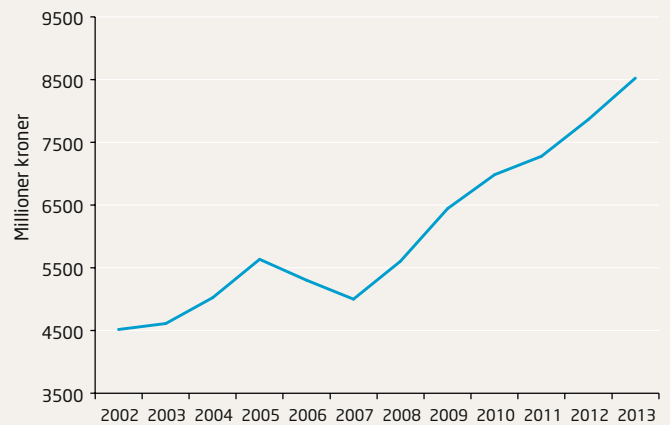
Kilde: Statens vegvesen

Det økonomiske handlingsrommet for å prioritere en nødvendig satsing på samferdsel er størst de kommende 10-15 årene. Det er viktig å øke satsingen på samferdsel nå både for å møte samfunnets behov og bidra til økt verdiskaping på lengre sikt. Det er samtidig viktig å utnytte finansieringsbidraget før oljesektoren avtar og prioriteringene til andre formål blir enda tøffere enn i dag.

Bompengefinansiering

Staten har hovedansvaret for å finansiere utbyggingen av et tjenlig transportsystem som gir næringslivet gode rammevilkår. Samtidig har det over tid vært en tendens til økt bruk av brukerbetaling gjennom bompengefinansiering. NHO mener det er viktig at omfanget av bompenger ikke blir for stort. I 2015-budsjettet er det lagt opp til at bompengefinansieringen utgjør om lag 34 prosent av totale veiinvesteringer. Figuren nedenfor viser utvikling i innbetalte bompenger (alle tall i 2015 kroner). I 2013 betalte trafikantene om lag 8,5 milliarder kroner i bompenger på riks- og fylkesveier.

Innbetalte bompenger - riks- og fylkesveier



Kilde: Prop. 1 S (2014-2015) Samferdselsbudsjettet



I utgangspunktet var bompenger ment som et supplement til statlige midler, men har de siste årene også blitt en viktig forutsetning for mange veiutbygginger. NHO er bekymret for utviklingen, men gitt de store behovene for nye og bedre veier, er bompenger et aktuelt alternativ. Vi forutsetter at det gjennomføres gode lokale prosesser før eventuelle bompenger tas i bruk. Det er også viktig at innkrevningen organiseres så effektivt som mulig. Reduksjon i antall bompengeselskap er da et viktig virkemiddel for å holde innkrevningskostnadene nede. Det kan også gi en mer ensartet praksis av rabattordningene overfor næringslivet. Regjeringens forslag til bompengereform som ble presentert i Meld. St. 25 (2014–2015) inneholder mange av disse elementene og er noe NHO støtter.

NHO mener:

- Kost-nytteanalysene må forbedres, slik at de blir et troverdig verktøy der ringvirkningene av samferdselsinvesteringene blir tillagt økt vekt.
- Handlingsregelens føringer om økte investeringer i samferdsel og infrastruktur må følges bedre opp, slik at næringslivets konkurransekraft styrkes.
- Det økonomiske handlingsrommet for å prioritere en nødvendig satsing på samferdsel er størst de neste 10-15 årene.
- Anleggsbransjen er fleksibel og kan raskt respondere på økte ambisjoner innen samferdselssektoren, men god ressursbruk betinger forutsigbarhet og langsiktighet.
- Bompengefinansiering vil i mange tilfeller være nødvendig, men omfanget må ikke bli for stort. Ordningen må effektiviseres og på sikt vurderes opp mot andre systemer for veiprising og rushtidsavgifter.

3 | Grunnlag for våre prioriteringer

Prioritering av samferdselsinvesteringer vil alltid måtte vurderes opp mot andre viktige formål.

NHO mener at:

- Et hovedkriterium som bør legges til grunn for all offentlig pengebruk er mulighetene for økt produktivitet og verdiskaping.

Innenfor samferdselssektoren vil dette blant annet bety at det må stilles strenge krav til at de riktige prosjektene prioriteres først. NHO mener prosjektene må prioriteres innenfor fire hovedkategorier, jf. også vedlegg med innspill til konkrete prosjekter for neste NTP-periode.

Hovedkategorier

Byområder/store bo- og arbeidsmarkedsregioner

De siste 50 årene har Norges befolkning økt med nærmere 1,5 millioner innbyggere. Frem mot 2040-årene kan folketallet øke fra dagens fem millioner til nærmere syv millioner innbyggere. I dag opplever byene og sterke næringsregioner voksesmerter, mens andre deler av landet sliter med stagnasjon og attraktivitetsutfordringer. Tiltak som realiserer effektive, vekstkraftige og omstillingsdyktige bo- og arbeidsmarkedsregioner vil også skape gode ringvirkninger for omland/distriktene der disse kobles på byregionene og andre sterke næringsregioner.

NHO mener:

- Prioriter samferdselsprosjekter som sikrer gode koblinger mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner og som sikrer bedre fremkommelighet for kollektiv- og næringstransport i byområder. Det krever for eksempel at statlige og lokale myndigheters initiativ ses i tett sammenheng.

Nasjonale og internasjonale transportkorridorer for person- og godstransport

Fremkommelighetsproblemene for transport av varer, gods og personer er i dag betydelige i alle deler av landet. Avstandskostnader for næringslivet påvirkes sterkt av kvalitetene på samferdselsinfrastrukturen. Det er særlig viktig at transportkorridorene for person- og godstransport er effektive og forutsigbare.

NHO mener:

- Prioriter prosjekter som effektivt binder ulike regioner og landsdeler sammen og som sørger for utvikling av effektive transportkorridorer mot det internasjonale markedet. Det gjelder for eksempel sammenhengende utbygging av trafikksterke strekninger langs E6, E16, E18, E39 og E134.⁶
- Jernbanen har en viktig rolle med å transportere gods over lengre strekninger. For å lykkes med å overføre gods fra vei til bane må man satse på tiltak som gir økt forutsigbarhet. For persontransport er satsingen på InterCity-triangelet inkludert ny tog tunnel under Oslo særlig viktig, men også Trønderbanen, Jærbanen, Vossabanen og enkeltprosjekter med stor betydning for kapasitet eller reisetid mellom storbyene.

Kollektivtransport

Fra 1970 og frem til i dag har om lag 85 prosent av befolkningsveksten skjedd i de 20 største arbeidsmarkedsregionene i Norge (Rattsø, 2014). Disse er alle konsentrert rundt byer. En slik befolkningsvekst setter krav til utvikling av effektiv og miljøvennlig transport i byområdene. Uten et effektivt kollektivtransportsystem vil vi kunne oppleve et sammenbrudd i transportsystemet. Samtidig må transportsystemet dimensjoneres for å ta for seg en stadig økende innpendling fra omlandet. Et sammenbrudd i de største byregionene vil også merkes godt i andre deler av landet.

NHO mener:

- Prioriter prosjekter i byområdene som sikrer en robust kollektivtransport, slik at transportbehovet til en økende befolkning kan møtes effektivt og klimavennlig. Det krever satsing langs flere spor: Jernbane, T-bane, trikk og buss, mv.

⁶ Dette innebærer blant annet utbygging av E6 fra Hamar og videre mot Lillehammer, E6 fra Ulsberg mot Trondheim og videre mot Steinkjer, utbygging av E18 fra Oslo og vestover mot Kristiansand og mot svenskegrensen, E39 fra Kristiansand bygges ut mot Stavanger. Videre vil bygging av fergefri E39 mot Bergen og videre mot Trondheim være med på å skape større bo- og arbeidsmarkedsregioner mange steder. Mellom Øst- og Vestlandet prioriteres utbyggingen av E134 over Haukelifjell og Rv. 52 Hemsedalsfjellet. I tillegg er det behov for enkelte avbøtende tiltak på Rv. 7 Hardangervidda.



Knutepunkter for godstransport

Det er et overordnet ønske om å legge til rette for at mest mulig av dagens godstransport kan overføres fra vei til jernbane og sjø. En avgjørende faktor for å lykkes med dette er å sikre effektiv godstransport og velutviklede knutepunkter som letter overføring av gods mellom transportmidlene.

NHO mener:

- Prioriter prosjekter som sikrer utbygging av nye og utvikling av eksisterende godsknutepunkter. I første rekke gjelder dette behovet for ny Alnabruterminal, men også videreutvikling av terminalene i Bergen og Trondheim. Vi vil også prioritere utbygging av lengre kryssningsspor på en rekke strekninger som gir økt kapasitet, punktlighet og regularitet.

Kriterier

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ligge til grunn for prioriteringene. Eventuelt avvik fra dette må begrunnes med følgende nytteelementer:

- Reduksjon av tidskostnader og transportkostnader for næringslivet.
- Økt produktivitet og utvidede arbeidsmarkeder (mernytte).
- Lavere miljø- og ulykkeskostnader.

Behov for etterprøvbare mål i NTP

Det er behov for å gjøre målene i samferdselspolitikken mer kvantitative og etterprøvbare på lik linje med målene for investeringer, fornyelse og drift. NTP er tjent med å ha mer forpliktende og etterprøvbare mål utover generelle formuleringer av typen «legge til rette for at...».

Et overordnet mål er å overføre mest mulig gods fra vei til sjø og bane. Riksrevisjonens gjennomgang av mål, virkemidler og resultat av politikken på dette området viser at målene ikke var tilstrekkelig konsistente, at virkemidlene var uklare og at resultatene uteble. Målene for næringslivets transporter må gjøres konkrete, operative og etterprøvbare. Eksempel på målsettinger kan være:

- Godstransport med tog skal øke med 80 prosent i planperioden.
- Sjøtransport med LO-LO og RO-RO skal økes med 5 millioner tonn til cirka 10 millioner tonn.
- Godsdistribusjonen i byene skal gjennomføres med mindre transportarbeid og med karbonfattige transportmidler med lavere lokale utslipp.
- Kollektivtrafikken i byene med bymiljøavtaler skal sammen med sykkel og gange ta all vekst av personreiser.

Dette gir tydelige og forståelige mål som lettere vil kunne stimulere både virkemiddelapparatet og næringslivet hvilken retning som skal følges.

4 | Effektiv politikk for bærekraftig byutvikling (kollektivtransport)

Klimavennlige og velfungerende transportløsninger

Transportsektoren står for en tredel av klimagassutslippene i Norge, hvor landtransport utgjør om lag 70 prosent. Landtransporten vil som en konsekvens av den nye norske utslippsforpliktelsen for 2030 måtte ta en stor andel av de nasjonale utslippsreduksjonene fremover. Omstillingen må skje raskt, og mange ulike løsninger og tiltak må iverksettes parallelt.

Potensialet for mer klimavennlige transportløsninger og effektiv energibruk er særlig stor i byene. I dag preges inn- og utpendling av ineffektive transportsystemer, høy privatbilbruk og store klimautslipp. Klima- og kapasitetsutfordringene tilsier at persontransportveksten i de større byområdene må tas med kollektivtransport, gåing og sykling.

For flere byområder ventes en befolkningsvekst på over 20 prosent frem til 2030 og nær 40 prosent mot 2050. Befolkningsveksten vil føre til en betydelig økning av transportomfanget. Hvis folk bruker like mye bil som i dag, vil det i 2040 bety om lag en halv million flere bilreiser hver dag i Oslo og Akershus, om lag 140 000 flere i Bergensområdet, 200 000 flere i Stavangerområdet og om lag 125 000 i Trondheimsområdet. Dette vil skape kork, køer og kaos som rammer både næringslivets transportbehov og persontransporten.

En storstilt kapasitetsøkning i kollektivtilbudet er avgjørende for at kollektivtransport (sammen med sykkel og gåing) skal kunne ta veksten i personreiser i byområdene. NHO mener kapasiteten i kollektivtilbudet bør fordobles i rushtiden frem til 2040. Det krever en storstilt oppgradering av eksisterende infrastruktur og linjenett. I tillegg må det anskaffes nødvendig materiell som sikrer tilstrekkelig kapasitet og utvidet tjenestetilbud for tog, T-bane, trikk og buss.

Samordne transport og arealplaner i bymiljø- og utviklingsavtaler

Det er avgjørende at infrastrukturutvikling kobles tettere sammen med areal- og planarbeidet. Effekten av kollektivsatsingen blir størst dersom den kombineres med en arealpolitikk som fortetter rundt kollektivknutepunkter. For å sikre dette, bør staten stille krav til kommuner og fylkeskommuner om å føre en arealpolitikk som konsentrerer arbeidsplasser og boliger rundt kollektivpunktene.

Bymiljø- og utviklingsavtaler er sentrale virkemidler for å sikre en areal- og transportplanlegging som tilrettelegger for å bygge opp et kollektivtilbud som kan ta veksten i etterspørselen. Innsatsen må være langsiktig og forutsigbar og sikre effektiv gjennomføring av tiltakene. Dette vil gjøre det mulig for byområder å satse på gode kollektivløsninger som for eksempel Fornebu-banen, Bybanen i Bergen, Busway i Stavanger og Superbuss i Trondheim.

NHO mener at det er behov for 50 milliarder kroner til investeringer i kollektivtiltak i bymiljøavtalene frem til 2030 (ikke medregnet jernbaneinvesteringer). I tillegg til investeringer er det nødvendig med en kraftig økning til drift av kollektivtransporten. Vi mener at staten må bidra med om lag 65 milliarder kroner til drift av lokalt og regionalt kollektivtilbud frem til 2030. Det er naturlig at disse midlene er en del av bymiljøavtalene, men at de finansieres over rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Arealpolitikk vil påvirke reiseetterspørselen på lang sikt. For å påvirke reiseetterspørselen på kort sikt, kan innføring av kjøprising være et effektivt virkemiddel. Det kan gi bedre fremkommelighet i rushtrafikken for arbeidspendlere, næringsdrivende og godstransporten. Et stadig mer fleksibelt arbeidsliv vil også bidra til at hverdagsreisen til og fra jobb blir mer fleksibel. Krav om kjøprising må likevel inngå som ett av flere tiltak i en tiltakspakke, og et styrket kollektivtilbud må være på plass før man innfører kjøprising.



Lavutslippsteknologi

Drøyt 86 prosent av all persontransport skjer med privatbiler. Redusert personbiltrafikk i byområder og videre utvikling av insentiver for lav- og nullutslippskjøretøy er nødvendig for å nå klimamålene. Offentlige virkemidler for økt introduksjon av elbiler har bidratt til en sterk vekst i elbiler de siste årene. Den kraftige veksten utfordrer imidlertid fremkommeligheten for kollektivtransporten flere steder. Samtidig undergraver fritaket for bompenger, ferge og parkeringsavgifter prinsippet om at den som har nytte av veien også skal betale for den, uavhengig av hvilken type drivstoff som benyttes. Virkemidlene for elbiler utfordrer dermed finansieringsmodellen for kollektivtransport, herunder fergene, og samferdselsinfrastruktur. NHO mener at fordelene slike kjøretøy tildeles må balanseres mot fremkommelighet for kollektivtransporten. For byene i særdeleshet er løsningen først og fremst et effektivt og velfungerende kollektivtransportsystem. Da må dette ha førsteprioritet.

Avgiftssystemet må utformes slik at transportbehovet dekkes mest mulig effektivt, at næringslivet gis konkurransedyktige betingelser og at utslippene reduseres kostnadseffektivt. Avgiftsinsentivene på biler og drivstoff bør være teknologitruende, forutsigbare og langsiktige. Samtidig må offentlige

innkjøp brukes aktivt for å stimulere til lav- og nullutslippsteknologi for busser. Dette krever også utvikling av energiinfrastruktur for å kunne håndtere denne omstillingen. Det må videre gis insentiver for at næringstransport i byene kan benytte lavutslippskjøretøy og biobasert drivstoff.

Det vises i denne sammenheng til NHOs politikkdokument om energi, klima og næringsutvikling «*Norske energiresurser i det grønne kappløpet*» (2014) og NHOs «*Synspunkter på bilavgiftssystemet*» (2015) som adresserer og konkretiserer disse forholdene.

Organisering av kollektivtrafikken og ferge

Innkjøp av persontrafikkjenester skjer i dag på ulike forvaltningsnivåer. Buss, T-bane, trikk, bybane, båt og ferger kjøpes av fylkeskommuner. Tog, fly, hurtigruten og riksveiferger kjøpes av staten. I tillegg kjøper det statlige helsevesenet betydelige pasienttransporttjenester.

Tilsvarende er ansvaret for kollektivtrafikkens infrastruktur fordelt på flere forvaltningsnivåer. Staten har ansvar for lokaltransport med jernbane. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for skinnetilbud utover tog. Kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen har ansvar for finansiering, vedlikehold og utbygging av ulike deler av veinettet.

Dette har medført at kjøp av persontransporttjenester fremstår som fragmentert, lite koordinert og til dels med suboptimalisering mellom dagens fylkeskommuner. Satsing på infrastruktur for kollektivtrafikken har vært mangelfull og lavt prioritert, for eksempel utbygging av kollektivfelt. Kontrakter for persontrafikk- og fergetjenester må standardiseres og utvikles i dialog mellom de offentlige oppdragsgiverne og leverandørene. Standardisering gir forutsigbarhet og lavere risiko for leverandørene. Dette kan bidra til mer konkurranse om det enkelte anbud og lavere priser. For fergene er det viktig at det er kvalitetsmål for klimautslipp, materiellets beskaffenhet, reservemateriell og universell utformingen som inngås.

Dersom enkelte storbyer får overført ansvaret for kollektivtransporten, er det viktig å sikre samordning på tvers av forvaltningsnivåer og transportslag.

Fylkeskommunen er den sentrale aktøren for kollektivtransport, men NHO mener det er nødvendig med mer kostnads-effektiv organisering av transporttjenester. Fylkene må som stor kjøper av transporttjenester legge større vekt på klima- og miljøaspekter i sine innkjøp og legge til rette for større markedsorientering i utvikling av tilbudet og mer bruk av innovative kontrakter hvor kollektivselskapene aktivt kan delta i utviklingen av kollektivtilbudet.

NHO mener:

- Kollektivtransporten må møte befolkningsveksten i de største byområdene. Det betyr at kapasiteten i kollektivtilbudet minst må dobles i rushtiden i disse områdene innen 2040.
- Øk de statlige midlene til 50 milliarder kroner til investeringer i kollektivtiltak i perioden frem mot 2030.
- Staten bør bidra med rundt 65 milliarder kroner til drift av lokalt og regionalt kollektivtilbud gjennom bymiljøavtalene i perioden mot 2030.
- Prioriter fremkommeligheten for kollektivtransporten i byområdene. Tidsdifferensierte bompenger (køprising) bør innføres i de største byene når gode kollektivtilbud er på plass.
- Fjern fritaket for betaling av bompenger, ferge og parkering for elbiler. Kollektivfeltet bør stenges for elbiler der omfanget utfordrer fremkommeligheten for busser. Dagens fordeler bør reduseres gradvis.
- Staten må stille krav til kommuner og fylkeskommuner om å føre en arealpolitikk som fortetter rundt kollektivknutepunkter.
- Byutvikling må legge til rette for gåing og sykling.
- Etabler en parkeringspolitikk som gir lavere vekst i biltrafikken og økt fremkommelighet for kollektivtransporten og næringstransporten i byområder.
- Kontrakter for persontrafikk- og fergetjenester må standardiseres og samordnes mellom de ulike offentlige oppdragsgiverne innenfor den enkelte bransje.
- Sørg for at innkjøpstjenestene av kollektivtrafikk organiseres slik at ressursene nyttes til å utvikle tjenester og bærekraftige løsninger.
- Sørg for at det offentlige går foran ved å ta i bruk lavutslippsteknologi for kjøretøyer og etterspør nullutslippsløsninger for transport ved offentlige innkjøp.
- Dagens kontraktsregime innen kollektivtrafikken må utvikles mot mer markedsrettede kontrakter hvor trafikkselskapene får større medansvar for ruteplanlegging, markedsføring, tilbudsendringer og billettinntekter.
- Avgiftsinsentiver på miljøvennlige biler må være teknologinøytrale, forutsigbare og tilstrekkelig langsiktige for markedsintroduksjon.

5 | En samfunnsnyttig luftfart

Luftfart er et sentralt virkemiddel for å redusere avstandsurempene i distrikts-Norge og knytte næringslivet til internasjonale markeder. Det finnes i dag et godt utbygd luftfartssystem med et landsdekkende rute- og flyplassnett. Dette er viktig for å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv i hele landet med en desentralisert bosetting. Avinors flyplasser er inndelt i store, mellomstore og regionale lufthavner.

I alt drives 46 flyplasser i Avinorsystemet, der Gardermoen, Sola, Flesland og Værnes går med betydelige økonomiske overskudd og utgjør den finansielle «motoren» i lufthavnsystemet. Disse flyplassene utgjør viktige trafikale knutepunkt for flytrafikken både nasjonalt og internasjonalt, og er av avgjørende betydning for hele landet. Det er viktig at utbygging av disse knutepunktsflyplassene prioriteres i samsvar med behovet, og at nødvendig planarbeid igangsettes med tanke på behov for ytterligere rullebanekapasitet.

Finansiering av lufthavner

Investeringene i Avinor er brukerfinansiert, og belaster som hovedregel ikke statsbudsjettet eller rammene for NTP. Flyselskapene betaler for bruk av alle tjenester og infrastruktur gjennom avgifter for bruk av rullebaner, terminaler, sikkerhetskontroll, flygeledertjenester osv.

Innenfor Avinor er det en omfattende krysssubsidiering fra lønnsomme til ulønnsomme lufthavner. Driftsoverskuddet ved de største lufthavnene benyttes til å finansiere driftsunderskudd ved regionale og mellomstore lufthavner, i tillegg til å dekke investeringer ved samtlige lufthavner, og til å gi avkastning på investert kapital.

Avinor har stor markedsrett, og selskapets kostnadsnivå er høyt. NHO mener at det er viktig at Avinor driftes så effektivt som mulig. Flere lufthavntjenester bør settes ut på anbud, konkurranseutsetting av tårntjenestene på lufthavnene bør intensiveres og enkeltlufthavner bør vurderes driftet av andre enn Avinor.

Etter NHOs mening bør samfunnsøkonomisk optimale luftfartsavgifter settes med utgangspunkt i kostnadene ved å fremstille tjenestene. Dette tilsier vesentlig lavere avgiftsnivå enn i dag. Forebyggende aktiviteter av sikkerhetsmessig karakter bør dekkes gjennom statlig finansiering, og ses i sammenheng med hvordan dette håndteres i internasjonal luftfart og på andre samfunnsområder.

Behovet for flest mulig direkte ruter må balanseres mot etterspørsel i markedet og mot behovet for å opprettholde funksjonelle netter i flystrukturen, med økonomisk lønnsomme regionale flyplasser. For å realisere dette må luftfartens rammevilkår være konkurransedyktige. I tillegg til lavere luftfartsavgifter bør utbytte fra Avinor reduseres. Samtidig bør innenlands CO₂-avgift reduseres eller avvikles ettersom luftfarten er underlagt kvotesystemet.

Kriterier for prioriteringer i lufthavnspolitikken

NHO mener det bør gjøres en vurdering av dagens flyplassstruktur. Nye flyplassprosjekter bør vurderes etter samfunnsøkonomiske kriterier, og innvirkning på Avinors økonomi. Avinors rapport fra våren 2015 om lufthavnstrukturen i Norge viser at nedlegging av noen flyplasser gir en høy netto samfunnsøkonomisk nåverdi. Dette fordi nærliggende lufthavner vil kunne gi et bedre rutetilbud med flere direkteflygninger. Planlegging og prioritering av lufthavnprosjekter må skje i nært samarbeid med luftfartsnæringen.

Utbygging av veiprosjekter vil være med på å knytte regioner tettere sammen, noe som gjør at reisetiden går ned og påliteligheten blir bedre. Slike investeringer bør i større grad ses i sammenheng med investeringer i lufthavner. Ett eksempel er Narvik lufthavn, som ble lagt ned etter bygging av ny bru over Rombaksfjorden i Nordland.

NHO mener fremtidige prioriteringer av det statlige nettet av lufthavner må vurderes etter summen av de følgende prioriteringskriterier inndelt i fire hovedkategorier.



1. Marked

For å sikre et tilfredsstillende fremtidig tilbud av luftfartstjenester bør prioritering av lufthavner i større grad gjenspeiles i hvor etterspørselen er forventet å stige i fremtiden. Befolkningsvekst, kombinert med økt inntektsvekst og sentralisering rundt de store byene, vil særlig bidra til økt etterspørsel i disse områdene. Samtidig indikerer studier gjennomført på vegne av Samferdselsdepartementet, at lufthavnenes produktivitet er sterkt stigende med økende antall passasjerer. Det synes med andre ord å være betydelige stordriftsfordeler forbundet med større markeder.

NHO mener:

- Prioriter lufthavner som kjennetegnes av et høyt antall reisende og forventet fremtidig vekst i befolkningen i det geografiske nedslagsfeltet.

2. Tekniske og operative kriterier

For å imøtekomme økt antall passasjerer og tilrettelegge for utvidelser av rutetilbudet, vil det i noen tilfeller være nødvendig å kunne ta imot større flytyper enn hva som er tilfellet i dag. Større flytyper medfører økte krav til rullebanelengde. Det bør derfor satses på å øke rullebanelengden ved lufthavner hvor det er muligheter for å realisere gode operative effekter (eksempelvis fysiske betingelser som er nødvendige for at lufthavnen skal fungere).

NHO mener:

- Prioriter lufthavner hvor det er muligheter for utvidet bruk og bedre flytilbud.

3. Transportstandard og tilgjengelighet

NHO vil sikre et lufthavnnett som binder landet sammen og gir alle regioner et godt flyrutetilbud. Norge har i hovedsak god flyplassdekning, men i flere regioner begrenses næringsutvikling og vekstmuligheter av lang avstand til større flyplasser. I enkelte områder medfører dette at reisende prioriterer å kjøre lenger til en større flyplass med bedre rutetilbud og lavere billettpriser. Mens konkurransen mellom lufthavnene på Østlandet er markedsdrevet og selvfinansierende, fører kryssubsidieringen i Avinorsystemet til betydelige lekkasjer mellom andre lufthavner som ligger nær hverandre.

I en fremtidsrettet samferdselspolitikk som tar hensyn til næringslivets behov er god tilgjengelighet til transportmidlene og utvikling av intermodale knutepunkt som minimerer avstandskostnader for næringslivet viktig. Eventuell bygging av nye lufthavner må ses i sammenheng med øvrig lufthavnstruktur. Videre må det medføre en styrking av den samlede lufthavnsektorens økonomi. Det vil være aktuelt med nedleggelse av lufthavner som blir overflødige i lys av nye lufthavner og bedre vei- og jernbanestruktur.

NHO mener:

- Prioriter lufthavner (eksisterende og eventuelle nye) eller forlenging av rullebaner i regioner med moderat til lang kjøretid til nærmeste stamnettlufthavn og der det i tillegg er særlig godt vekstpotensial i regionalt næringsliv og gode forbindelser med annen transportinfrastruktur.

4. Organisering og økonomi

Det er i dag en betydelig grad av kryssubsidiering i Avinor, hvor overskuddet fra de største lufthavnene finansierer driftsunderskuddet og investeringer ved Avinors øvrige lufthavner. Det må jobbes for effektivisering og resultatforbedring innenfor Avinor, uten at tilbudet forringes. I tillegg må det jobbes for mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser, noe som betyr at en målsetting for prioriteringen av norske lufthavner må være at lufthavner tilrettelegges for lønnsom drift. Dette gjelder også de som i dag er delvis avhengig av subsidier. Samtidig må hensynet til lokalt næringsliv ivaretas.

NHO mener:

- Prioriter lufthavner med moderat grad av kryssubsidiering, det vil si lufthavner med gode markedsmuligheter.

Fly blir mer miljøvennlig

Norsk luftfart er opptatt av å ta miljøansvar og NHO støtter opp under prinsippet om at forurenser skal betale. Fly blir stadig mer energieffektive, med lavere utslipp av klimagasser per produsert enhet. Vekst i etterspørsel etter flyreiser bidrar imidlertid til høyere utslipp, og luftfarten i Norge står i dag for cirka 2,3 prosent av de nasjonale klimagassutslippene. Norsk luftfart er med i EUs klimakvotesystem. I tillegg er innenlands luftfart pålagt en CO₂-avgift, noe som gjør at luftfartssektoren innenlands er dobbelt beskattet. Dette bidrar til å svekke kvotesystemets effektivitet.

NHO mener at myndighetene må etablere økonomiske insentivordninger for produksjon av bærekraftig biodrivstoff til luftfartsbransjen. Flere produsentmiljøer i Norge er aktuelle, og ved for eksempel å bruke deler av provenyet fra dagens CO₂-avgift til å finansiere høyere kostnader i en oppstartperiode for biodrivstoff kan man sikre luftfarten god tilgang til klimavennlig drivstoff til konkurransedyktige priser.

NHO mener:

- Samfunnsøkonomisk optimale luftfartsavgifter må settes med utgangspunkt i kostnadene ved å fremskaffe tjenestene.
- Avinor må driftes så effektivt som mulig gjennom blant annet at flere lufthavntjenester settes ut på anbud og konkurranseutsetting av tårntjenestene på lufthavnene. Samtidig må utbyttet fra Avinor reduseres.
- Investeringer i lufthavner må ses i sammenheng med andre typer samferdselsinvesteringer og at ved eventuelle nedleggelse av flyplasser må gi kompensierende tiltak i øvrig samferdselsinfrastruktur.
- Det bør etableres en insentivordning for produksjon av bærekraftig biodrivstoff til luftfartsbransjen.

6 | En effektiv og klimavennlig næringstransport

6.1 Godstransport på jernbane

Historisk har Norge siden 1980-tallet vært blant de beste i Europa til å frakte gods på bane. Mange års nedprioritering og utarming av jernbanestrukturen for toglinjer og terminaler har ført til mange driftsavbrudd, innstilte togavganger og forsinkelser. Godskundene har derfor en svekket tillit til toget som et effektivt transportmiddel. Både innstilte togavganger og flytting av gods fra bane til vei har ført til at togselskapene har tapt store penger.

Det er behov for økt markedsorientering fra infrastruktureier og en klarere rolle- og ansvarsfordeling innenfor sektoren jf. omtale i kapittel 7. Videre er det behov for å utvikle en godsstrategi som er tiltaksorientert, nøktern og realistisk nok til at den blir gjennomført. Strategien må være tilstrekkelig operativ til at godskundene kan gjenvinne tilliten til godstoget som transportform. Arbeidet må organiseres slik at det er sammenheng mellom fastsatte mål, ressursinnsats, fremdrift og resultat.

NHO mener:

- Midler til drift og vedlikehold må prioriteres og benyttes på de banekorridorer som svikter mest.
- Det må bygges tilstrekkelig lange kryssningsspor, slik at togselskapene kan sette opp lønnsomme togavganger.
- Godstogene må sikres tilgang på InterCity-strekningene, slik at kjøretiden kan reduseres på hovedkorridorene.
- Terminalene må rustes opp i tråd med realistiske vekstprognoser.
- Jernbaneverket (eller det nye infrastrukturforetaket) må etablere en organisasjon for godstogdriften som har ansvaret for utviklingen av infrastrukturen og for at opetiden på nettet og på terminalene er optimal.
- Det må utvikles kompensasjonsordninger til togselskapene og godskundene når tog må innstilles på grunn av infrastrukturen. Slike ordninger må innrettes slik at de bidrar til å forhindre driftsavbrudd.
- Terminaldriften må være markedsorientert og terminalselskaper må kunne konkurrere om å utvikle gode tilbud.

6.2 Langtransport

Næringstransport med lastebil er så fleksibel og effektiv at den sannsynligvis vil øke i takt med økt etterspørsel etter godstransport. Det meste av godstransportarbeidet utføres på korte transportdistanser hvor lastebil er det eneste alternativet. En vellykket sjø- og banestrategi vil kunne dempe veksten i lastebiltransport og på enkelte korridorer kanskje ta markedsandeler. På viktige korridorer har jernbane og sjøtransport fortsatt høye markedsandeler som må utvikles videre.

Utfordringen med økende lastebiltransport er at den bidrar til klimamessige utslipp. Det må derfor legges til rette for å realisere større og kostnadseffektive miljøeffekter i tungtransporten.

NHO mener:

- Samferdselspolitikken og klimapolitikken i transportsektoren må være gjensidig forpliktende og integrert. Her er blant annet følgende tiltak sentrale:
 - Markedsstimulering gjennom insentiver som medvirker til at det skapes et marked for klimavennlige godstransportløsninger er nødvendig. Det må sikres at kunder etterspør transport med alternativ teknologi og energiformer.
 - Teknologitviking, som realiserer raskere utvikling av ny banebrytende teknologi som gir betydelige reduksjoner i et 10-20 års perspektiv.
 - Bygging av infrastruktur for omlegging til utslippsfri energibruk i transportsektoren.
 - Utvikle et nasjonalt nett for modulvogntog, slik at lengre transporter med lastebil kan tilbys til en redusert kostnad og med mindre miljøbelastning.



6.3 Kriterier for prioriteringer i sjøtransport og havnepolitikken

Det finnes om lag 60 havner i Norge med egen havneadministrasjon. Disse er i hovedsak kommunalt eide. Om lag 32 utgjør stamnetthavner som er tilknyttet det statlige stamnettet på vei og sjø. Ordningen med 32 stamnetthavner og syv utpekte havner er nå under revurdering i forbindelse med den pågående utviklingen av regjeringens havnestrategi.

En sentral ambisjon for transportpolitikken er at gods skal overføres fra vei til sjø. I havnene omlastes gods mellom sjø og landtransport. Havnenes plassering og kvalitet er derfor et sentralt element for å realisere denne ambisjonen. Potensialet for å overføre gods fra vei til sjø er stort – rundt 3–5 millioner tonn i året.⁷ Det meste av denne lasten er eksport- og importlast.

Sjøtransporten har store andeler av bulktransportarbeidet, mens konkurranseflaten mot veitransport er sterk gjennom økt «containerisering» av gods. For sistnevnte blir transport med skip langs kysten ofte ikke sett på som tilstrekkelig pålitelig. I mange tilfeller er det også sterk konkurranse mellom de ulike havnene for å tiltrekke seg gods. En helhetlig strategi for utvikling og spesialisering av de ulike havnene mangler.

For at havnene skal være effektive, er de avhengige av gode tilførselsårer. Her har i hovedsak staten et ansvar gjennom bygging av vei og jernbanetilknytning. Det krever en mer konsentrert satsing inn mot noen prioriterte havner. Videre er det en utfordring at flere havner har dårlig retningsbalanse (balanse mellom eksport og import). Ofte går det tomme lastebærere den ene veien og det svekker sjøtransportens (og havnenes) konkurranseevne. Behovet for utenriks stykkgodslast er særlig viktig i vurderingen av hvilke havner som bør styrkes.

NHO mener fremtidige prioriteringer av havnene bør vurderes etter summen av de følgende prioriteringskriterier inndelt i fire hovedkategorier.

⁷ Rapporten «Potensiale for sjøtransport» utarbeidet av NHO Logistikk og transport som innspill til Godsanalysen som gjennomføres i regi av NTP-sekretariatet fra 2013–2015.

1. Marked og aktivitet

For å styrke sjøtransporten som effektivt transportalternativ bør det satses på de havnene som har volumvekst og som representerer regulære tilbud til Europa. Det er avgjørende at havnene har riktig plassering sett i forhold til markedet de skal betjene. Mye av importgodset skal til de mest befolkningstette områdene i Norge hvor det også er store utfordringer knyttet til kapasitet på vei- og jernbanenettet. Det taler for at sjøveien i større grad sørger for vareforsyning til disse områdene. Havner med strategisk beliggenhet til eksportbedrifter er også viktig. Havner som er viktige for både import og eksport av for eksempel containere, har fortrinn når det gjelder betydning i markedet.

NHO mener:

- Prioriter havner som har vekst i godsvolumer og gode forbindelser med utlandet gjennom faste ruter.
- Prioriter havner med nærhet til store transportstrømmer, og særlig havner med mulighet for god retningsbalanse.

2. Areal

Med forventet godsvekst og målsetting om mer transport på sjøveien bør de viktigste havnene ha tilgang til arealutvidelse. Det må sikres kapasitet både til selve godshåndteringen, men også til tilliggende virksomhet som lagerhold, crossdocking og annen bearbeiding for å styrke havnene som knutepunkt. Godsterminaler med mulighet for døgnkontinuerlig drift er også viktig for effektivitet og god logistikk.

NHO mener:

- Prioriter havner som har tilgjengelig areal til å håndtere godsvekst og utvide virksomheten.

3. Effektiv kobling til øvrig transportnett

Effektiv kobling fra havn til transportnettet på land og sjø er en viktig forutsetning for forutsigbare transportkorridorer med sjøveien som basis. Videre er sikker og effektiv innseiling til havnen av betydning. Fremtidige skipsstørrelser må også håndteres. Nye større endringer i transportnettet (eksempelvis fergefri E39) kan medføre behov for endringer i havnestrukturen.

NHO mener:

- Prioriter havner som ligger strategisk plassert når det gjelder adkomst til veinett og jernbane, der det er relevant.
- Prioriter havner som har eller kan få effektiv innseiling.

4. Organisering og økonomi

Norske trafikkhavner er stort sett kommunalt eide. Havnene er finansiert gjennom inntekter på havnetjenester og utleie av eiendom. Havner som skal utvikle seg til å bli sentrale omlastingsterminaler fremover må ha evne til å investere i kaier, arealer og lastehåndteringsutstyr. Det er nødvendig med god soliditet og investeringsevne. Samtidig må avgifter og kostnader være på konkurransedyktige betingelser for brukerne av havnene. Samarbeid mellom havner i større enheter vil gjøre havneorganisasjonene mer effektive og sikre mer rasjonelle investeringer enn i dag. Regelverket må ta høyde for at mange havner er i en monopolsituasjon, slik at det etableres mekanismer som sørger for rimelig fordeling av havnenes kostnader mellom ulike brukere. Statlig tilsyn med havner som har faktisk monopol må styrkes.

NHO mener:

- Prioriter havner som har robuste økonomiske forutsetninger.
- Prioriter havner som inngår i forpliktende havnesamarbeid og sikrer kostnadseffektive løsninger.

7 | Nye organisatoriske grep i transportsektoren

Samferdselssektorens sammensatte organisering

Transportetatene Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket, samt det heleide aksjeselskapet Avinor AS har ansvaret for å planlegge, bygge ut og vedlikeholde riksveier, jernbane, havner og lufthavner. Det overordnede ansvaret for disse er samlet i Samferdselsdepartementet.

Foruten relativt store forskjeller i størrelse, ansvarsutøvelse, selskapsform og eierskapsutøvelsen mellom disse, er det også ulik praksis med hensyn til hvordan markedet tas i bruk. Mens Statens vegvesen ikke har egenproduksjon på veisiden etter at Mesta AS ble skilt ut i 2003, har Jernbaneverket fortsatt egenproduksjon.

Hovedutfordringer

Et særtrekk ved samferdselssektoren er at den består av flere etater som til dels er svært ulike. Det kan gi ulike utfordringer for brukere og markedsaktører/leverandører.

For det første, gir antallet aktører økt risiko for mangelfull koordinering mellom transportetatene der prosjekter ikke i tilstrekkelig grad blir sett i sammenheng. Et effektivt og sømløst transportsystem er i økende grad avhengig av koordinert innsats på tvers av samferdselssektorene. Når kapasitetsutvidende tiltak i transportkorridorer planlegges uavhengig av øvrige planer, bidrar dette både til ressursløsning og følgefeil i transportsystemet. Ett eksempel her er etablering av ny jernbaneterminal i Stavangerregionen uten at det samtidig ble prioritert midler til Sørlandsbanen. Dermed ble ikke markedsgrunnlaget for den nye terminalen styrket.

For det andre, kan det eksistere kulturelle forskjeller i åpenhet og dialog med markedsaktører. Det gir konsekvenser for nytenkning og mer brukerorienterte innspill. Det kan blant annet svekke grunnlaget for innovasjon og utvikling i en mer brukerorientert retning. Samtidig forhindrer det utvikling av robuste leverandørmarkeder. Vi ser blant annet at utskilling av egenproduksjon gjennom Mesta AS har gitt positive virkninger for et større leverandørmarked på veisiden, mens jernbanesektoren har større utfordringer. Etter vår vurdering vil næringslivet, statlige etater og samfunnet som helhet være best tjent med at man utvikler gode og velfungerende markeder. Dette gir forutsigbarhet og sikrer at samfunnet får mest mulig igjen for de midlene som prioriteres til sektoren. Et tillitsbasert forhold mellom kunde og leverandør basert på åpen og forutsigbar dialog gir de beste resultatene her.

For det tredje, praktiserer Stortinget til dels storstilt detaljstyring når det gjelder enkeltprosjekter. Dette kan påvirke fremdrift i prosjektene og øker risikoen for at løsninger som ikke ivaretar hensynet til helheten blir valgt. I dagens transportpolitikk er fokuset først og fremst på enkeltprosjekter og de konkrete investeringer, mens prinsipper for politiske valg, målkonflikter og de lange linjene for transportsektoren i mindre grad diskuteres.

Vi mener Stortingets rolle i mye større grad må være å diskutere infrastrukturinvesteringer i et større bilde og kun gi overordnede føringer om hvilke korridorer som skal prioriteres og bygges ut, inkludert fastsettelse av sluttdato. Det bør så overlates til etater, utbyggingssekskapet og andre som får ansvaret om å bestemme utbyggingsrekkefølge m.m. ut fra hva som gir en mest mulig effektiv og hensiktsmessig utbygging. Dette vil også bidra til raskere gjennomføring av viktige prosjekter.

Videre reformbehov i sektoren

I tillegg til den store ressursinnsatsen som planlegges for samferdselssektoren de neste årene, er det nødvendig med en gjennomgang av hvordan selve utbyggingen organiseres. I en slik gjennomgang bør det også stilles tydelige krav til hvordan de ulike etatene forvalter eksisterende infrastruktur.

Regjeringen har i 2015 lagt frem store reformer innenfor vei og jernbane gjennom Meld. St. 27 (2014-2015) *På rett spor. Reform av jernbanesektoren* og Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei. Reform av veisektoren*. For næringslivet er det viktig at disse reformene bidrar til at ny samferdselsinfrastruktur kan tas i bruk raskets mulig. Vi mener reformene som er lagt frem svarer på mange av dagens utfordringer og kan gi raskere planlegging, mer effektiv utbygging av vei- og baneprosjekter og bidra til en mer effektiv samferdselssektor. Etter vår vurdering er dette første skritt i retning av en større reform av samferdselssektoren. Det kan være naturlig å skille mellom grep og løsninger på kort og lang sikt.

NHO mener hovedmålene for en reform av samferdselssektoren på kort sikt må være å sørge for:

- Mer effektiv planlegging.
- Bedre koordinering mellom transportetatene og andre interessenter.
- Utbyggingsstrategier som gir sammenheng mellom regionale og kommunale planer og som sikrer mer helhetlig planlegging og utbygging.
- Tydeliggjøring av ansvar og avklaring av roller.
- Økt forutsigbarhet i gjennomføring av prosjekter.
- Utvikling av et velfungerende leverandørmarked.

Transportetatens rolle som samfunnsutvikler er i endring

Organiseringen av transportetatene må ta utgangspunkt i hvilket samfunnsoppdrag de er satt til å løse. Samfunnet utvikler seg over tid og det må gjenspeiles i samferdselssektoren. Hovedmålsettingen innenfor samferdselssektorene har lenge vært å utvikle et nasjonalt, overordnet stamnett for de ulike transportformene. Dette er fortsatt viktig. Denne oppgaven har vært løst gjennom den organisering vi har i dag med tre transportetater og Avinor.

Utviklingen nå går i retning av regionforstørring som vil gi nye muligheter og utfordringer. Gode transportsystemer, som ses i sammenheng med annen type samfunnsutvikling vil bli avgjørende for om vi greier å realisere effektive bo- og arbeidsmarkedsregioner. Transportetatene har alltid hatt en viktig oppgave med å sikre en effektiv bruk av ressursene som er disponert til samferdselsformål. I fremtiden blir rollen som samfunnsutvikler og planlegger viktigere. En slik rolle kan være krevende å ivareta når ansvaret for planlegging og bygging av infrastrukturen, og ansvaret for utvikling av områder rundt infrastrukturen, er delt mellom ulike aktører.

Næringslivet er opptatt av å ha en infrastruktur som er driftssikker og som er til å stole på. Godstransport på bane taper konkurranse med gods på vei og større avvik på jernbane gjør at tilliten blir borte. Jernbanereformen skisserer et opplegg der ansvaret for infrastrukturutvikling og togtilbud legges til en enhet som kalles jernbanedirektoratet. Videre etableres det et infrastrukturforetak som får ansvaret for utbygging, drift og eiendom. For at jernbanen skal være attraktiv er det nødvendig å se utbygging av jernbaneinfrastruktur i sammenheng med arealene rundt jernbanen. Det er derfor et viktig grep å sørge for at det er infrastrukturforetaket som har ansvar for utbygging av selve infrastrukturen og områdene rundt stasjonene.

Økt bruk av konkurranseutsetting sikrer effektivitet

Økt bruk av private aktører og markedsløsninger vil generelt kunne føre til økt effektivitet, forbedret mobilitet og lavere kostnader. Økt bruk av konkurranseutsetting bør derfor være et bærende prinsipp innenfor samferdselssektoren i tiden fremover.

Innenfor ansvarsområdet til Statens vegvesen ivaretas drifts- og vedlikeholdsoppgavene av private aktører. Innenfor jernbanesektoren er potensialet for effektivisering større. Gjennom jernbanereformen legges det nå opp til en gradvis konkurranseutsetting av drift og vedlikeholdstjenestene.

Utfordringen til nå har vært at det har vært stor variasjon i mengde oppdrag som har kommet og dette har skapt lite forutsigbarhet for leverandørene. For at konkurransen skal fungere, er det viktig at jernbaneentreprenører får forutsigbare rammevilkår. Det bør utformes en leverandørstrategi som konkretiserer hvordan midlene til jernbane blir fordelt, og når prosjektene legges ut på anbud. Dette vil bidra til å utvikle et robust leverandørmarked som er leveransedyktig for nye større oppdrag.

Jernbanereformen legger også opp til økt konkurranse om persontrafikken. NHO mener en slik konkurranse kan føre til mer innovasjon, utvikling av nye konsepter og være med å bidra til å gi et bedre togtilbud til passasjerene.

På lenger sikt - etablering av norsk «trafikkverk»

For flere deler av samferdselssektoren er det samme organ som har ansvar for forvaltning, utbygging og tilsyn av egen virksomhet. Dette kan gi uheldig rollesammenblanding. Ett kriterium for utformingen av en fremtidig organisering av samferdselssektoren bør derfor være et tydelig skille mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn. Videre er det viktig at fristilte sektorselskaper opererer på like vilkår med øvrige markedsaktører.



Transportetatene bør over tid utvikles til å rendyrke sin rolle som forvalter, bestiller og kontrollør. Med et slikt utgangspunkt vil det også være naturlig at man ser nærmere på mulighetene for å etablere et felles samferdselsdirektorat som samler transportetatene. Det vil kunne sikre robuste fagmiljøer og en bedre samkjøring og utnyttelse av ressursene. Det vil også kunne sikre at ulike vei- og jernbaneprosjekter koordineres bedre og ses tettere i sammenheng enn hva tilfellet er i dag.

Offentlige innkjøp av persontransporttjenester må i større grad ses i sammenheng med utbygging og drift av infrastruktur. Det er behov for å styrke samordningen på tvers av forvaltningsnivåer og transportslag. Et statlig trafikkverk bør ha overordnet ansvar for kollektivtransport og statens samlede kjøp av transporttjenester, og å koordinere kjøp av lokal kollektivtransport inkludert jernbane ved utforming av tilbud til kundene, standard kontrakter, anbudsgrunnlag og materiellkrav for buss og båt.

Ved utvikling av et trafikkverk bør det høstes erfaringer fra Sverige som etablerte Trafikkverket i 2009. Trafikkverket har i dag ansvaret for overordnet planlegging av transportsystemene innenfor vei, jernbane, sjøfart og luftfart. De har også ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av statens vei- og jernbaneinfrastruktur. Erfaringer fra reorganiseringer i de andre nordiske landene viser at det generelt har blitt en mer langsiktig og mer helhetlig tenkning rundt transportsystemene. Samtidig er erfaringen at reformer tar tid og krever tydelige mål og stødig styring fra regjeringen.

Tidspunktet for når det er realistisk med en eventuell sammenslåing i Norge vil være betinget av flere forhold. I første omgang bør konkurranseutsetting av transportetatenes egenproduksjon komme på plass. Tilsvarende gjelder etablering av utbyggingsselskaper innenfor vei og eventuelt for jernbane. Det betyr at en fellesløsning ligger noe lenger frem i tid. Erfaringsinnhenting, prinsipper og andre forberedende arbeid med tanke på en sammenslåing bør kunne starte opp og gjennomføres i løpet av første fireårsperiode av NTP 2018–2029.

NHO mener:

- Prioriteringer innenfor samferdselssektoren må i større grad ses i sammenheng med annen samfunnsutvikling. Transportetatene må innta rollen som reelle samfunnsutviklere.
- Tydeliggjør skillet mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn i sektoren.
- Utform gode leverandørstrategier som konkretiserer markedets rolle fremover.
- Øk konkurranseutsetting slik at det stimuleres til økt effektivitet, bedre mobilitet og lavere kostnader.
- Utred muligheten for å samle dagens transportetater i ett felles samferdselsdirektorat.

8 | Raskere gjennomføring

Erfaring viser at dagens tradisjonelle finansieringsmodeller med årlige budsjettvedtak ikke alltid gir den forutsigbarheten som er nødvendig for rask og effektiv gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Det bør derfor i større grad tas i bruk nye finansierings- og gjennomføringsmodeller. Det viktigste grepet er å sikre at prosjektene er fullfinansiert før oppstart, slik at de skjermes mot usikkerheten knyttet til årlige budsjettbevilgninger.

NHO mener følgende finansieringsmodeller i større grad bør tas i bruk:

- Flerårig budsjettering
- Statlige lån
- Statlige aksjeselskap
- Offentlig-privat samarbeid (OPS)
- Statsgaranterte obligasjoner

Disse modellene gir bedre betingelser for å utvikle gjennomføringsformer som kombinerer rask fremdrift med høy kvalitet og lave kostnader over hele prosjektets levetid. Raskere fremdrift og lavere kostnader vil over tid gjøre det mulig å gjennomføre flere prioriterte samferdselsprosjekter innenfor de rammer som til enhver tid bevilges.

Valg av finansieringsmodell vil avhenge av det enkelte prosjekt. I prosjekter der det er god oversikt over risikoen vil OPS kunne være et godt alternativ, mens for andre prosjekter kan andre modeller passe bedre. Prinsipielt bør den finansieringsmodellen som er best egnet til det enkelte prosjekt velges.

Statsgaranterte obligasjoner som finansieringsform kan også stimulere til et mer velfungerende obligasjonsmarked i Norge der basis er lange og sikre plasseringsalternativ. Denne type obligasjoner vil kunne være attraktive for livselskaper og pensjonskasser som ønsker en langsiktig investering med lav risiko.

Statlige utbyggingselskap for vei

Det er nødvendig med en helhetstenkning og unngå at prosjekter blir delt opp i mindre parseller. Årsaken kan blant annet være problemer med å få på plass planer for hele strekningen og usikker finansiering av hele prosjektet. Det kan også

være konkurranse mellom ulike prosjekter internt i etatene med hensyn til behovet for å knytte til seg kompetente fagfolk.

Veireformen som ble presentert våren 2015 foreslår etablering av statlige utbyggingselskap for vei. Vi tror dette selskapet kan være med på å sikre bedre helhet og raskere fremdrift. Et suksesskriterium er hvor store friheter selskapene får når det gjelder å prioritere rekkefølgen på utbyggingen, hvor store prosjektene blir, hvordan planleggingen gjennomføres og hvor frikoblet selskapene er fra politisk innflytelse.

NHO mener det er viktig at selskapene får så store friheter at de kan gjennomføre planlegging og utbygging i den rekkefølge de mener er mest hensiktsmessig. Den politiske styringen bør fortrinnsvis skje ved overordnede bestillinger på hva man ønsker bygget, mens den praktiske gjennomføringen overlates til selskapene. Vi mener følgende er viktige suksesskriterier for det nye veiselskapet:

- Forutsigbar finansiering uten årlige økonomiske beskrankninger innenfor selskapets totale rammer.
- Tydelig bestilling fra eier, hindre omkamper når beslutningen er tatt.
- Bruk av tidsfrister for gjennomføringen og da også med en åpningsdato for å sikre disiplinerte gjennomføring.
- Ingen begrensning på hvilke type prosjekter som dette selskapet kan få ansvar for.
- Selskapet må fritt få kunne velge kontraktsform som de mener er best egnet til de enkelte prosjektene.

NHO mener:

- Øk bruken av alternative finansieringsmodeller som flerårig budsjettering, statlige lån, statlige aksjeselskap, OPS og statsgaranterte obligasjoner.
- Gjennomfør reformene innen vei og bane.
- Sørg for at utbyggingselskapet gis forutsigbare økonomiske rammer og frikobles fra politisk innblanding etter at prosjektene er vedtatt.
- Gi tydelige signaler om dato for ferdigstilling av prosjekter til utbyggingselskapet.



Vedlegg: Prioriterte samferdselsprosjekter frem mot 2030

Nedenfor følger NHOs innspill til aktuelle samferdselsprosjekter i perioden frem mot 2030 med oppstart fra 2018. Vi forutsetter at igangsatte prosjekter i inneværende NTP-periode blir fullført.

Veikorridorer	Oppstart 2018-2021	Oppstart 2022-2029
Oslo – Ørje/Magnor	<p>E18 Ørje – Vinterbro - E18 Retvet – Vinterbro</p> <p>E18 Kløfta – Kongsvinger - E16 Nybakk – Herbergåsen</p> <p>Rv. 22/111 Utredning omkjøringsvei Oslo</p>	<p>E18 Kløfta – Kongsvinger - E16 Herbergåsen – Slomarka</p>
Oslo – Grenland – Kristiansand – Stavanger	<p>E18 Vestkorridoren - E18 Lysaker – Ramstad - E18 Ramstad – Slependen</p> <p>Rv. 23 Dagslett – Linnes Oslofjordforbindelsen del 2 E18 Langangen – Rugtvedt* E18 Akland – Tvedestrand* E18 Arendal – Grimstad* Rv. 41/rv. 451 Ny Kjevik vei E39 Gartnerløkka – Breimyr</p> <p>E39 Kristiansand – Stavanger - E18/E39 Ytre Ring Kristiansand Vige – Breimyr* - E39 Breimyr – Døle bru* - E39 Døle bru – Mandalselva* - E39 Mandal øst – Vigeland* - E39 Ålgård – Sandve</p>	<p>E18 Vestkorridoren - E18 Slependen – Hønsejordet - E18 Hønsejordet – Drengsrud</p> <p>Rv. 19 Fast forbindelse Moss – Horten</p> <p>E39 Kristiansand – Stavanger - E39 Vigeland – Lyngdal vest* - E39 Lyngdal – Ålgård* (med forbehold om trasevalg)</p>
Stavanger – Bergen – Ålesund – Trondheim m/tilknytninger	<p>E39 Stavanger – Bergen - E39 Smiene – Harestad - E39 Rogfast - E39 Arsvågen – Aksdal - E39 Aksdal – Våg - E39 Våg – Digerneset - E39 Digerneset – Ådland - E39 Hordfast</p> <p>Rv. 555 Sotrasambandet</p> <p>E39 Bergen - Trondheim - E39 Nyborg – Klauvaneset - E39 Bjørset – Skei - E39 Hafast (Volda – Ålesund) - E39 Møreaksen (Ålesund – Molde) - E39 Halsafjorden - E39 Betna – Stormyra</p> <p>Rv. 9 «gulstripe» Rv. 13 Bøadalen – Tistel (Vikafjellet) Rv. 13 Vik – Vangsnes (skredsikring)</p>	<p>E39 Harangen – Thamshavn</p>

* prosjekter som inngår i oppstartsporteføljen til veiselskapet

Veikorridorer	Oppstart 2018-2021	Oppstart 2022-2029
Oslo – Bergen/Haugesund	<p>E18 Sandvika – Hønefoss</p> <ul style="list-style-type: none"> - E16 Sandvika – Skaret - E16 Skaret – Hønefoss <p>E16 Nærøydalen E16 Voss – Arna E16 Ringvei øst E134 Seljestad – Røldal E134 Haukelifjell Rv. 36 Skyggestein – Seljord Rv. 41 Oppgradering</p>	<p>Rv. 52 Hemsedalsfjellet E134 Oppgradering Strømsåstunnelen E134 Gvammen – Saggrenda</p>
Oslo – Trondheim m/ tilknytninger	<p>Rv. 4 Roa – Gran grense Rv. 3/25 Ommangsvollen – Grundset</p> <p>E6 Hamar – Gudbrandsdalen</p> <ul style="list-style-type: none"> - E6 Kolomoen – Moelv* - E6 Moelv – Biri* - E6 Biri – Vingrom* - E6 Vingrom – Ensby * - E6 Fåvang – Elstad - E6 Elstad – Gunstadmoen - E6 Gunstadmoen – Frya - E6 Sjøa – Otta <p>Rv. 15 Strynefjellet E136 Romsdalen (Horgheim – Stuguflåten) Rv. 70 Tingvoll – Meisingset</p>	
Trondheim – Bodø	<p>E6 Ulsberg – Steinkjer</p> <ul style="list-style-type: none"> - E6 Ulsberg – Trondheim* - E6 Ranheim – Værnes (firefelt)* - E6 Kvithammar – Åsen* <p>E14 Hegra – Meråker E6 Selli – Asp E6 Nordland grense – Grong Rv. 77 Tjernfjellet Rv. 80 Fauske – Bodø</p>	<p>E6 Ulsberg – Steinkjer</p> <ul style="list-style-type: none"> - E6 Åsen – Steinkjer
Bodø – Narvik – Tromsø – Kirkenes	<p>E6 Oppgradere tunnelene (mellom Fauske og Drag) E6 Helgeland Sør E6 Brattås – Lien E10/rv. 85 Evenes – Sortland E8 Sørbotn – Laukslett (Ramfjord) Adkomst Tromsø – Brevika E8 Skibotn – Riksgrensen E6 Kvænangsfjellet E6 Alta Adkomst Ny Kirkenes havn E69 Skarvberg tunnelen Rv. 93 Kløfta Rv. 94 Skaidi – Storsvingen</p>	<p>E 10 Fiskebøl – Å E6 Alta – Olderfjord E6 Olderfjord – Lakselv Rv. 93 Riksgrensen – Alta</p>

* prosjekter som inngår i oppstartsporteføljen til veiselskapet

Bane

Oppstart 2018-2021	Oppstart 2022-2029
<ul style="list-style-type: none"> • InterCity - utbygging (Oslo - Fredrikstad, Oslo - Tønsberg, Oslo - Hamar) • Vossebanen • Ringeriksbanen • Dobbeltspor Stjørdal - Trondheim - Heimdal • Dobbeltspor Ofotbanen • Sørlandsbanen Egersund - Moi • Dobbeltspor Jærbanen • Meråkerbanen - elektrifisering og oppgradering • Trønderbanen - elektrifisering og oppgradering • Nordlandsbanen - 600 m krysningsspor • Dovrebanen - 600 m krysningsspor • Sørlandsbanen - 600 m krysningsspor • Rørosbanene - 600 m krysningsspor • Bergensbanen - 600 m krysningsspor • Trondheim stasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • InterCity - utbygging (Ferdigstille til Halden, Lillehammer, Tønsberg - Larvik, Porsgrunn - Skien) • Planlegge forlengelse Halden - Riksgrensen • Grenlandsbanen • Ny tog tunnel under Oslo

Knutepunkter for gods

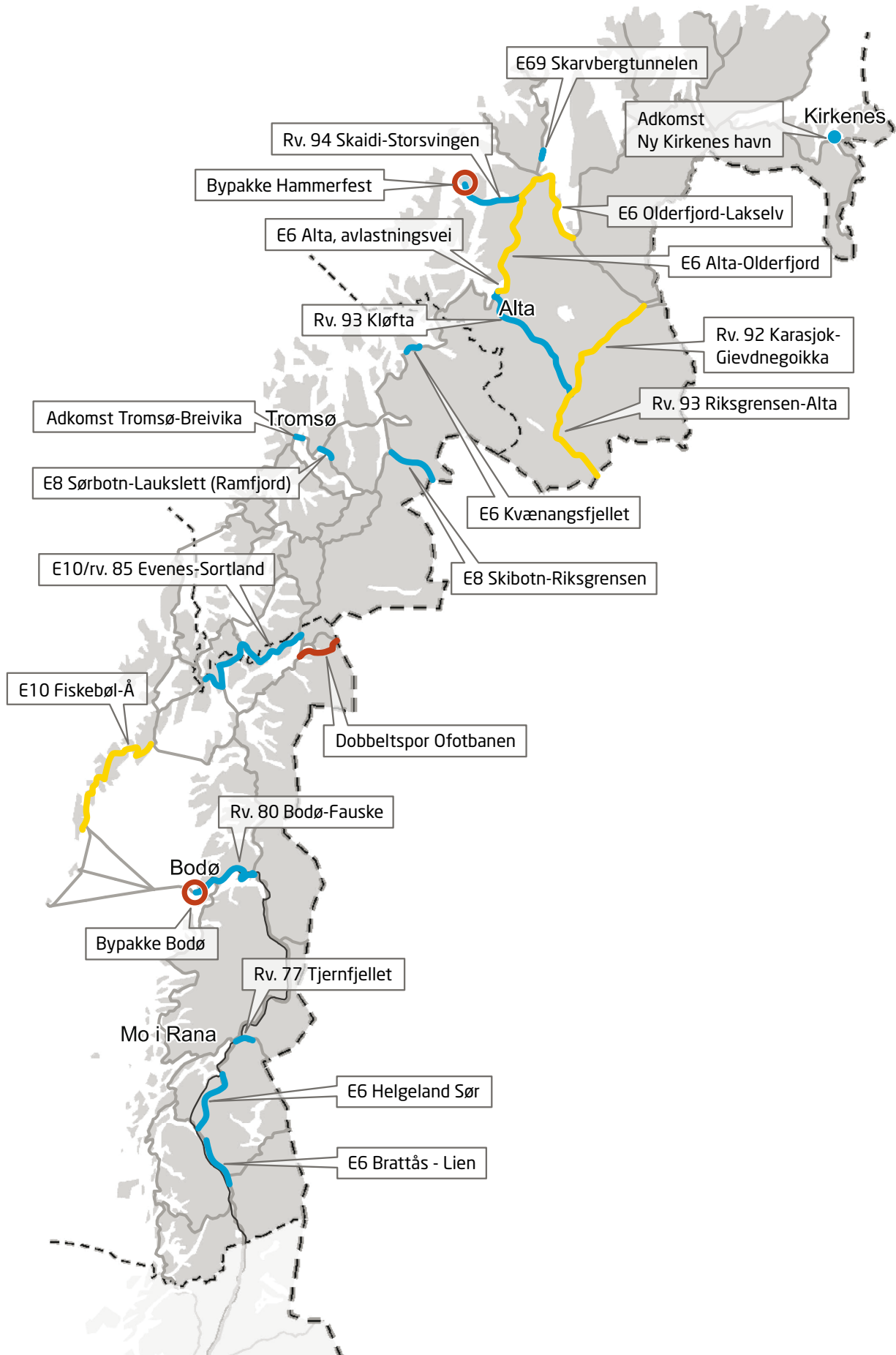
Oppstart 2018-2021	Oppstart 2022-2029
<ul style="list-style-type: none"> • Alnabruterminalen • Ny godsterminal Torgård fullt utbygd (inkl. ny linje Heimdal - Torgård - Sjøberg). • Heggstadmoen godsterminal m sporkapasitet til Heimdal stasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny godsterminal Bergen

Bypakker

Oppstart 2018-2021	Oppstart 2022-2029
<p> Bypakke Bodø Bymiljøavtale Trondheim Bypakke Grenland Hovedvegssystemet i Moss og Rygge Bypakke Nedre Glomma Bypakke Ålesund Bypakke Molde Bypakke Kristiansund Bymiljøavtale Nordjæren Bypakke Førde Bypakke Hammerfest Bymiljøavtale Bergen Bymiljøavtale Oslo (inkl. Fornebu bane) Bymiljøavtale Kristiansand Bypakke Haugalandet </p>	<p> Bypakke Arendal Bymiljøavtale Oslo (Ny T-banetunnel under Oslo, Ahus bane, ny bussterminal) </p>

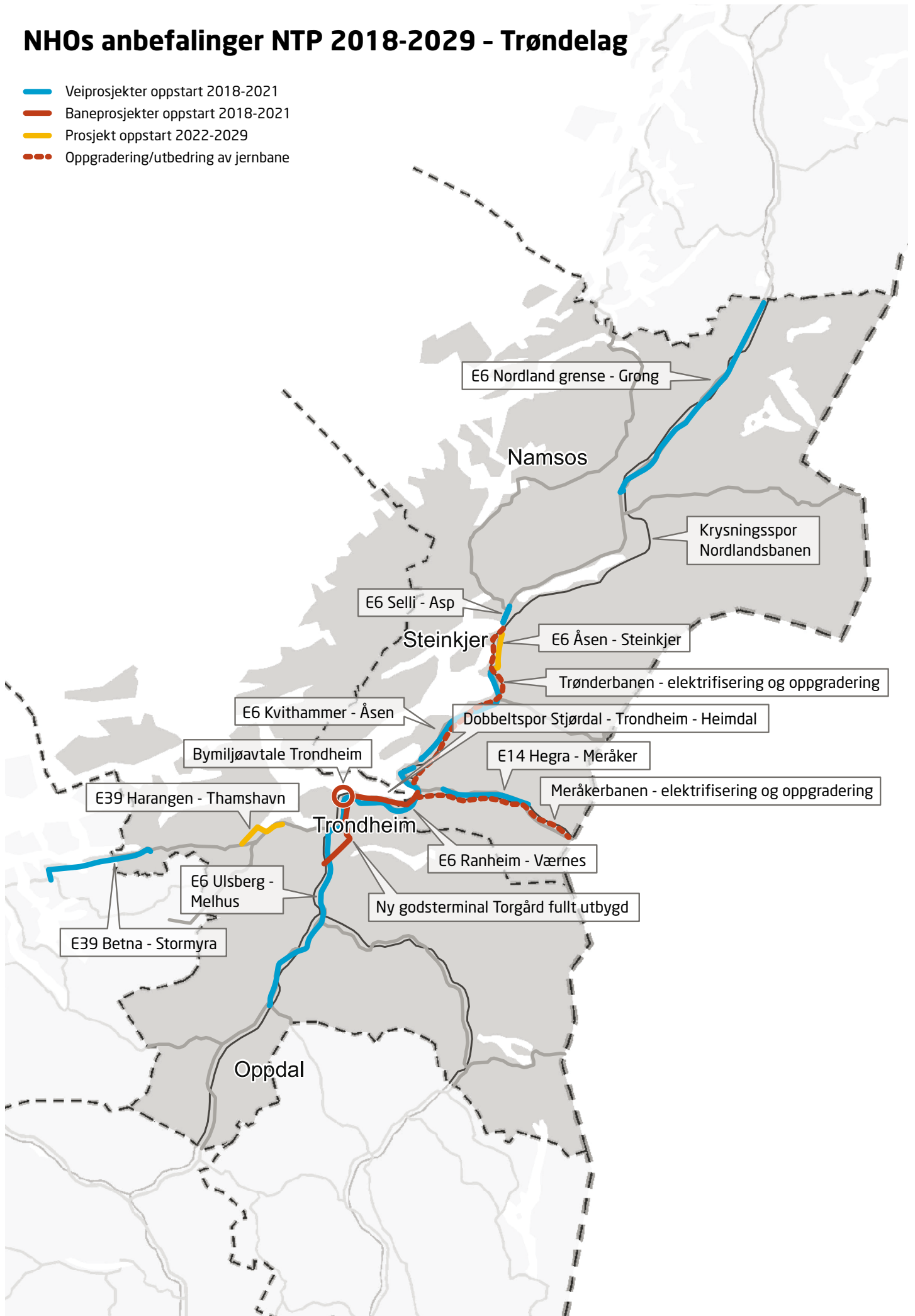
NHOs anbefalinger NTP 2018-2029 - Nord-Norge

- Veiprosjekter oppstart 2018-2021
- Baneprosjekter oppstart 2018-2021
- Prosjekt oppstart 2022-2029



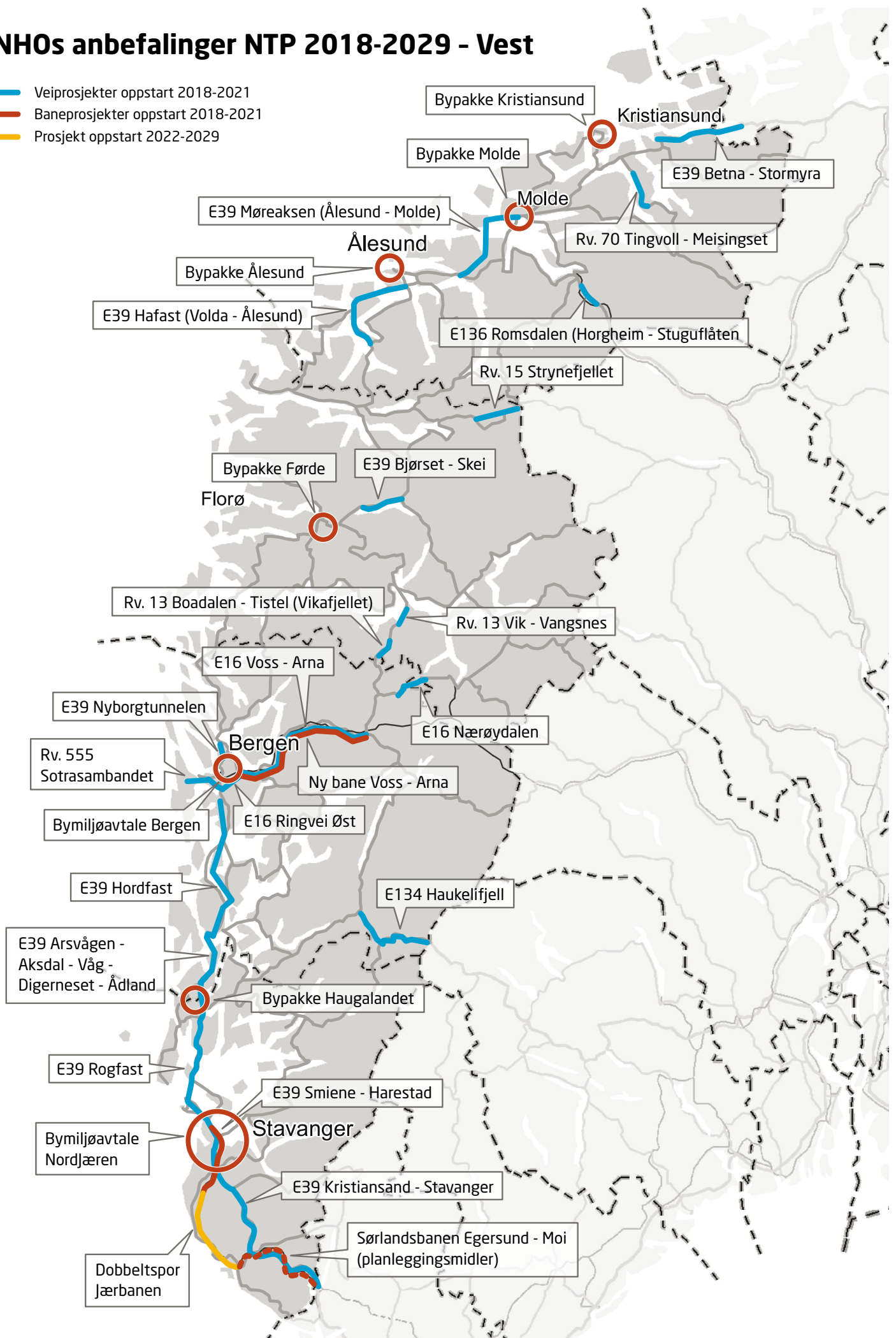
NHOs anbefalinger NTP 2018-2029 - Trøndelag

- Veiprosjekter oppstart 2018-2021
- Baneprosjekter oppstart 2018-2021
- Prosjekt oppstart 2022-2029
- Oppgradering/utbedring av jernbane



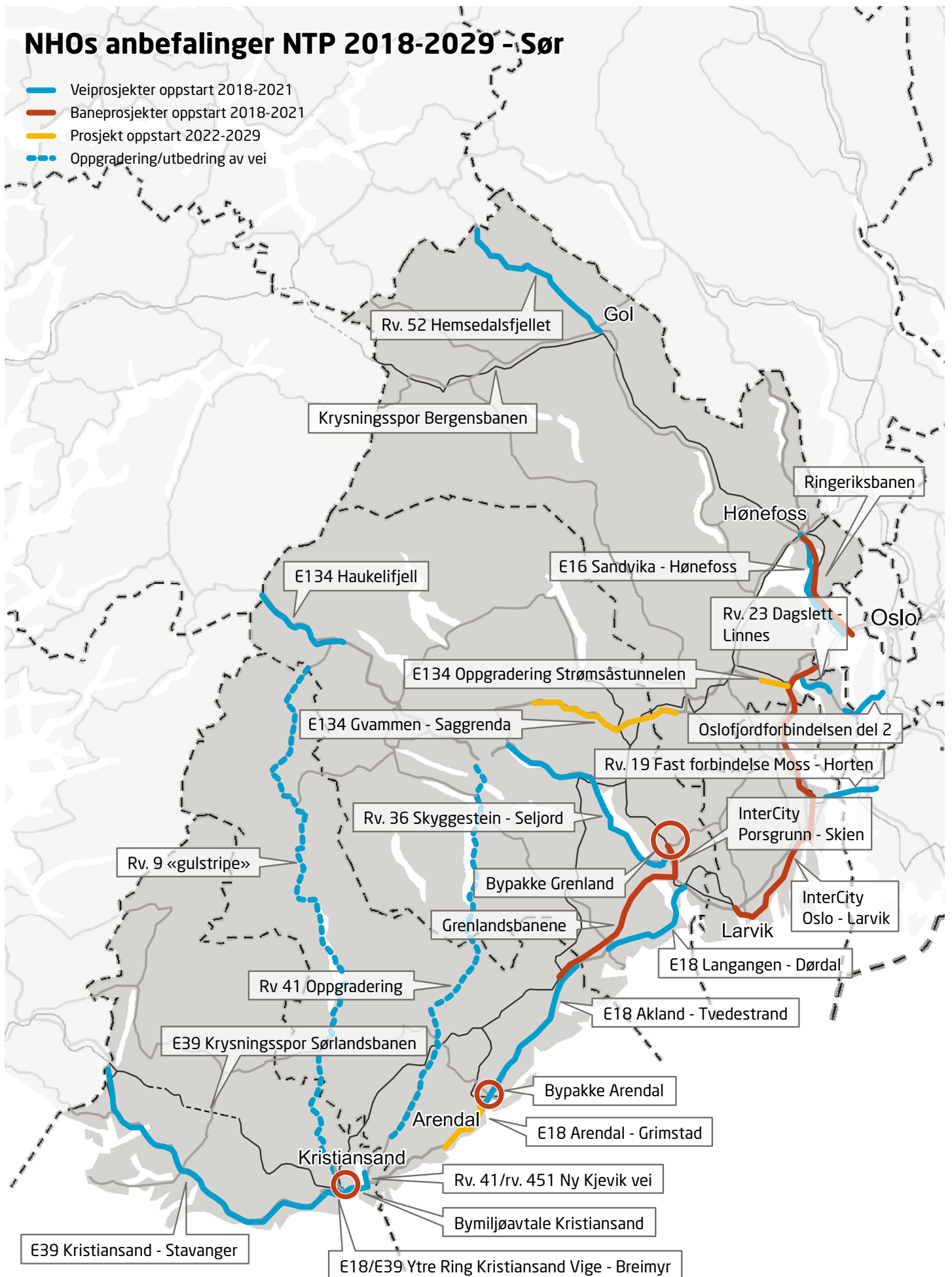
NHOs anbefalinger NTP 2018-2029 - Vest

- Veiprosjekter oppstart 2018-2021
- Baneprosjekter oppstart 2018-2021
- Prosjekt oppstart 2022-2029



NHOs anbefalinger NTP 2018-2029 - Sør

- Veiprosjekter oppstart 2018-2021
- Baneprosjekter oppstart 2018-2021
- Prosjekt oppstart 2022-2029
- Oppgradering/utbedring av vei



NHOs anbefalinger NTP 2018-2029 - Øst

- Veiprosjekter oppstart 2018-2021
- Baneprosjekter oppstart 2018-2021
- Prosjekt oppstart 2022-2029

