



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 26

(2001-2002)

Bedre kollektivtransport

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 26. april 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Sammendrag

Ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002–2011, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), ba de nåværende regjeringspartiene om en bredere redegjørelse av tiltak for å styrke kollektivtransporten. Regjeringen legger med dette fram en egen stortingsmelding om kollektivtransport, hvor det fremmes tiltak som skal legge grunnlaget for bedre kapasitet, økt frekvens, mer effektiv organisering og prisreduksjoner i kollektivtransporten.

Regjeringens kollektivtransportpolitikk skal legge til rette for et tilbud som er tilpasset brukernes behov, og som skaper et mer effektivt tjenestetilbud. Bedre kollektivtransport skal tilfredsstillende det grunnleggende reisebehovet til folk flest og bidra til å sikre en miljøvennlig utvikling og velfungerende bysamfunn. Dette skal gjøres gjennom:

- Økt statlig innsats for å bedre kvaliteten i kollektivtransporttilbudet, med vekt på storbyene, der kollektivtransporten har sine største fortrinn og bidrar sterkest til bedre miljø, helse og framkommelighet.
- Bedre organisering og samordning av transportpolitikken som tydeliggjør roller og ansvar.
- Å frigjøre ressurser til bedre kollektivtilbud gjennom økt konkurranse både mellom transportselskaper og om offentlige kontrakter.

Innledning

Det foretas i dag mer enn fire ganger så mange motoriserte reiser som i 1960. Befolkningens tilgang til personbil blir stadig bedre, og i dag foregår rundt 80 pst. av de motoriserte reisene med personbil. De kollektive transportmidlenes andel av transportmarkedet er betydelig redusert som følge av den markante veksten i transportomfanget og økt bruk av personbil. Antallet reiser med tog, trikk og buss har holdt seg relativt stabilt siden 1960-årene. I 2000 utgjorde kollektivtransporten, flyreiser unntatt, om lag 15 pst. av den samlede innenlandske persontransporten.

Fra midten av 1990-tallet har antall kollektivreiser igjen økt, etter nedgang siden midten av 1980-tallet. En mer offensiv satsing på kollektivtransport, særlig i enkelte storbyer, har bidratt til denne utviklingen. Kollektivtransportens markedsandel er den samme som for 15 år siden.

Undersøkelser i byområdene viser at en bedring av kvaliteten på kollektivtilbudet har større positiv effekt på etterspørselen etter kollektivtransport enn en reduksjon i kollektivtakstene, mens en økning i bensinprisen har relativt liten effekt på etterspørselen etter kollektivtransport. Kollektivtransportens rutetilbud, frekvens, kapasitet og kvalitet vil ha større betydning for valg av transportmiddel enn billettpris. Det vil være store lokale variasjoner mht. hvordan bruken av kollektivtransport påvirkes av ulike tiltak, også fordi trafikantenes reisemønster blir stadig mer differensiert. Dette understreker viktigheten av nært kjennskap til markedet i utformingen av kollektivtilbudet.

Ansvar for lokal kollektivtransport er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Staten har det overordnede ansvaret for den samlede transportpolitikken, herunder å utvikle og fastsette rammebetingelser for kollektivtransporten. Innen kollektivtransporten har staten et særskilt ansvar for

jernbanens infrastruktur, kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra jernbane, luftfart og hurtigruta, og infrastrukturtiltak på riksvegnettet for kollektivtransport (buss). Fylkeskommunene har ansvar for kjøp av lokale transporttjenester unntatt jernbane. Fylkeskommunene har også ansvar for infrastrukturtiltak på fylkesvegnettet og for prioritering av kollektivtransport i fylkesplanleggingen. Kommunens ansvar for kollektivtransport er særlig knyttet til arealplanlegging, parkeringspolitikk og trafikkregulering.

De samlede offentlige bevilgninger til kollektivtransport i 2002 vil beløpe seg til nærmere 11,5 mrd. kr. Av dette utgjør statlig tilskudd til drift av kollektive transportmidler bortimot 3 mrd. kr. Det fylkeskommunale tilskuddet til drift av lokal kollektivtransport utgjør om lag 4 mrd. kr årlig. Det er over statsbudsjettet for 2002 bevilget 4,3 mrd. kr til jernbanens infrastruktur og 176 mill. kr til lokal kollektivinfrastruktur over riksveggbudsjettet. I tillegg til de offentlige bevilgningene kommer om lag 352 mill. kr fra alternativ bruk av bompenginntekter til lokal kollektivinfrastruktur i 2002.

Målt i faste priser er det fylkeskommunale tilskuddet til drift av lokal kollektivtransport (buss, trikk, T-bane, hurtigbåt og fylkesvegferje) på om lag samme nivå i dag som for 15 år siden. Tilskuddsandelen til lokal rutedrift sett under ett var i overkant av 40 pst. av brutto kostnader i 2000.

Samtidig viser undersøkelser av de sju største byområdene en reduksjon i tilskuddene fra fylkeskommunene med 42 pst. i perioden 1986–1999. Det er store forskjeller byområdene imellom både når det gjelder tilskudd til drift og passasjerutviklingen. Utviklingen tyder på at det lokale kollektivtilbudet stadig drives mer kostnadseffektivt i byområdene. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at kollektivtilbudet er samfunnsøkonomisk mer optimalt.

Utfordringer for transportpolitikken

Gode og raske kollektivtransporttilbud internt i regioner og mellom landsdeler bidrar til å binde sammen distriktene med regionale sentra og til å utvikle robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner. Fly, ekspressbusser og jernbane vil ha en særlig viktig funksjon både i slik transport og i langdistanse kollektivtransport mellom landsdelene.

Den lokale kollektivtransportens rolle vil være svært forskjellig i ulike deler av landet. I områder med spredt bosetting vil personbilen fortsatt stå for den betydeligste delen av det lokale transportarbeidet. Dette betyr at det fortsatt er nødvendig å styrke satsingen på vegutbygging i distriktene, for å bedre framkommeligheten for befolkningen og næringsliv. Det lokale kollektivtilbudet i disse områdene vil bl.a. være bygd opp rundt den lovpålagte skoletransporten og være et minste transporttilbud til den delen av befolkningen som ikke disponerer personbil. I kystdistriktene spiller lokal kollektivtransport med hurtigbåt og ferje en rolle utover dette, ikke minst i områder uten fast vegforbindelse. For disse områdene må det gjennom fylkeskommunalt og statlig engasjement sikres gode transportløsninger som er tjenlige for næringsliv og lokalsamfunn.

Utviklingen i transportsektoren må skje innenfor rammen av en helhetlig miljøpolitikk. Kollektivtransport er et egnet virkemiddel for å nå miljøvernpolitiske mål bl.a. ved å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren. Økt

bruk av kollektivtransport kan også bedre framkommeligheten, og er en viktig forutsetning for velfungerende bysamfunn. For å oppnå miljøgevinst må det sikres bedre samordning av kollektivtransporten og andre deler av det lokale transportsystemet. Det må også legges til rette for trafikkregulerende tiltak.

En stadig større andel av landets befolkning bor i byområder. I byområdene kan framkommelighetsproblemer og lokale miljø-, helse- og arealproblemer som følge av vegtrafikken være betydelige.

Samfunnets kostnader knyttet til bilkjøring er spesielt høye for kjøring i byområdene. Det er her trafikkregulerende tiltak er mest aktuelt lokalt. Denne typen tiltak må bygge på lokale initiativ og kombineres med tiltak for å styrke kapasiteten og kvaliteten på kollektivtransporten, slik at det finnes reelle alternativ til bruk av personbil.

Regjeringens mål

Et overordnet mål for Regjeringen er å sikre verdiskaping og velferd i vid forstand. Et velfungerende transportsystem i alle deler av landet er av avgjørende betydning for å nå disse målene. Regjeringen vil søke å tilfredsstille det grunnleggende reisebehovet for alle grupper i befolkningen og bidra til å nå distriktpolitiske mål. Dette skal oppnås gjennom å styrke innsatsen på veg i distriktene, og gjennom å videreutvikle gode og raske kollektivtransporttilbud internt i regioner og mellom landsdelene.

Regjeringen vil styrke kollektivtransporten som virkemiddel for å oppnå god framkommelighet over hele landet, bedre miljø samt velfungerende og trivelige bysamfunn.

Regjeringen legger vekt på en samfunnsøkonomisk rasjonell bruk av ressursene som tilføres kollektivtransporten, og vil prioritere tiltak som motiverer operatørene til en mest mulig effektiv drift og til å gi transportbrukerne et mest mulig attraktivt tilbud.

I byområdene er det først og fremst viktig å sikre gode alternativer til bruk av privatbil for å redusere trafikkmengden og de ulempene biltrafikken skaper for miljø, helse og arealbruk. Et velfungerende kollektivtilbud i byområdene gir mindre køer, bedre framkommelighet for næringslivets transport og reduserer behovet for nye veginvesteringer. Regjeringen vil styrke innsatsen rettet mot utviklingen av en helhetlig transportpolitikk i byområdene, der ressurser og virkemidler ses i sammenheng på tvers av forvaltningsnivåene.

Regjeringens mål i de største byområdene er å forsterke en positiv trend med økte markedsandeler for kollektivtransporten i forhold til personbil, samtidig som veksten i transportbehovet begrenses. I større byområder må lokale trafikkregulerende tiltak kombineres med styrket kapasitet og kvalitet for kollektivtransporten. Bedre kapasitet, økt frekvens og bedre punktlighet er de viktigste tiltakene for å møte brukernes behov. Ressursinnsatsen til kollektivtransport må innrettes på en måte som understøtter de forskjellige kollektive transportmidlenes konkurransefortrinn. Det må tas i bruk markedsløsninger og kontraktsformer som gir trafikkselskapene insentiver til å gjøre kollektivtilbudet mer attraktivt. Samtidig må langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for operatørene sikres.

Økt statlig innsats i kollektivtransporten

Regjeringen ønsker å iverksette tiltak som kan gi gevinster både for trafikantene og for samfunnet. Økt grad av statlig målstyring skal legges til grunn for utviklingen av et konkurransedyktig kollektivtilbud, samtidig som det lokale ansvaret ivaretas. Omfanget av det økte statlige engasjementet i kollektivtransporten vil være avhengig av at lokale myndigheter prioriterer kollektivtransport høyt over egne budsjetter. Regjeringen vil opprettholde gjeldende ansvarsdeling mellom de tre forvaltningsnivåene, men bl.a. gjennom øremerket statlig finansieringsbidrag og forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene, innføre tiltak som styrker mulighetene for en helhetlig og rasjonell transportpolitikk.

I tråd med Sem-erklæringen vil Regjeringen i perioden 2002–2005 øke satsingen på kollektivtransporten med 1,5–2 mrd. kr. Regjeringen legger derfor i denne meldingen opp til å:

- Innføre en insitamentbasert, statlig finansieringsordning som belønner fylkeskommuner som får til målrettet vekst i kollektivtransporten i byområder, slik at kollektivtransportens markedsandel i forhold til bruk av personbil økes. Ordningen skal legges til Samferdselsdepartementets budsjett og utredes nærmere med sikte på innføring senest i 2004.
- Innføre en statlig finansiert skole- og studentrabatt på 40 pst. på periodekort.
- Bidra med statlige midler til å ruste opp T-banen i Oslo. Samferdselsdepartementet tar sikte på et bidrag som tilsvarer om lag 25 pst. av den økte kollektivsatsingen i henhold til Sem-erklæringen. Den ekstraordinære innsatsen skal komme i tillegg til Oslo kommunes støtte til kollektivtransporten og satsingen som allerede ligger innenfor Oslopakke 2.
- Øke bevilgningene til investeringer i jernbaneinfrastrukturen i årene framover og i større grad enn hittil kanalisere ressursene mot hovedstrekningene, intercitytriangler og nettet rundt de største byene. Dette vil bidra til et kvalitativt bedre togtilbud på disse strekningene.
- Vurdere lokale planer om nye bybaneløsninger i nær sammenheng med bedre jernbane- og vegløsninger i byområder.
- Gi høy prioritet til kollektivtiltak innenfor vegbudsjettet.
- Vektlegge tilgjengelighet for alle ved utforming av kollektivtransporttilbudet.
- Foreta en gjennomgang av avgiftene på kollektivtransportområdet i tilknytning til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015.

Tiltak for bedre samordning og organisering

Dagens ansvarsdeling mellom stat, fylkeskommune og kommune stiller store krav til en god avgrensning mellom oppgavene som skal løses og virkemidlene som de enkelte forvaltningsnivåene rår over. Dette gjelder spesielt de største byområdene, som står overfor særskilte transportmessige utfordringer. Delt ansvar kan føre til spillsituasjoner og valg av virkemidler som ikke er optimale sett i forhold til utfordringene. Økt statlig engasjement i kollektivtransporten vil være avhengig av at lokale myndigheter i større grad forplikter seg til å legge opp til en arealpolitikk som tilrettelegger for kollektivtransport, i tillegg til at virkemidler som kan dempe behovet for personbilbruk tas i bruk. Regjeringen går inn for følgende tiltak for å få en mer effektiv og helhetlig forvaltning av virkemidlene i transportsektoren:

- *Alternativ organisering i byområder* : Regjeringen vil i samarbeid med fylkeskommuner og bykommuner gjennomføre forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene. Hovedformålet med forsøkene er å oppnå en bedre samordning av areal- og transportpolitikken i byområdene, gi mulighet for økt satsing på kollektivtransport, samt bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene. Forsøkene skal belyse om en annen organisering av transportsektoren i byområder kan gi et bedre grunnlag for reelle prioriteringer, f.eks. mellom veg- og kollektivsatsing. Forsøkene kan igangsettes fra 2003.
- *Utvikle samordnede areal- og transportplaner* : Samferdselsdepartementet vil bidra til å videreutvikle tiltakspakker for å styrke areal- og transportplanleggingen i byområdene. Dette vil blant annet innebære at lokale myndigheter i større grad må forplikte seg til å prioritere kollektivtransport høyere over egne budsjetter og til å ta i bruk arealplanlegging og virkemidler som kan dempe behovet for bilbruk og øke framkommeligheten for kollektivtransporten, som forutsetning for statlige bidrag til finansieringen.
- *Transportetatens rolle* : Samferdselsdepartementet vil gi Statens vegvesen, i nært samarbeid med Jernbaneverket og fylkeskommunene, et større ansvar for å bistå lokale myndigheter i planlegging og utforming av lokale helhetlige areal- og transportplaner, med sikte på å styrke kollektivtransporten.
- *Samarbeid for kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet*: Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til å opprette et samordningsorgan for kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet, med deltakelse fra aktører som disponerer lokale og statlige midler på transportområdet. Representanter fra Oslo kommune og de aktuelle fylkeskommunene i Østlandsområdet vil bli invitert til å delta, i tillegg til Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Statens vegvesen og NSB BA.
- *Bedre kollektivkompetanse*: Samferdselsdepartementet vil styrke kompetansen knyttet til kollektivtransport hos Statens vegvesen, planleggere og beslutningstakere. Departementets innsats vil særlig omfatte FoU-tiltak.
- *Ny teknologi for bedre service og informasjon*: Regjeringen vil stimulere til økt bruk av IKT i kollektivtransporten som bidrag til økt brukervennlighet, spesielt innenfor informasjon, trafikkledelse og billettering.
- *Felles markedstiltak for kollektivtransporten*: Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til å samle private og offentlige aktører til mulige felles markedstiltak som fremmer kollektivtransporten.

Tiltak for økt konkurranse og effektivisering

Regjeringen mener det er et potensial for mer effektiv bruk av ressursene som tilføres kollektivtransporten, og dermed for økt tjenestekvalitet. For å stimulere til mest mulig kollektivtransport for pengene og gi brukerne et bedre tilbud, vil Regjeringen ta i bruk anbud som gjennomgående prinsipp ved offentlig kjøp av persontransporttjenester, kombinert med bruk av kvalitetskontrakter. Anbudskontrakter bør som hovedregel utformes slik at de inneholder insentiver og krav til kvalitetsutvikling som gjør det lønnsomt å forbedre kvaliteten på tilbudet til passasjerene.

- *Økt bruk av anbud*: Regjeringen vil i forbindelse med forslag om ny lov om yrkestransport gå inn for å innføre generell adgang til bruk av anbud i fer-

jedriften. Samferdselsdepartementet vil videre innføre bruk av anbud der staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB BA. Anbud skal ikke gå på bekostning av sikkerheten, og vil derfor først og fremst innebære konkurranse om retten til å trafikkere avgrensede deler av nettet. Samferdselsdepartementet tar sikte på en anbudsutsetting av enkelte lokale og/eller regionale togstrekninger i 2004.

- *Resultatavhengige kvalitetskontrakter:* Samferdselsdepartementet vil innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog, som tiltak for økt kostnads- og markedseffektivitet, og med klarere krav til tjenestenes kvalitet. Det tas sikte på å innføre elementer av resultatavhengighet allerede i 2003, for deretter å foreta en trinnvis utvidelse av systemet. Samferdselsdepartementet stiller seg positiv til at også fylkeskommunene tar i bruk kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd ved kjøp av persontransporttjenester, og vil bidra med kunnskapsoppbygging.
- *Flere ekspressbussruter:* Regjeringen ønsker en liberalisering av ekspressbusspolitikk for hele landet både i forhold til tog og ekspressbussene imellom. Hensikten med dette er å styrke kollektivtransportens stilling overfor personbilen. Behovsprøvingen vil foreløpig bli opprettholdt for at myndighetene skal kunne se kollektivtransporten i et overordnet perspektiv.
- *Mer effektivt togtilbud :* Samferdselsdepartementet vil gi NSB BA større frihet til å tilpasse togproduksjonen til konkurrerende trafikk. Dette gjelder både tilpasninger av stoppmønstre, større takstfrihet og eventuelle andre tiltak for å styrke togets konkurransevne. Samferdselsdepartementet vil vurdere å bruke mer av midlene som anvendes til statlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane der jernbanen har sine største relative fortrinn.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002–2011, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), ba de nåværende regjeringspartiene om en bredere redegjørelse av tiltak for å styrke kollektivtransporten. På denne bakgrunn fremmer Regjeringen med dette en egen stortingsmelding om kollektivtransport, hvor det foreslås tiltak som skal legge grunnlaget for bedre kapasitet, økt frekvens, mer effektiv organisering og prisreduksjoner i kollektivtransporten.

I meldingen presenteres Regjeringens politikk for å styrke kollektivtransporten innenfor en helhetlig transportpolitikk. Kollektivtransport er et viktig virkemiddel i områder hvor transportomfanget gir utfordringer knyttet til miljø og framkommelighet. De største byområdene og den lokale og regionale kollektivtransporten med buss, bane og jernbane har derfor fått en sentral plass i meldingen.

Det er lagt vekt på å gi en kortfattet og overordnet framstilling av utviklingstrekk, mål og tiltak. Organisering og ansvarsdeling, finansiering og regulering står sentralt. Økonomiske rammer og den detaljerte utformingen av politikken vil bli vurdert i sammenheng med Regjeringens generelle transportpolitikk i Nasjonal transportplan og vil bli fulgt opp i de årlige statsbudsjettene.

2.2 Forholdet til andre stortingsmeldinger

Regjeringen vil i løpet av 2002/2003 legge fram flere stortingsmeldinger som har betydning for utviklingen av kollektivtransporten, og der statens virkemidler vil ses i sammenheng. Det vises i denne sammenheng spesielt til St.meld. nr. 23 (2001–2002) om bedre miljø i byer og tettsteder som legges fram våren 2002, og stortingsmelding om storbyutvikling som Regjeringen skal legge fram våren 2003. Meldingen om bedre miljø i byer og tettsteder trekker opp overordnede mål, retningslinjer og prinsipper for utviklingen av attraktive, miljøvennlige og funksjonelle byer og tettsteder. Storbymeldingen tar for seg et bredere spenn av temaer, blant annet levekår, storbyenes velferdsoppgaver, økonomiske forutsetninger og byenes rolle internasjonalt, nasjonalt og regionalt.

Stortingsmeldingen om kollektivtransport har i likhet med nevnte meldinger et særlig fokus på byområder. Flytransport blir ikke behandlet i denne meldingen. Det vil våren 2002 bli lagt fram en egen stortingsproposisjon om tilbudet av rute- og lufthavntjenester i det regionale flyplassnettet.

Meldingen om kollektivtransport vil bli fulgt opp i arbeidet med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006–2015, som Regjeringen tar sikte på å legge fram våren 2004.

3 Dagens kollektivtransport

3.1 Ansvar og finansiering

Kollektivtransport omfatter persontransport med buss, tog, trikk, T-bane, hurtigbåt, ferje, fly og drosje.

Stat, fylkeskommune og kommune har alle ansvar for virkemidler som påvirker kollektivtransporten og transportmiddelfordelingen. Staten har et overordnet ansvar for den samlede transportpolitikken, herunder å utvikle og fastsette rammebetingelser for kollektivtransporten. Staten ved Samferdselsdepartementet kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester med jernbane, regionale flyruter, riksvegferjer og hurtigruta. Infrastruktur for kollektivtransport (veg og jernbane) bevilges over statsbudsjettet, mens drift og investeringer i infrastruktur for luftfarten har vært selvfinansierende.

Ansvar for drift av lokal kollektivtransport utenom jernbane er tillagt fylkeskommunene. Fylkeskommunene har således kjøpsansvar for lokale buss- og båtruter (hurtigbåt og fylkesvegferjer), T-bane og trikk. I tillegg har fylkeskommunene ansvaret for kollektivtransporttiltak på fylkesvegnettet og for prioritering av kollektivtransport i fylkesplanleggingen. Selv om fylkeskommunene har et betydelig ansvar for drift og investeringer i kollektivtransporten, har staten et overordnet ansvar for å sikre fylkeskommunene en økonomi som gjør dem i stand til å løse de oppgavene de er tillagt, bl.a. innen samferdselsområdet.

Kommunene har ansvar for areal- og transportplanlegging, kommunevegnettet og trafikkregulerende tiltak.

De samlede offentlige bevilgninger til kollektivtransport i 2002 vil beløpe seg til nærmere 11,5 mrd. kr. Av dette utgjør statlig tilskudd til drift av kollektive transportmidler bortimot 3 mrd. kr, jf. tabell 2.1. Det fylkeskommunale tilskuddet til drift av lokal kollektivtransport utgjør om lag 4 mrd. kr årlig.

Det er i 2002 bevilget i alt 4,3 mrd. kr til investeringer, drift og vedlikehold av jernbanens infrastruktur og 176 mill. kr til lokal kollektivinfrastruktur over riksvegbudsjettet. I tillegg til de offentlige bevilgningene kommer om lag 352 mill. kr fra alternativ bruk av bompenginntekter til infrastruktur for lokal kollektivtransport i større byområder i 2002.

Tabell 3.1: Statlig tilskudd til drift av kollektivtransport i 2002 (mill. kr).

Kjøp av persontransporttjenester fra NSB BA	1 298
Kjøp av regionale flyrutetjenester	412
Tilskudd til riksvegferjedrift	1 050
Kjøp av hurtigrutetjenester	181
Kompensasjon for autodieselavgift for ekspressbusser	29
Statlig tilskudd til drift, samlet	2 970

Kilde: St.prp.nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002)

3.2 Kollektivtransportens ulike funksjoner

Kollektivtransporten og de ulike kollektive transportmidlene spiller ulike roller i forskjellige transportmarkeder. Det er derfor nødvendig med en differensiert transport- og kollektivtransportpolitikk.

Transport mellom landsdelene

Effektiv transport mellom landsdelene er viktig for å redusere avstandsulempene i et langstrakt og spredtbygd land som Norge. Effektiv transport bidrar til at verdiskapningen og befolkningens velferd kan opprettholdes og videreutvikles i alle deler av landet. For de lange reisene i transportkorridorene mellom landsdelene er fly, ekspressbusser og jernbane viktige kollektive transportmidler.

Langdistanse kollektivtransport er i dag i stor grad drevet på kommersiell basis, dvs. uten driftstilskudd fra det offentlige. Flytransporten mellom landsdelene drives i det alt vesentlige uten offentlige tilskudd, og persontrafikken med tog mellom de største byene og til utlandet trafikkeres uten offentlige tilskudd til driften. På vegene har ekspressbusser vokst fram som et viktig kollektivtransporttilbud. Ekspressbusser drives på kommersiell basis, men selskapene har blitt kompensert for autodieselavgift.

Regjeringen vil føre en politikk som sikrer en velfungerende infrastruktur, samt gode og forutsigbare rammebetingelser for transportørene, slik at dagens langdistanse kollektive transporttilbud kan opprettholdes og videreutvikles. Dette gjelder både for fly, jernbane og ekspressbusser.

Regional kollektivtransport

Gode og raske kollektive transporttilbud internt i landsdelene bidrar til å binde distriktene sammen med regionale sentra. Dette sikrer en utvikling av robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner i alle deler av landet. Den regionale kollektive persontransporten internt i landsdelene betjenes av jernbane, regionale flyruter, busser, hurtigbåter og delvis ferjer.

I tillegg til å tilrettelegge infrastrukturen kjøper staten bedriftsøkonomisk ulønnsomme regionale transporttjenester på jernbane, regionale flyruter og riksvegferjer. Likeledes står fylkeskommunene som kjøpere av transporttjenester med rutebuss, hurtigbåt og fylkesvegferjer og tilrettelagt transport

med en regional og fylkesintern funksjon. De kommersielle ekspressbussene har i de siste årene også fått en viktigere funksjon i det regionale kollektivtransportmarkedet.

Regjeringen vil videreføre og utvikle den offentlige innsatsen innen infrastruktur og kjøp av tjenester i den regionale kollektivtransporten. Regjeringen vil videre legge opp til en politikk som videreutvikler det kommersielle ekspressbusstilbudet. Dette vil være et viktig bidrag til å sikre velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner i alle deler av landet.

Lokal kollektivtransport – ulik politikk for distriktene og byområdene

Den lokale kollektivtransportens rolle vil være svært forskjellig i ulike deler av landet. I områder med spredt bosetting, vil personbilen stå for den betydeligste delen av det lokale transportarbeidet. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen til vegformål i distriktene. Det er nødvendig med en bedre standard bl.a. ut fra behovet for å redusere avstandsulempene og bedre sikkerheten. Det lokale kollektivtilbudet vil blant annet være bygd opp rundt lovpålagt skoletransport og være et minste transporttilbud til den delen av befolkningen som ikke disponerer personbil. Dette bildet må likevel nyanseres for ulike distrikter med forskjellige transportmessige utfordringer. I kystdistriktene har lokal kollektivtransport med hurtigbåt og ferje en viktig funksjon i det lokale transportmønsteret, ikke minst i områder uten faste vegsamband. For disse områdene må det gjennom fylkeskommunalt og statlig engasjement sikres gode transportløsninger som er tjenelige for næringsliv og lokalsamfunn.

I byområdene har kollektivtransporten oppgaver utover å være et transporttilbud til de deler av befolkningen som ikke har tilgang til, eller som ikke ønsker å eie bil. Bruk av personbil medfører en rekke lokale utfordringer i byområdene, både for framkommelighet, miljø, helse og arealbruk. En vridning av persontransporten fra personbil til kollektive transportmidler vil være viktig for å redusere miljø- og helseulempene, og begrense arealbruken forbundet med transport i byområdene. En slik utvikling vil redusere behovet for vegutbygging i byområdene. Redusert bruk av privatbil i byområdene vil også bedre framkommeligheten. Dette vil blant annet bidra til å redusere transport- og distribusjonskostnadene for næringslivet og dermed bidra til økt verdiskapning.

Den lokale kollektivtransportens ulike funksjoner i distriktene og byområdene krever en differensiert transport- og kollektivtransportpolitikk. Kollektivtransporten spiller en særlig viktig rolle for å løse transportutfordringer i byområdene. Tiltakene som skisseres i denne meldingen vil likevel gi grunnlag for et bedre kollektivtransporttilbud i hele landet.

3.3 Kollektivtransportens utvikling

3.3.1 Generelt

Transportsystemet har gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene. Det foretas i dag mer enn fire ganger så mange reiser som i 1960. Befolkningens tilgang til personbil blir stadig bedre, og i dag foregår over 80 pst. av de motoriserte reisene med personbil. Antallet reiser med tog, trikk og buss har holdt seg relativt stabilt siden 1960-årene. De kollektive transportmidlenes andel av

transportmarkedet er betydelig redusert som følge av den markante veksten i det totale transportomfanget og økt bruk av personbil.

Tabell 2.2 viser den relative utviklingen i antall reiser med ulike transportmidler i perioden 1980–2000 og årlig gjennomsnittlig vekstrate.

Tabell 3.2: Innenlands persontransport 1980–2000. Antall passasjerer. Relativ utvikling (1980=100) og gjennomsnittlige årlige vekstrater.

	1980	1985	1990	1995	2000
Jernbane	100	92	92	108	149
Luftfart	100	167	233	267	333
Øvrig kollektivtransport*	100	89	88	89	96
Personbiler	100	139	157	159	174
I alt	100	128	141	143	157
<i>Vekstrater</i>		1980–1990	1990–1995	1995–2000	
Jernbane		-0,8	+3,5	+7,5	
Luftfart		+13,0	+2,9	+5,0	
Øvrig kollektivtransport*		-1,2	+0,2	+1,6	
Personbiler		+5,7	+0,3	+1,9	
I alt		+4,1	+0,3	+1,9	

* Buss, trikk, T-bane, båt, ferje, drosje

Kilde: Transportøkonomisk institutt, rapport 515/2001

I perioden fra 1980 til 2000 er antall reiser med kollektive transportmidler, unntatt flyreiser, så å si uendret. Perioden kjennetegnes av at antall kollektivreiser avtok fram til begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å øke. Fra 1990 til 2000 var økningen i antall reiser med kollektive transportmidler, unntatt flyreiser, ca. 13 pst. Antall reiser med personbil hadde en vekst på 74 pst. i perioden 1980–2000. Veksten kom i hovedsak på 1980-tallet. Det framgår av tabell 2.2 at kollektive transportmidler på 1990-tallet (fly unntatt) har hatt om lag samme årlige gjennomsnittlige vekstrate som personbil. Omfattende kvalitative forbedringer på tilbudssiden, med statlig satsing på infrastruktur for kollektivtransport i de større byområdene fra begynnelsen av 1990-tallet, har vært med på å legge grunnlaget for veksten i kollektivtransporten. I 2000 utgjorde kollektivtransporten om lag 15 pst. av den samlede innenlandske persontransporten, målt både i antall passasjerer og personkm (fly unntatt).

Bussen står for det meste av den lokale kollektivtransporten for landet som helhet, med unntak av Oslo-området. På 1990-tallet var det en sterk trafikkvekst for trikk og T-bane i Oslo-området.

Persontransporten med jernbane hadde en vekst på over 60 pst. på 1990-tallet. Det ble foretatt 55 mill. reiser med jernbane i 2000, det høyeste tallet som noen gang er registrert. Flytoget stod for 7 pst. av alle innenlandske togreiser i 2000.

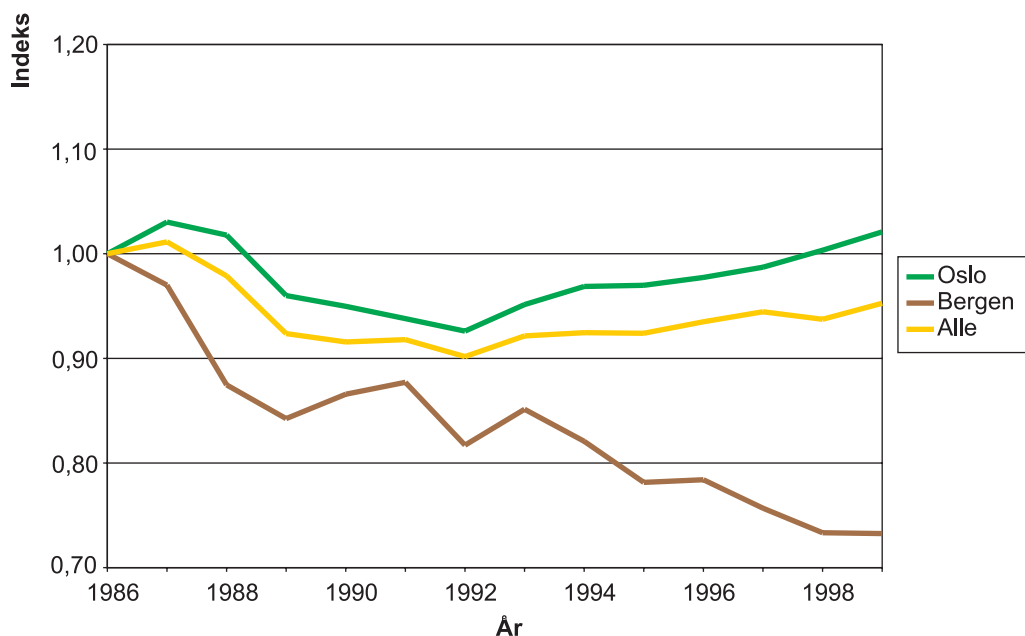
Det er særlig kortere jernbanereiser rundt de store byområdene og mellomlange reiser som øker, dvs. nærtrafikken rundt Oslo, Bergen, Stavanger

og Trondheim og intercitytriangelet Halden–Skien–Lillehammer. Satsingen på jernbanens infrastruktur har de siste årene vært konsentrert om disse relativt trafikksterke områdene.

3.3.2 De største byområdene

Undersøkelser av de sju største byområdene viser de samme utviklingstrekkene for kollektivtransporten som tallene for transportytelser for landet som helhet (TØI-rapport 508/2001). Målt i reiser pr. innbygger sank etterspørselen etter lokal kollektivtransport under fylkeskommunenes og Oslo kommunes ansvarsområde (buss, T-bane og trikk) med 10 pst. fra 1986 til 1992, og har siden steget med ca. 5 pst. fram til 1999. En reell takstøkning på i gjennomsnitt vel 20 pst. i perioden 1986–1999 har virket negativt på etterspørselen.

Det er store forskjeller mellom de ulike byområdene når det gjelder etterspørsel, rutetilbud og takstutvikling. Økningen i passasjertallene etter 1992 skyldes i første rekke passasjerutviklingen i Oslo. Figur 2.1 viser utviklingen i kollektivreiser pr. innbygger i de to største byene, Bergen og Oslo samt gjennomsnittet for alle de sju byene i undersøkelsen.



Figur 3.1 Utvikling i kollektivreiser pr. innbygger i henholdsvis Oslo, Bergen og gjennomsnitt for sju byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø, Kristiansand, Drammen). Indeks 1986=1,00.

Kilde: Transportøkonomisk institutt, rapport 508/2001

Kollektivtransportens ruteproduksjon i byområdene har økt i takt med innbyggertallet og spredningen av bebyggelsen. Reduksjonen i tilskuddene til byområdene har ikke ført til en like stor reduksjon i tilbudet. Reduksjonen er tatt ut i form av en større effektivisering av kollektivtransporten, slik at en i dag får mer kollektivtransport ut av hver tilskuddskrone enn tidligere. Transport-selskapenes kostnader pr. vognkm sank fram til 1995, for så å flate ut. Dette kan indikere at hovedtyngden av potensialet for kostnadseffektivisering er tatt

ut. Det er stilt spørsmål ved om reduksjonene i tilskuddene til den lokale kollektivtransporten har bidratt til at nødvendig vedlikehold og reinvesteringer er skjøvet ut i tid (TØI-rapport 508/2001).

Målt i faste priser (2000-kr) er det samlede fylkeskommunale tilskuddet til drift av lokal kollektivtransport i dag på om lag samme nivå som for om lag 15 år siden. I 2000 lå det samlede fylkeskommunale driftstilskuddet på i underkant av 3,8 mrd. kr. Beløpet avtok til rundt 3 mrd. kr fram til 1995, for deretter å øke fra 1998. Innføringen av autodieselavgift for busser fra og med 1999 førte til at fylkeskommunene ble kompensert fra og med samme året, noe som kan bidra til å forklare noe av tilskuddsøkningen fra 1998 til 1999. De siste 15 årene har antall reisende med lokal kollektivtransport, utenom jernbane, økt med om lag 5 pst. Tilskuddsandelen til den lokale rutedriften utgjorde 42 pst. av brutto kostnader i 2000.

Samtidig viser undersøkelsen av de sju største byområdene en reduksjon i fylkeskommunale tilskudd til lokal rutedrift på 42 pst. i perioden 1986–1999. Det samlede tilskuddet til disse byområdene avtok i denne perioden fra 1,2 mrd. kr til 0,7 mrd. kr (1998-kr). Tilskuddsandelen (ordinære tilskudd som andel av driftskostnader) ble redusert fra 45 pst. til 26 pst. Etter 1990 har flere byer oppnådd en økning i antall kollektivreiser pr. innbygger. Tromsø, Bergen og til dels Trondheim har imidlertid fortsatt en nedgang. Bergen og Trondheim har de laveste tilskuddsandelene av de undersøkte byene. Disse byene har hatt tilskuddsreduksjoner på over 80 pst. siden 1986. Kristiansand og Stavanger har hatt den mest markante økningen i antall reisende pr. innbygger og har jevnt over hatt økte tilskudd etter 1986.

Tabell 2.3 viser utviklingen i antall kollektive reiser, tilskuddsbeløp og tilskudd som andel av driftskostnader i Oslo og Bergen i henholdsvis 1986 og 1997. Tabellen viser at Oslo, til tross for reduserte tilskuddsbeløp, har oppnådd vekst i passasjertallene. Bergen hadde i denne perioden en reduksjon i en allerede relativt lav tilskuddsandel. Her er antall reiser med kollektivtransport vesentlig redusert.

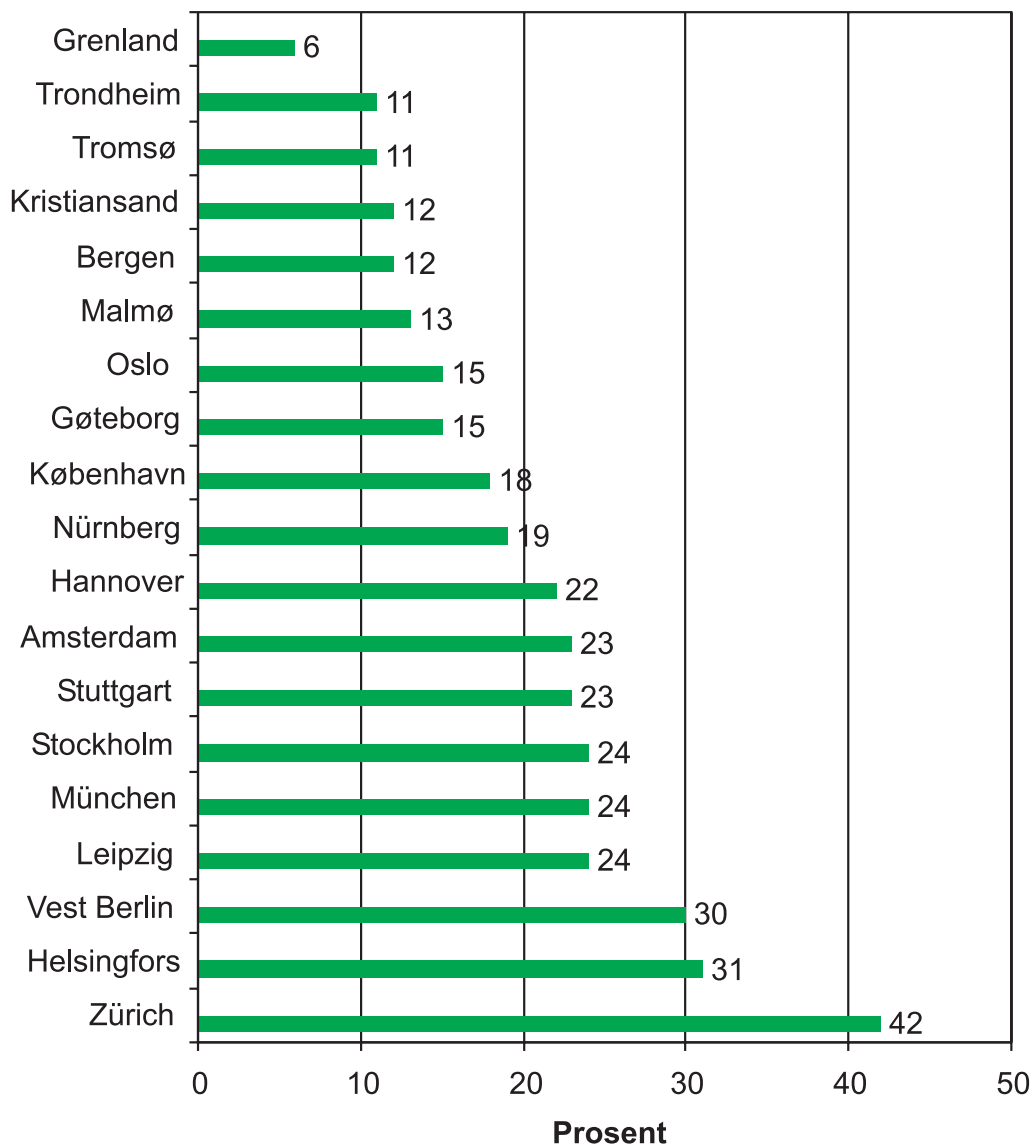
Tabell 3.3: Tilskudd til lokal kollektivtransport og passasjertall i Oslo og Bergen. 1986 og 1997.

	1986			1997		
	Tilskudd (mill. 1997- kr)	Tilskudds- andel (%)	Antall reiser (mill.)	Tilskudd (mill. 1997- kr)	Tilskudds- andel (%)	Antall reiser (mill.)
Oslo	821	50	140	468	31	153
Bergen	154	28	31	39	8	26

Kilde: Transportøkonomisk institutt, rapport 484/2000

Selv om det har vært en klar vekst i antall reisende med lokal kollektivtransport i Oslo og kollektivandelen i byområdene generelt er høyere enn i landet for øvrig, er det generelle bildet at den lokale kollektivtransportens andel av transportmarkedet i byområdene er lav. Figur 2.2 viser kollektivandeler i noen utvalgte europeiske byer. Den lokale kollektivtransportens andel av persontransporten i de største byene i Norge er mellom ca. 10 og 15 pst., for resten av landet samlet er andelen om lag 4 pst. Det er imidlertid store for-

skjeller i kollektivandelene i og utenom rushtider og på ulike reiserelasjoner. Sentrumsrettede reisemål i rushtidene har de høyeste kollektivandelene. I Oslo tar kollektivtransporten opp mot 70 pst. av alle sentrumsrettede reiser i rushtiden om morgenen.



Figur 3.2 Kollektivandeler i noen utvalgte europeiske byer.

Kilde: Transportøkonomisk institutt, 1995

4 Kollektivtransport i en helhetlig transportpolitikk

4.1 utfordringer

4.1.1 Befolknings- og transportvekst

Innbyggertallet i byområdene øker raskere enn den generelle befolkningsøkningen. I løpet av 1990-årene økte antall innbyggere i de fire største bykommunene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, med mellom 8 og 11 pst. Befolkningsveksten i landet som helhet var 5,8 pst. i samme periode.

Framskrivninger gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB) tyder på at denne utviklingen vil fortsette. Under nærmere bestemte antakelser er det beregnet at den sterkeste befolkningsveksten i de neste ti årene vil komme i Akershus, Oslo, Vestfold og Rogaland, med en årlig vekst på mellom 0,7 og 1,1 pst.

Boks 4.1 Hva påvirker etterspørselen etter kollektivtransport?

Mange forhold påvirker valg av transportmiddel, f.eks. reisetid, frekvens, pris og komfort. Elastisiteter sier noe om hvor store utslag ulike endringer i kollektivtilbudet vil få på etterspørselen.

Betydning av billettpriser

Hvilken sammenheng er det mellom billettpris og hvor mange som reiser kollektivt?

Priselastisitet er definert som "prosentvis endring i etterspørselen når prisen endres med 1 prosent". En priselastisitet på -0,3 betyr at når prisene øker med 1 prosent, reduseres etterspørselen med 0,3 prosent. Reduserte takster øker kollektivselskapenes inntekter hvis priselastisiteten er mindre enn -1, dvs. at en reduksjon i takstene på 1 prosent gir en økning i antall passasjerer på mer enn én prosent.

Det er store variasjoner i prisfølsomheten mellom ulike grupper og på ulike typer kollektivreiser. De viktigste er:

- Rushtrafikanter er minst følsomme for prisendringer.
- Prisfølsomheten er større jo bedre kollektivtilbudet er.
- Prisfølsomheten er størst ved de korteste og de lengste reisene.
- Fritidsreisende er langt mer prisfølsomme enn arbeidsreisende.
- Barn og ungdom er mer prisfølsomme enn voksne trafikanter.
- Lavinntektsgrupper har få alternativer og er derfor lite prisfølsomme.
- Bilhold øker prisfølsomheten.
- Et godt kollektivtilbud øker prisfølsomheten

En sammenligning av ulike norske undersøkelser av etterspørselastisiteter for lokal kollektivtransport anslår en priselastisitet på -0,38 (TØI, 2001). Dette betyr at en økning i takstene på 10 prosent isolert sett førte til ca. 3,8 prosent færre passasjerer.

Betydning av et forbedret kollektivtilbud

Vil flere reise kollektivt hvis reisetiden reduseres eller frekvensen økes? Tilbudselastisitet angir hvor mange prosent etterspørselen endres ved 1 prosent endring i tilbudet. Endringer i tilbudet kan måles i utkjørte vognkm, reisetid, antall avganger, gangtid eller vektet reisetid. En tilbudselastisitet på 0,3 betyr at for hver prosent tilbudet øker, kan etterspørselen ventes å øke med 0,3 prosent.

Det er anslått en tilbudselastisitet på 0,42, dvs. at en økning i ruteproduksjonen på 10 prosent gir en økning i etterspørselen etter kollektivtransport med 4,2 prosent (TØI 2001).

Betydning av prisutvikling for bensin

Flere ytre faktorer påvirker etterspørselen etter kollektivtransport, som f.eks. kostnadene ved å kjøre egen bil. Krysspriselasititeten mot bensin viser at det er konkurranseflater mellom bil og kollektivtransport, og prisutviklingen for bensin vil påvirke etterspørselen etter kollektivtransport. Grovt sett vil en 10 prosent økning i bensinprisen gi ca. 2 prosent økt etterspørsel etter kollektivtransport, jf. undersøkelsen nevnt ovenfor.

Også næringslivet blir stadig mer sentralisert. I 1980-årene var praktisk talt all vekst i sysselsettingen i byregionene. Etter en lavkonjunktur fram til midten av 1990-tallet tok sysselsettingen seg opp igjen. Veksten har vært sterkest i sentrale strøk, særlig i Osloregionen. For næringslivet vil det være gunstig å etablere seg sentralt på grunn av nærhet til samarbeidspartnere, muligheten for rask og effektiv transport, nærhet til kunder og muligheten til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Befolknings- og sysselsettingsveksten i byene vil føre til en økning i transportomfanget. Korte daglige reiser, f.eks. til arbeid og skole, vil i stor grad øke i takt med befolkning og sysselsetting. Andre drivkrefter i samfunnet som påvirker transportomfang og transportmiddelfordeling, er bl.a. bensinpriser, kollektivtakster, rentenivå og økonomisk aktivitet. Dette er drivkrefter som påvirker både indirekte, f.eks. ved at økte inntekter gir høyere økonomisk aktivitet og dermed økt transportbehov, og direkte ved at økte inntekter gir flere mulighet til å anskaffe bil og førerkort. Økt økonomisk vekst vil, isolert sett, vanligvis føre til både økt transport og en vridning bort fra kollektivtransport. Transportmiddelfordelingen vil imidlertid avhenge av hvordan kollektivtransporttilbudet er utformet og kvaliteten på tilbudet. Samtidig legger arealpolitikken og transportplanleggingen viktige premisser for transportbehovet, og vil påvirke både transportomfanget og transportmiddelfordelingen.

Analysen av passasjerutviklingen viser at rutetilbud, kollektivtakster og bensinpriser kan bidra til å forklare utviklingen i etterspørselen etter kollektivtransport i byområdene. Undersøkelser i byområdene viser at en bedring av kollektivtilbudet gjennom økt antall vognkm har større positiv effekt enn en tilsvarende prosentvis reduksjon i kollektivtakstene. En tilsvarende prosentvis økning i bensinprisen har en noe mindre effekt på etterspørselen etter kollektivtransport, jf. tekstboks 3.1. Totaleffekten av takstreduksjoner i kolle-

ktivtransporten på biltrafikken er marginal. Biltrafikantene prioriterer reisetid og komfort høyere enn lave billettpriser (TØI-rapport 307/1995).

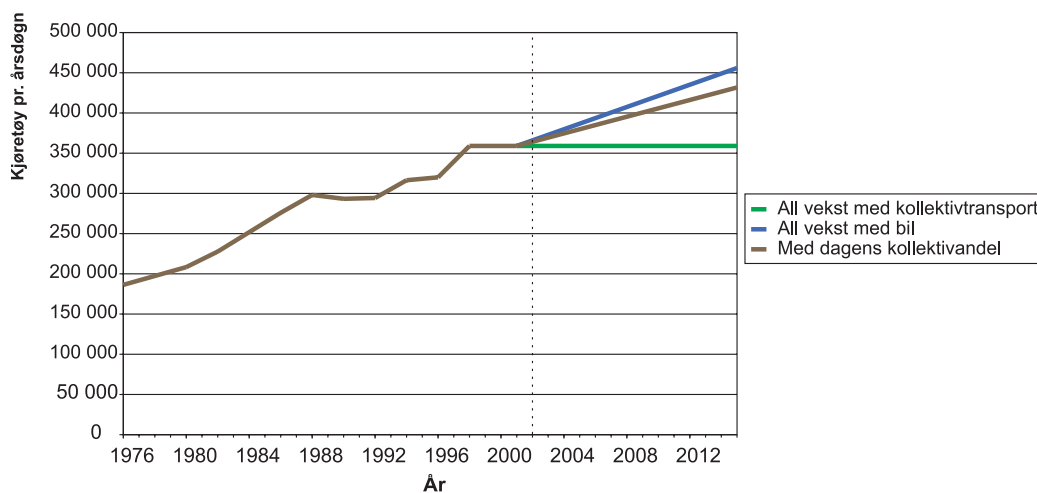
Det vil være store lokale variasjoner i hvordan bruken av kollektivtransport påvirkes av ulike tiltak. Dette har også sammenheng med trafikantenes reisemønster, som stadig blir mer differensiert, dvs. hvor vi reiser, når vi reiser og formålet med reisen. Dette stiller store krav til utforming av kollektivtilbudet for å tilfredsstille ulike gruppers reisebehov og reisemønster, og for å kunne konsentrere innsatsen der potensialet for flest kollektivtrafikanter er størst. Dette understreker viktigheten av nært kjennskap til markedet i utformingen av kollektivtilbudet.

Beregninger foretatt i forbindelse med Oslopakke 2 gir et bilde av ventet transportvekst og transportmiddelfordeling i Oslo- og Akerhusområdet, jf. blant annet omtale i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. Oslopakke 2 er et investerings- og finansieringsprogram for en forsert utbygging av kollektivtransporten, som skal bidra til vesentlig økt kvalitet i kollektivtransporten, bedre framkommelighet for næringslivets transporter og bedre miljø.

Det er utført beregninger for alternative tiltakspakker eller strategier som sammenlignes med et nullalternativ. Nullalternativet er i hovedsak basert på at dagens trafikknnett (1998) ikke forandres fram mot år 2012. Med de antakelser som ligger i nullalternativet, beregnes en vekst i biltrafikken i perioden 1998 til 2012 på om lag 30 pst., og en vekst i kollektivtransporten på 7 pst. Kollektivandelen blir i et slikt scenario betydelig redusert. En kraftig forbedring av kollektivtilbudet gjennom Oslopakke 2, inkludert god utnyttelse av de nye investeringene, gir bare en beskjeden reduksjon i veksten i biltrafikken sammenlignet med nullalternativet. Kollektivtransporten vil imidlertid få en vekst i overkant av 10 pst. Kollektivandelen blir noe redusert også ved dette alternativet.

Dersom forbedringen av kollektivtransporttilbudet i Oslo- og Akershusområdet kombineres med trafikkregulerende tiltak og en arealbruk som støtter opp om investeringene i kollektivtransporten, beregnes biltrafikken å vokse med om lag 20 pst. med en tilsvarende vekst i kollektivtransporten. Kollektivandelen beregnes ved dette alternativet å være på samme nivå i 2012 som i 1998. Rapporten konkluderer med at en omfattende utbygging av kollektivtilbudet i Oslopakke 2 vil være samfunnsøkonomisk lønnsom og gi positive langsiktige miljømessige konsekvenser bare dersom pakken følges opp med trafikkregulerende tiltak og en lokal arealpolitikk som støtter opp under satsingen.

Hvilke transportmessige utfordringer byområdene står overfor, kan illustreres med oppdaterte prognoser for Oslopakke 2, jf. figur 3.1. Figuren viser tre ulike scenarier for biltrafikkutviklingen, der enten all forventet transportvekst skjer med personbil, med dagens kollektivandel, eller der all vekst skjer med kollektive transportmidler. Beregnet kollektivandel over bygrensen i 2000 var 25 pst. over døgnet.



Figur 4.1 Alternativ utvikling av biltrafikk over bygrensen i Oslo. Perioden 2001–2015. Kjøretøy pr. årssdøgn.

Kilde: Statens vegvesen, 2002

4.1.2 Miljø, helse, areal og framkommelighet

Transportveksten stiller byområdene overfor særlige miljøutfordringer. Stadig strengere miljøkrav til kjøretøyparken og utbygging av infrastruktur som f.eks. tunneler, har hatt positiv effekt på luftkvaliteten og støyen i byområdene. Veksten i biltrafikken motvirker imidlertid denne positive effekten.

Luftkvaliteten i byområdene har blitt bedre de siste 10–15 årene, men i de større byene er det fremdeles perioder med høy luftforurensing. Bedringen gjelder særlig kullos (CO), bly (Pb) og svoveldioksid (SO₂), mens svevestøvkonsentrasjonene også har hatt en nedgang. Utviklingen er mer usikker for nitrogenoksider (NO_x), til tross for at NO_x-utslippene fra vegtrafikken for landet som helhet er redusert med 24 pst. siden 1990. Støyproblemene fra vegtrafikken har vært tilnærmet uendret de siste 10 årene. Vegtrafikken alene står i dag for over 70 pst. av den samlede støyplagen.

Basert på dagens gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelse på transportmidler i Norge, har personbilen i gjennomsnitt tre ganger så høyt energiforbruk pr. passasjerkm som jernbane og 45 pst. mer enn buss (SSB, rapport 97/7). Busstransport gir imidlertid høyere utslipp av svevestøv og NO_x pr. passasjerkm sammenliknet med bensindrevne personbiler.

For at økt kollektivtilbud skal gi bedre miljø og helse i storbyområdene, er det nødvendig med et trafikkgrunnlag som gir mulighet for høy kapasitetsutnyttelse, kombinert med tiltak som begrenser bruken av personbil. Et styrket kollektivtilbud bør derfor settes inn til tider og på steder med stor transportterspørsel.

Et godt utbygd kollektivsystem kan bidra til å begrense bilbruken, særlig sentralt i byområdene. Halvparten av alle bilreiser er kortere enn 5 km. På reiser som er 1 km lange er bilførerandelen 50 pst. (TØI, 1999). Mange av disse reisene bør kunne foregå med kollektivtransport, sykkel eller til fots. For at kollektivtransporten skal være et reelt alternativ til personbil må kollektivtilbudet ligge på et visst nivå, også utenom rushtidene, både med hensyn til frekvens og flatedekning. Tilrettelegging for sykkelparkering, sykkel- og

gangveger til, fra og mellom kollektivknutepunkt, vil også kunne bidra til å gjøre kollektivtransporten til et reelt alternativ til bil. Det vises i denne sammenheng til den nasjonale sykkelstrategien som skal utarbeides i forbindelse med Nasjonal transportplan 2006–2015.

En økning i kollektivtilbudet vil isolert sett medføre høyere utslipp fra kollektivtransporten. Miljøgevinsten for kollektivtiltak knytter seg til hvor mange bilførere som lar bilen stå og i stedet velger buss eller bane. Forsøk med reduserte takster har vist at mange av de nye passasjerene i kollektivtransporten var tidligere fotgjengere og syklister. Ut fra en helse- og miljømessig begrunnelse bør forholdene legges til rette for at de korteste reisene kan foregå med sykkel eller til fots.

Det ligger videre et betydelig potensial for reduksjon i luftforurensing dersom en ved hjelp av tiltak som forbedrer framkommeligheten kan øke reisehastigheten for busser. Prioritering i egne traseer og i lyskryss gir bedre flyt og lavere utslipp pr. vognkm fra bussene. I tillegg er framkommelighetstiltak med på å gjøre kollektivtilbudet mer attraktivt fordi det bedrer punktligheten og reduserer reisetiden, jf. kapittel 4.2.4.

Overgang fra personbil til kollektivtransport kan virke positivt i forhold til støyproblemene. Dette avhenger imidlertid av eventuelle krav til støyutslipp som stilles til de kollektive transportmidlene, kapasitetsutnyttelsen og utformingen av kollektivtraseer, terminaler og knutepunkter. Overgang fra personbil til gange eller sykkel vil også ha en positiv effekt på støybildet.

Det bør være et mål å forbedre kollektivtransportens miljøegenskaper i områder med høy miljøbelastning. Dette kan bl.a. gjøres ved å stille miljøkrav til kjøretøy og drivstoff ved offentlige kjøp av transporttjenester. Implementering av nye utslippskrav fra EU vil i løpet av de neste årene bidra til å redusere utslippene fra kollektivtransport med buss, jf. tekstboks 3.2.

Boks 4.2 Utvikling i avgasskrav for buss

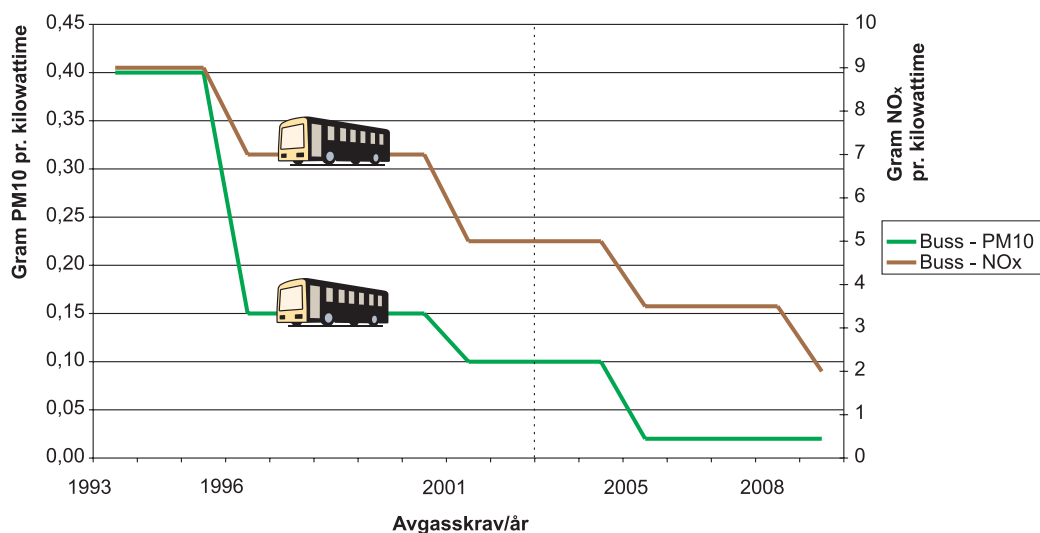
Målt som gjennomsnitt for hele kjøretøyparken er de spesifikke utslippene av nitrogenoksider (NO_x) og partikler (PM₁₀) fra busser samlet sett relativt høye, men nye krav fra EU ventes å føre til betydelige forbedringer på sikt. Figur 3.2 viser stipulert utvikling i avgasskrav for nye busser.

Figuren viser at utslippene i stor grad vil avhenge av gjennomsnittsalderen for bussparken. Samferdselsdepartementet har innhentet opplysninger fra enkelte trafikk-selskaper i noen større byer. Gjennomsnittsalderen på bussparken varierer fra 6 til 10 år, mens maksimal levetid for en buss varierer fra 12 til 20 år. Det vil derfor ta noe tid før nye avgasskrav gir resultater.

Det var en relativt kraftig skjerping av partikkelkravene i 1996, mens innskjerpingen i kravene var noe mer begrenset for NO_x. Fra 2005 skal utslippene av NO_x og partikler fra nye unge kjøretøy reduseres med hhv. 60 og 95 pst. sammenlignet med kravene i 1995. Kravene fra 2005 er felles for diesel- og gassdrevne busser. Kravene til NO_x vil bli ytterligere skjerpet fra 2008.

Det arbeides med teknologiforbedringer på mange fronter for å redusere utslippene fra kjøretøyparken. Samferdselsdepartementet har

siden 1991 gitt tilskudd til forsøk med alternative drivstoff. Forsøksprosjektene har i stor grad gått til ulike forsøk med alternative drivstoff for buss. Forskingen innenfor teknologi som bruker alternative drivstoff gjør stadig nye framskritt, men kostnadene ved bruk av alternative drivstoff og teknologien er fortsatt høye. I de nærmeste årene er det derfor busser med tradisjonell teknologi som hovedsakelig vil bidra til lavere utslipp.



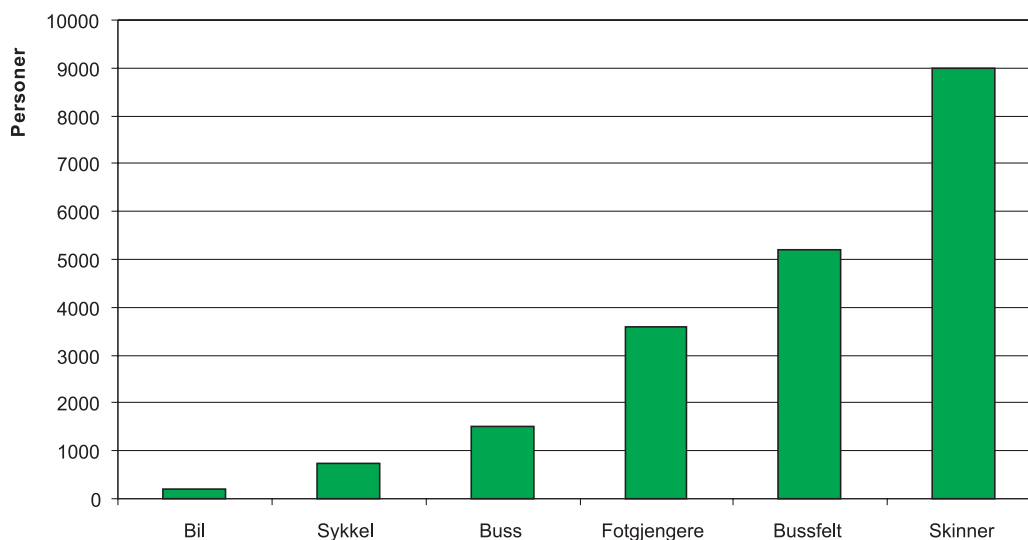
Figur 4.2 Utvikling i avgasskrav for buss for hhv. nitrogenoksider (NOx) og partikler (PM10) pr. energienhet (kilowatttime).

Kilde: OECD

I takt med den generelle velstandsutviklingen har en stadig større del av befolkningen fått tilgang til bil. Kombinert med en areal- og transportplanlegging som har bidratt til å legge forholdene til rette for bilbruk, har dette ført til en spredning av næringsliv og boliger i byområdene. I norske byer og tettsteder har tettstedsarealene økt langt sterkere enn befolkningsveksten. Høyt arealforbruk pr. innbygger øker behovet for transport og gjør det vanskelig å tilby et kollektivt transporttilbud som kan konkurrere med personbilen. Spredt arealbruk bidrar på den måten til økt bilavhengighet og vanskeliggjør planleggingen av en markedsrettet og kostnadseffektiv kollektivbetjening. Økt bilavhengighet i forbindelse med arbeidsreiser gir dessuten trengselvirkninger på vegnettet i rushtidsperiodene. Dette øker de negative miljøvirkningene av biltrafikken og bidrar også til redusert framkommelighet for næringslivets transport.

Transport er en stor forbruker av areal i seg selv. I de største tettstedene brukes mellom 13 og 19 pst. av arealene til transportformål (SSBs arealstatistikk). En effektiv transportavvikling innebærer økonomisering av arealbruken til transportformål. Figur 3.3 viser transportkapasiteten for ulike transportmidler i tillegg til gange. Kollektive transportmidler legger beslag på langt mindre areal enn personbiler for å transportere like mange personer, dersom

kapasiteten er godt utnyttet. Personbilen er særlig arealkrevende i rushtiden, som er dimensjonerende for vegutbygging.



Figur 4.3 Transportkapasitet pr. time pr. meter bredde på infrastrukturen.

Kilde: Transportøkonomisk institutt, rapport 307/1995

4.2 En samordnet og helhetlig transportpolitikk for byområdene

Utviklingen fra begynnelsen av 1990-tallet kan tyde på at det er mulig å snu eller dempe en negativ utvikling for kollektivtransporten i byområdene, selv om relativt sterke drivkrefter trekker i retning av økt bilbruk. Den styrkingen av kollektivtransporten som er oppnådd, er likevel ikke tilstrekkelig for å nå overordnede mål om miljøvennlig byutvikling på lang sikt.

Kollektivtransport er et viktig virkemiddel i en helhetlig strategi for bedre helse, miljø og framkommelighet i tett befolkede områder, og er en viktig forutsetning for et velfungerende bysamfunn. Transportpolitikken for byområdene må derfor tilrettelegges for en økt andel kollektivtransport. Samtidig må veksten i det totale transportomfanget begrenses, og areal- og transportplanleggingen må legge forholdene bedre til rette for økt bruk av kollektivtransport, samtidig som det legges til rette for gående og syklende.

En slik politikk vil kunne gi et mer attraktivt kollektivtilbud og dermed økt kollektivandel gjennom bedre utnyttelse av eksisterende og framtidige investeringer i infrastrukturen for kollektivtransporten, særlig infrastrukturinvesteringer for skinnegående transport. På samme måte må en ved planlegging av nye bo- og næringsområder legge forholdene til rette for god arealutnyttelse og høy kollektivandel, for eksempel gjennom tett utbygging langs nye og eksisterende kollektivtraséer.

Et bedriftsøkonomisk lønnsomt kollektivtransporttilbud vil ikke alltid være samfunnsøkonomisk lønnsomt. For å oppnå bedre miljø og framkommelighet i byområdene er det viktig å redusere biltrafikken i rushtiden. For at kollektivtransporten skal kunne trekke til seg reisende som ellers ville ha brukt personbil, er det derfor i mange tilfeller nødvendig å holde prisene i rushtiden lave. Dette tilsier offentlige tilskudd til driften av kollektivtrans-

porten i byene. Høye faste kostnader ved et godt kollektivtilbud og lave kostnader ved å frakte en ekstra passasjer er en annen viktig begrunnelse for offentlige tilskudd til kollektivtransport. Samtidig tilsier ikke økte offentlige tilskudd i seg selv at kollektivtilbudet blir bedre eller utvikles i riktig retning. Dette avhenger av hvordan tilbudet og tilskuddsordningene utformes.

Rutetilbud, frekvens, kapasitet og kvalitet vil ha større betydning for valg av transportmiddel enn billettpris, særlig på korte reiser. Dette tyder på behov for en mer selektiv og målrettet bruk av tilskudd til kollektivtransporten, samtidig som tilskuddene må suppleres med tiltak som styrker kollektivtransportens stilling overfor personbil. Det må utvikles et kollektivtilbud som er dimensjonert til å utgjøre et reelt alternativ til personbilbruk.

Vegtrafikken påfører samfunnet en rekke kostnader som trafikantene ikke har egne økonomiske motiver for å ta hensyn til, for eksempel miljøkostnader og køkostnader. Kostnadene varierer i stor grad med hvor og når kjøringen skjer. Generelle bruksavhengige avgifter, som bl.a. bensinavgift, er ikke egnet til å fange opp slike variasjoner. Tids- og stedsavhengige problemer må løses ved bruk av virkemidler som er tilpasset den lokale situasjonen.

Det er flere åpenbare fordeler ved en kombinasjon av lokale trafikkregulerende tiltak og økt satsing på kollektivtransport. Sammenlignet med et kollektivtilbud som skal ta hensyn til miljøulempene ved biltrafikken, vil direkte virkemidler knyttet til bilbruk dempe behovet for ekstra tilskudd til kollektivtransporten i rushtiden for å trekke til seg bilister.

4.3 Regjeringens mål

Et overordnet mål for Regjeringens politikk er å sikre høy verdiskaping og høy velferd i vid forstand. Et velfungerende transportsystem i alle deler av landet er av avgjørende betydning for å nå disse målene. Regjeringen vil søke å tilfredsstille det grunnleggende reisebehovet for alle grupper i befolkningen, og bidra til å nå distriktspolitiske mål gjennom å videreutvikle gode og raske kollektivtilbud internt i regioner og mellom landsdelene.

Regjeringen vil styrke kollektivtransporten som virkemiddel for å oppnå god framkommelighet over hele landet, bedre miljø og triveligere bysamfunn.

Regjeringen legger vekt på en samfunnsøkonomisk rasjonell bruk av ressursene som tilføres kollektivtransporten, og prioriterer tiltak som motiverer operatørene til en mest mulig effektiv drift og til å gi transportbrukerne et mest mulig attraktivt tilbud. Regjeringen vil videreføre og forsterke den offentlige innsatsen innen infrastruktur og kjøp av tjenester i kollektivtransporten. Regjeringen vil videre legge opp til en politikk som videreutvikler det kommersielle ekspressbusstilbudet. Dette vil være et viktig bidrag til å sikre velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner i alle deler av landet.

Utviklingen i transportsektoren må skje innenfor rammen av en helhetlig miljøpolitikk. Økt satsing på kollektivtransport gir muligheter for en mer effektiv og miljøvennlig kapasitetsutnyttelse enn hva som er mulig med personbil, og bidrar blant annet til å redusere transportsektorens klimautslipp, jf. St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk. Den statlige innsatsen må kombineres med lokale virkemidler som kan påvirke transportmiddelfordelingen og styre etterspørse-

len etter transport. Bedre kapasitet, økt frekvens og punktlighet er de viktigste tiltakene for å møte brukernes behov.

I byområdene er det først og fremst viktig å sikre gode alternativer til bruk av privatbil for å redusere trafikkmengden og de ulempene den samlede trafikken skaper for helse, miljø og arealbruk. Et velfungerende kollektivtilbud i byområdene gir også mindre køer, bedre framkommelighet for næringslivets transporter og reduserer behovet for nye veginvesteringer. Regjeringen vil styrke innsatsen rettet mot utviklingen av en helhetlig transportpolitikk i byområdene.

Regjeringens mål i de største byområdene er å forsterke en positiv utvikling med økte markedsandeler for kollektivtransporten i forhold til personbil, samtidig som veksten i transportbehovet begrenses. Det er behov for økte og mer målrettede tilskudd til kollektivtransporten i de største byområdene, samtidig som det lokale ansvaret ivaretas. Ressursinnsatsen til kollektivtransporten må innrettes på en måte som understøtter de ulike kollektive transportmidlenes fortrinn, der virkemidlene som stat, fylkeskommune og kommune rår over ses i sammenheng og samordnes. Det må tas i bruk markedsmekanismer og kontraktsformer som gir transportselskapene insentiver til å gjøre kollektivtransporttilbudet mer attraktivt. Samtidig må langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for operatørene sikres.

Regjeringen vil på denne bakgrunn øke ressursene til investeringer og drift i kollektivtransportsektoren og arbeide for en mest mulig ressurseffektiv transportpolitikk totalt sett. Med utgangspunkt i gjeldende ansvarsfordeling vil Regjeringen gjennomføre tiltak som styrker mulighetene for en helhetlig og rasjonell transportpolitikk innenfor det enkelte forvaltningsnivå.

Ansvarsdelingen stiller store krav til en god avgrensning mellom oppgavene som skal løses og virkemidlene som de enkelte forvaltningsnivåene rår over. Regjeringen vil styrke samordningen og forbedre organiseringen av samferdselsoppgavene, for å få en mer effektiv og helhetlig forvaltning av virkemidlene.

Regjeringen har som målsetting å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene som tilføres kollektivtransporten og øke kvaliteten på tjenestene. Regjeringen vil iverksette tiltak for økt konkurranse og effektivisering som kan bidra til å nå disse målene.

5 Økt innsats for kollektivtransporten

Regjeringen vil bedre rammebetingelsene for kollektivtransporten ved å øke satsingen med 1,5–2 mrd. kr i perioden 2002–2005. Regjeringen legger opp til å:

- Øke bevilgningene til investeringer i jernbaneinfrastruktur i årene framover
- Videreføre rammene knyttet til kjøp av persontransporttjenester med tog
- *Belønne fylkeskommuner som oppnår en målrettet vekst i kollektivtransporten i byområder*
- *Innføre en statlig finansiert skole- og studentrabatt på periodekort på 40 prosent*
- *Bidra til å ruste opp T-banen i Oslo*
- *Gi høy prioritet til kollektivtiltak i vegbudsjettet*
- *Vurdere lokale planer om nye bybaneløsninger i nær sammenheng med bedre jernbane- og vegløsninger i byområder*
- Vektlegge tilgjengelighet for alle ved utforming av kollektivtransporttilbudet

5.1 Delt ansvar – felles mål

Staten, fylkeskommunene og kommunene har alle ansvar for virkemidler som påvirker kollektivtransporten og transportmiddelfordelingen.

Regjeringen vil videreføre gjeldende ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i transportsektoren. Regjeringen mener at beslutningsprosessene bør være mest mulig desentralisert. Den generelle ansvarsdelingen mellom statlige og lokale myndigheter er basert på at avgjørelser skal tas på lavest mulig politisk nivå, for å oppnå en desentralisering av beslutningsprosessen. Lokale beslutninger krever lokal kunnskap. Ved at det lokalt gis stor handlefrihet, legges det til rette for best mulig tilpasning mellom lokale forhold og oppgavene som skal løses.

En generell forutsetning for rasjonell arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene er at det nivået som har ansvar for å løse en oppgave, også har ansvar for finansieringen. Statens oppgave er å sørge for at det på det enkelte forvaltningsnivå er rimelig samsvar mellom krav til oppgaveløsning og finansieringsmuligheter.

Delt ansvar gir utfordringer knyttet til utformingen av en helhetlig transportpolitikk på tvers av stat, fylkeskommune og kommune. Det bør foretas helhetlige avveininger, der ulike investerings- og driftstiltak vurderes opp mot hverandre, og der tiltak prioriteres ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Når ulike forvaltningsnivåer prioriterer transportformål innenfor sine budsjettammer, kan dette føre til at det ikke alltid er de løsningene som totalt sett gir best resultater, som velges. Spillsituasjoner der tiltak blir prioritert ut fra hva som framstår som den billigste løsningen for det enkelte forvaltningsnivå, må unngås.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig å anspore lokale myndigheter til reelle prioriteringer ved bruk av offentlige ressurser, også innenfor kollektivtransporten. Statlige tilskudd til infrastrukturtiltak i den

lokale kollektivtransporten er et tillegg som skal stimulere til lokal prioritering. Lokale myndigheter må samtidig ta et selvstendig ansvar for prioritering av kollektivtransport. Det økte statlige engasjementet i kollektivtransporten vil være avhengig av at lokale myndigheter prioriterer kollektivtransport høyt over egne budsjetter.

5.2 Statens rolle

Staten har det overordnede ansvaret for kollektivtransporten. For jernbane-transporten har staten det direkte ansvaret. Dette omfatter både drift, vedlikehold og investeringer i infrastrukturen og kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester med tog. Regjeringen vil øke rammene til investeringer i jernbaneinfrastrukturen i årene framover og videreføre statens sterke engasjement i jernbanedriften, jf. nærmere omtale under kapittel 4.2.1 og kapittel 4.2.2.

Lokal kollektivtransport er i utgangspunktet et fylkeskommunalt ansvar. Likevel gir staten betydelige bidrag til utbygging av infrastruktur for å legge til rette for kollektivtransport. Staten finansierer utbygging av kollektivfelt langs riksveg og riksvegutbygging som bedrer framkommeligheten for all vegtransport, inkludert kollektivtransporten. Samferdselsdepartementet vil gi høy prioritet til kollektivtiltak innenfor vegbudsjettet i perioden 2002–2005, jf. omtale under kapittel 4.2.3.

Over riksvegbudsjettet har staten siden 1991 også bidratt med særskilte tilskudd til infrastrukturtiltak til lokal kollektivtransport, hovedsakelig i storbyområdene, der kollektivtransporten har en særlig betydning. Dette er såkalte *storbymidler*, som blir gitt på basis av fylkeskommunale prioriteringer. I tillegg finnes ordninger for *alternativ bruk av riksvegmidler og bompenger*. Dette er midler som på visse vilkår kan brukes på tvers av transportsektorene og forvaltningsnivåene, jf. nærmere omtale under kapittel 4.2.3.

Staten har et overordnet ansvar for å utvikle og fastsette rammebetingelser for fylkeskommunenes og kollektivselskapenes rolle og ansvar. Ett av de viktigste statlige virkemidlene i denne sammenheng er tilførsel av midler til fylkeskommunene gjennom inntektssystemet for fylkeskommunene, jf. omtale i kapittel 4.3.1.

Staten har også et overordnet ansvar for rammebetingelsene på transportområdet bl.a. gjennom avgiftspolitikken. I tilknytning til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015 vil det bli foretatt en gjennomgang av avgiftene på transportområdet. I dette arbeidet vil bl.a. avgifter på kollektivtransportområdet inngå.

5.2.1 Jernbanetransport og innretning av infrastrukturpolitikken

Drift og vedlikehold av, samt investeringer i jernbaneinfrastrukturen er et direkte statlig ansvar som ivaretas av Jernbaneverket. Nødvendige midler blir årlig bevilget over statsbudsjettet. Vedtatt budsjett for 2002 er på ca. 4,3 mrd. kr.

Regjeringen vil øke rammene til investeringer i jernbaneinfrastrukturen i årene framover. Størrelsen på bevilgningene vil bli endelig fastsatt i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

For persontransporten vil Samferdselsdepartementet legge opp til å kanalisere ressursene mot hovedstrekningene, intercitytriangler og nettet rundt de største byene. Dette er i tråd med de hovedprioriteringene som ble lagt til grunn ved behandlingen av St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. Det legges økt vekt på å legge forholdene til rette for bedret kapasitet, frekvens, kvalitet og regularitet samt å få ferdigstilt påbegynte utbygginger.

Regjeringen vil øke tempoet i dobbeltsporutbyggingen rundt storbyene, særlig i Oslo-området, og på intercitystrekningene. I tillegg vil Regjeringen prioritere utbygging av stasjoner og knutepunkt, for å bedre overgangsmulighetene mellom tog- og øvrig kollektivtransport. Dermed kan det samlede kollektivtilbudet bli mer attraktivt.

Samferdselsdepartementet har bedt Jernbaneverket skissere mulige scenarier og gi sine faglige anbefalinger for en klarere framtidig prioriteringsstrategi for jernbanen i Norge, basert på beregningstekniske forutsetninger om framtidig ressurstilgang til jernbaneformål. Jernbaneverket har vinteren 2002 gjennomført foreløpige beregninger som illustrerer mulige konsekvenser for jernbanenettes omfang og standard og dermed utviklingen i jernbanetrafikken. Departementet legger til grunn at Jernbaneverket arbeider videre med problemstillingen med utgangspunkt i de foreløpige skissene. Arbeidet skjer i dialog med NSB BA, som største og i dag i hovedsak eneste bruker av jernbaneinfrastrukturen, for å sikre en best mulig samordning mellom nødvendige infrastrukturinvesteringer og NSB BAs behov for forutsigbarhet når det gjelder investeringer i togmateriell.

Det videre arbeidet skal anvendes til å forbedre analysegrunnlaget i Samferdselsdepartementet, for å kunne utarbeide klarere strategier for hvor det er riktig å satse på jernbanetransport i Norge. Utredningsmaterialet vil bli brukt i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006–2015, og i forbindelse med de årlige statsbudsjetter. På kort sikt vil det særlig legges vekt på mest mulig rasjonell anleggsframdrift for prioriterte prosjekter i første fireårsperiode av Nasjonal transportplan 2002–2011.

Samferdselsdepartementet vil parallelt med dette vurdere alternative finansieringsformer for de infrastrukturprosjekter som uansett vil ligge innenfor jernbanens prioriterte satsingsområder i årene framover. Dette vil bl.a. gjelde ulike former for prosjektfinansiering, herunder offentlig-privat samarbeid (OPS) og organisering av gjennomføringen av utvalgte prioriterte enkeltprosjekter. Samferdselsdepartementet vil komme nærmere tilbake til dette i Nasjonal transportplan 2006–2015 og i de årlige statsbudsjettene.

Samferdselsdepartementet vil løpende vurdere konsekvensene for jernbanetransporten der det åpnes for mer direkte konkurranse mellom jernbane og ekspressbuss, jf. kapittel 6.1. På jernbanestrekninger som blir utsatt for konkurranse, og hvor det eventuelt viser seg at jernbanetrafikken ikke er konkurransedyktig overfor busstrafikken, vil Samferdselsdepartementet gi NSB BA større frihet til å tilpasse produksjonen i forhold til konkurrerende busstrafikk. Dette gjelder både tilpasninger i stoppmønster, større takstfrihet og evt. andre tiltak for å styrke togets konkurransevne. Dersom togtrafikken likevel ikke kan møte konkurransen fra ekspressbusstilbudet, vil NSB BA gis mulighet til å vurdere nedleggelse av hele eller deler av persontogtrafikken.

Slik departementet vurderer det, vil dette i første rekke være aktuelt for togstrekninger med lite trafikkgrunnlag og hvor det ut fra fornuftig ressursbruk ikke vil være et marked for parallellgående busser og persontog. En konsekvens av dette vil være at en får konsentrert ressursinnsatsen til kjøp av persontransporttjenester på strekninger med stort trafikkgrunnlag og best mulighet til å konkurrere med andre transportmidler.

5.2.2 Ny rammeavtale for statens kjøp av persontransporttjenester

Regjeringen vil videreføre dagens sterke statlige engasjement i jernbanedriften. Regjeringen legger derfor til grunn en videreføring av rammene knyttet til kjøp av persontransporttjenester fra NSB BA. Det legges opp til at langdistanse- og utenlandstogene fortsatt skal drives på kommersiell basis, dvs. uten statlig driftstilskudd eller annet offentlig kjøp av persontransporttjenester.

Kjøpsavtalen for 2002 ble undertegnet i desember 2001 med et avtalebeløp på om lag 1,3 mrd. kr. Avtalen innebærer grovt sett en videreføring av togproduksjonen i 2001 som igjen bygger på rammeavtalen for 1998–2001, jf. Norsk jernbaneplan 1998–2007. Den vanskelige situasjonen som følge av mangelen på lokomotivførere har imidlertid ført til at produksjonen målt i togkm er redusert med i overkant av 5 pst. de siste to årene. Lokomotivførermangel vil også føre til behov for å foreta enkelte mindre justeringer i togtilbudet i andre halvår 2002.

Samferdselsdepartementet tar sikte på å forhandle fram en ny rammeavtale med NSB BA for perioden 2003–2005 i løpet av sommeren og høsten 2002. Det vil i den forbindelse bli foretatt en nærmere avklaring av omfanget av togtilbudet for avtaleperioden 2003–2005. Samtidig vil Samferdselsdepartementet vurdere en gradvis vridning av togproduksjonen mot de områder av landet der jernbanen særlig har sine relative fortrinn i forhold til konkurrerende transportformer, og en koordinering med satsingen på infrastrukturen, jf. kapittel 4.2.1, økt konkurranse om drift av jernbanetransport, jf. kapittel 6.2.1 og liberalisering av ekspressbusspolitikken, jf. kapittel 6.1. Dette vil i første rekke si nærtrafikken i de fire største byområdene og intercitystrekningene på Østlandsområdet.

5.2.3 Bedre infrastruktur for lokal kollektivtransport

Staten har et direkte ansvar for utbyggingen av infrastrukturen på det nasjonale jernbanenettet, for utbygging av kollektivfelt og for generelle framkomlighetstiltak på riksvegnettet. Utbygging av lokal kollektivinfrastruktur er et virkemiddel for å løse lokale oppgaver, og er hovedsakelig et fylkeskommunalt ansvar. Kommunene har ansvar for tiltak på det kommunale vegnettet.

I storbyområdene pågår prosesser med sikte på å styrke kollektivtransporten, bl.a. gjennom bedret infrastruktur. Status for arbeidet varierer, men det er betydelige finansieringsbehov. Dersom planene skal realiseres er det nødvendig med bidrag både fra lokale myndigheter, staten og fra trafikantene. For å bidra til å lette lokale myndigheters finansiering av utbygging av infrastruktur for kollektivtransporten, har staten innført ordningene med storbymidler og alternativ bruk av riksvegmidler og bompenginntekter.

Gjennom ordningen med storbymidler over riksvegbudsjettet bidrar staten med finansiering av infrastrukturtiltak knyttet til lokale trikke- og ban-

estrekninger, stasjons- og knutepunktstiltak for jernbane, trafikkreguleringstiltak, kommunale veger, fylkesveger, riksveger og terminalanlegg i de større byområdene. Et viktig formål med ordningen er å få en samlet vurdering og prioritering av tiltak på tvers av forvaltningsnivåenes ansvarsområder. Tilskuddene blir gitt på bakgrunn av fylkeskommunale prioriteringer.

Storbymidlene over riksvegbudsjettet har gjort det mulig å få en bedre samordning av tiltak innen og utenfor statens ansvarsområde. Samferdselsdepartementet vil videreføre ordningen. For å anspore til reelle prioriteringer fra fylkeskommunene ved valg av prosjekter vil Samferdselsdepartementet videreføre praksisen med å legge til grunn en egenandel på minst 50 pst. for prosjekter innenfor fylkeskommunalt og kommunalt ansvarsområde ved tilde-ling av storbymidler. Departementet legger til grunn at bompengeinntekter som egenandel ikke er tilstrekkelig til å oppnå reelle lokale prioriteringer.

Alle kollektivtiltak som gjennomføres i forbindelse med utbygging av nye riksveganlegg, finansieres med riksvegmidler eller bompenger som en del av anlegget. Slike tiltak er en del av den ordinære anleggsvirksomheten. Ordinære riksvegbevilgninger og bompengeinntekter kan alternativt brukes til tiltak for kollektivtransport dersom lokale myndigheter kan dokumentere at midlene vil gi et bedre transporttilbud enn om midlene brukes til utbygging av veg. Dokumentasjonen skal forelegges Samferdselsdepartementet. Ordningen kan i prinsippet brukes over hele landet, men har i praksis bare vært aktuell i byområdene.

Ved alternativ bruk av riksvegmidler eller bompengeinntekter kreves det ikke nødvendigvis egenandel, da alternativ bruk av midlene forutsettes å avlaste og redusere behovet for riksveginvesteringer. Krav til egenandel vurderes av Samferdselsdepartementet fra prosjekt til prosjekt. Vurderingen baseres bl.a. på dokumentasjon av omfanget av avlastningseffekter på vegnettet. Departementet vil i årene framover legge sterkere vekt på lokale forslag om prioritering til kollektivformål dersom det kan dokumenteres å bidra til oppfyllelse av overordnede mål om en styrket konkurranseevne for kollektivtransporten.

Siden ordningen med storbymidler ble innført i 1991, har staten gjennom i hovedsak storbymidler og alternativ bruk av riksvegmidler bidratt med om lag 2,5 mrd. kr over riksvegbudsjettet til utbygging og forbedring av infrastruktur for lokal kollektivtransport. I tillegg har om lag 1,7 mrd. kr kommet fra alternativ bruk av bompengeinntekter. Investeringene har i vesentlig grad vært i tilknytning til buss og bane. Tilnærmet alle midlene har blitt investert i de fire største byområdene Oslo/Akershus, Bergen, Trondheim og Stavanger. Over 75 pst. har blitt investert i Oslo-området.

En del av disse midlene, i tillegg til midler fra jernbanebudsjettet, har blitt investert i knutepunksutvikling og innfartsparkering. Effektive og gode knutepunkt er en sentral premiss for utvikling av lokal kollektivtransport. Mulighet for innfartsparkering er en viktig del av knutepunksutviklingen. Knutepunkter gir mulighet for tilrettelegging av et sammenhengende kollektivtilbud med fleksible overgangsmuligheter mellom ruter og ulike transportmidler. Innfartsparkering kan bidra til å gi både vegbasert og skin-
negående kollektivtransport et økt markedsgrunnlag.

For å få flere til å reise kollektivt og redusere veksten i biltrafikken vil Samferdselsdepartementet satse på bedre kvalitet på infrastrukturen for lokal kollektivtransport, bl.a. gjennom knutepunktsutvikling og innfartsparkering. Kollektivtiltak vil derfor gis høy prioritet innenfor riksvegbudsjettet i perioden 2002–2005. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

Flere myndigheter og aktører har ansvaret for utvikling av innfartsparkering, knutepunkt og stoppesteder, noe som krever bedre samarbeid og samordning. Samferdselsdepartementet vil derfor tillegge Statens vegvesen ansvaret for å initiere og koordinere planlegging, bygging, drift og vedlikehold av denne typen anlegg, i nært samarbeid med bl.a. Jernbaneverket og fylkeskommunene.

5.2.4 Bedre kapasitet og framkommelighet for kollektivtransporten

Bedre framkommelighet bidrar til å gjøre kollektivtransporttilbudet mer attraktivt ved å bedre punktligheten og redusere reisetiden. I tillegg er bedre framkommelighet viktig for å redusere utslippene fra den vegbaserte kollektivtransporten og for å redusere driftskostnadene til transportselskapene.

Kapasitetsøkende tiltak på jernbanenettet har i de siste årene blitt prioritert. Det gjenstår imidlertid fortsatt store utfordringer. Dette skyldes først og fremst høy utnyttelse av banenettet rundt Oslo, som er et felles problem for togtrafikken. Økt kapasitet til å avvikle flere avganger innenfor dette området er derfor en nødvendig forutsetning for å møte en fortsatt økt etterspørsel etter togreiser. Manglende infrastrukturkapasitet fører til at punktligheten for persontogene er lavere enn ønskelig. Bedre punktlighet er en nødvendig forutsetning for at toget skal vinne andeler i disse markedene. Samferdselsdepartementet legger til grunn at tiltakene i jernbanens infrastruktur i og rundt de store byene skal legge til rette for økt kapasitet og bedre punktlighet, jf. kapittel 4.2.1.

Staten har gjennom investeringer over riksvegbudsjettet bidratt til å bedre framkommeligheten for den lokale kollektivtransporten på vegnettet, særlig i byområdene, der behovet har vært størst. Det finnes for eksempel om lag 77 km med kollektivfelt langs riks- og fylkesvegnettet i de ti største byene, herav om lag 40 km i Oslo-området.

En kartlegging foretatt av Statens vegvesen viser at det fortsatt gjenstår betydelige problemer knyttet til kollektivtransportens framkommelighet på vegnettet i byområdene. Dette fører bl.a. til lav punktlighet og et lite effektivt ruteopplegg. Kartleggingen viser at lav framkommelighet for kollektivtransporten på veg fører til en vesentlig kostnad for trafikantene. Statens vegvesen har ikke foretatt tilsvarende kartlegging av driftsselskapenes kostnader som følge av lav framkommelighet. Undersøkelser foretatt av Oslo Sporveier AS gir imidlertid grunn til å tro at disse kan være betydelige.

Etter Samferdselsdepartementets syn er det behov for å øke innsatsen for å bedre framkommeligheten for kollektivtransport på veg i byområdene. I tillegg til prioritering av infrastrukturtiltak som bl.a. kollektivfelt, vil prioritering av kollektivtransport i forhold til annet transport på veg, eksempelvis i lyskryss, bidra til å bedre framkommeligheten for kollektive transportmidler. Slik prioritering kan gjøres gjennom aktiv styring av lyssignaler og andre

trafikkstyringssystemer. Dette forutsetter imidlertid klarhet i ansvars- og myndighetsforhold knyttet til valg av teknologi og bruk av denne. Det forutsetter også utredning av konsekvenser for transportørene, herunder hvordan det kan sikres investeringer i og bruk av slike systemer. Samferdselsdepartementet vil gi Statens vegvesen et særskilt ansvar for utvikling og valg av nødvendig teknologi på veg for å bedre framkommeligheten for kollektivtransporten.

Investerings- og driftskostnader for slik teknologi påligger vegholder når det gjelder infrastruktur og transportselskapene når det gjelder nødvendige investeringer i kjøretøyet. Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til at det i storbyområdene blir iverksatt koordinerte framkommelighetstiltak for kollektivtransporten, som for eksempel signalprioritering og kollektivfelt, med konkrete målsettinger for økt framkommelighet. Dette kan blant annet inngå som del av lokale transportplaner for byområdene.

Plassering av vedtakskompetanse for bruk av ulike skilt vil også kunne ha betydning som virkemiddel for prioritering av kollektivtransporten. I dagens regelverk er skiltmyndigheten delt mellom statlige og kommunale myndigheter. Kompetansen er forutsatt brukt i et samarbeid mellom myndighetene. For en rekke av vedtakene som kan fattes vedrørende bruk og plassering av ulike skilt, må det i henhold til forskriftsverket innhentes uttalelse fra øvrige berørte myndigheter. Statens vegvesen arbeider nå med å revidere forskriften. Utkast til ny forskrift vil bli sendt på bred høring i løpet av 2002. Det vil i denne sammenheng bli vurdert å overføre skiltmyndighet som i dag tilligger politiet til Statens vegvesen.

5.2.5 Tilgjengelighet for alle

Regjeringen legger til grunn en politikk der forflytningshemmede som brukere av transporttjenester i størst mulig grad skal betjenes gjennom tilrettelegging innenfor det ordinære transportsystemet. Ansvaret for gjennomføringen av tiltak for tilgjengelighet ligger innenfor den enkelte sektor/virksomhet og må inngå som en integrert del i disse. Spesielle løsninger utenom det ordinære transportsystemet skal komme som tillegg, jf. ordningen med tilrettelagt transport under fylkeskommunenes ansvarsområde.

Prinsippet om universell utforming skal være et bærende element for utbygging og tilrettelegging av infrastruktur og transportmateriell.

En tverrdepartemental arbeidsgruppe la nylig fram et handlingsprogram for universell utforming. Målet for arbeidet var å klarlegge hvilke konkrete tiltak som bør gjennomføres på ulike områder, for å utvikle og bruke strategien universell utforming. Dette skal realiseres gjennom generell formidling, bevisstgjøring og opplæring av beslutningstakere og ansatte på alle nivåer i offentlig forvaltning samt gjennom implementering av prinsippet for universell utforming så langt som mulig i offentlige politiske og faglige dokumenter (stortingsmeldinger, forskrifter, rundskriv osv). Det er avsatt 1,4 mill. kr til tiltak under handlingsprogrammet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at virkemidler som bruke-medvirkning og veiledning i kombinasjon med krav til materiell både generelt og gjennom løyve og avtaler om offentlig kjøp av transporttjenester,

vil bidra til å bedre tilgjengeligheten til kollektive transportmidler for de forflytningshemmede.

I kjøretøysforskriftene vil det bli stilt krav om at alle nye bybusser skal kunne heves/senkes, samt at de skal være utstyrt med rampe eller heis for av- og påstigning, jf. direktiv fra EU (2001/85/EF). For å få et bedre grunnlag for å kunne stille vilkår gjennom løyve og avtaler om offentlige kjøp av busstransporttjenester, har Statens vegvesen satt i gang et utredningsarbeid for å få fram kunnskap om teknisk-operative løsninger som kan lette tilgjengeligheten til buss, og kostnader forbundet med slike løsninger. Utredningsarbeidet vil også kunne få betydning ved framtidige vurderinger av om bestemmelsene i ovennevnte EU-direktiv skal gjøres gjeldende for flere busstyper i Norge gjennom kjøretøysforskriftene.

I Jernbaneverkets handlingsprogram for 2002–2005 er bedre tilgjengelighet for alle grupper av reisende satt opp som ett av målene for økt kvalitet på stasjoner. Forbedringsområdene for tilgjengelighet på den enkelte stasjon knytter seg til atkomst, parkering, atkomst til plattform, plattformhøyder og horisontal avstand mellom perrong og tog, vente- og oppholdsfasiliteter samt informasjon. Samferdselsdepartementet vil følge opp handlingsprogrammet i forbindelse med de årlige budsjettene og ved rulleringen av Nasjonal transportplan 2002–2011, og i den sammenheng vurdere en eventuell opptrapping av innsatsen for økt tilgjengelighet.

På Samferdselsdepartementets område eksisterer egne brukermedvirkningsfora, bl.a. for jernbane. Opprettelse av brukermedvirkningsgruppe på Statens vegvesens område pågår. I brukermedvirkningsfora vil forflytningshemmede brukere kunne få innflytelse gjennom deltakende organisasjoner.

NOU 2001: 22 Fra bruker til borger, skisserer en strategi for å fremme målet om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede. For kollektivtransporten er det et mål at transportmidler og infrastruktur skal være tilgjengelig for alle innen 2012. Målet inkluderer forpliktende handlingsplaner, utarbeiding av nasjonale standarder for tilgjengelighet, økonomiske insitamenter og bindende tidsfrister.

Samferdselsdepartementet slutter seg til målene om likestilling, likeverd og tilgjengelighet i utredningen, og er enig i at avstanden mellom målet om inkluderende transportpolitikk og dagens faktiske situasjon bør reduseres. Etter departementets syn bør ytterligere konkretiseringer av krav gjennom lover, forskrifter og standarder kombineres med beregninger av kostnadene knyttet til å redusere avstanden mellom intensjoner og praksis. Mål om likestilling, rettigheter og tilrettelegging må avveies mot transportpolitiske mål og økte krav til sikkerhet og miljø i transportpolitikken.

Forsøk med arbeids- og utdanningsreiser for forflytningshemmede ble igangsatt 1. august 2001 og skulle opprinnelig pågå i ett år. Forsøkene vil imidlertid bli videreført ut første halvår 2003. Forsøkene er nærmere omtalt i St.prp. nr. 76 (2000–2001) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område og i St.prp. nr. 84 (2000–2001) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001.

5.3 Fylkeskommunenes rolle

Fylkeskommunene er i dag ansvarlige for drift av lokal kollektivtransport utenom jernbane. Fylkeskommunenes tilskudd til lokal kollektivtransport finansieres gjennom de frie inntektene. Fylkeskommunenes frie inntekter består av rammetilskudd fra staten over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, samt fylkeskommunenes egne skatteinntekter. Innenfor dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene er det fylkeskommunenes oppgave å prioritere lokal kollektivtransport opp mot andre fylkeskommunale oppgaver.

Utviklingen i den fylkeskommunale prioriteringen av kollektivtransport viser at nivået for tilskuddene til rutedrift samlet sett er på om lag samme nivå som for 15 år siden, mens tilskuddene til de største byene har gått vesentlig ned, jf. kapittel 2. Parallelt med utviklingen i tilskuddene til storbyene har det vært en betydelig kostnadseffektivisering i kollektivselskapene, mens det i varierende grad har vært vekst i antall kollektivreisende.

Fylkeskommunene har en rekke lovpålagte oppgaver som må prioriteres. Innenfor kollektivtransporten gjelder dette blant annet skoleskyss, som i spredtbygde strøk kan utgjøre en viktig del av befolkningens kollektivtilbud. I forbindelse med innføring av forskrift om bruk av anbud i 1994, ble det i perioden 1995 til og med 1999 trukket et beløp ut av rammetilskuddet. Trekket ble begrunnet med at adgangen til bruk av anbud direkte eller gjennom annen form for effektivisering, skulle gi innsparinger for fylkeskommunene. Samlet sett kan disse forholdene ha medført at fylkeskommunene ikke har prioritert kollektivtransporten i byområdene i tilstrekkelig grad.

Regjeringen vil på denne bakgrunn styrke det økonomiske grunnlaget for å prioritere kollektivtransport i de største byområdene ved å innføre en insentivbasert tilskuddsordning til fylkeskommunene, jf. kapittel 4.3.1.

5.3.1 Økt statlig satsing på lokal kollektivtransport

For å sikre ivaretagelse av nasjonale målsettinger om å øke kollektivtransportens relative markedsandel i områder der bruk av personbil gir negative framkommelighets-, miljø- og arealeffekter, legger Regjeringen opp til at staten skal bidra mer direkte i finansieringen av den lokale kollektivtransporten. En viktig begrunnelse for at staten vil ta et mer direkte finansieringsansvar er at kollektivtilbudet, særlig i byområdene, påvirker belastningen på riksvegene som staten har ansvaret for. Forslaget tar utgangspunkt i at dagens ansvarsdeling opprettholdes. Fylkeskommunene vil derfor spille en viktig rolle i Regjeringens arbeid med å styrke kollektivtransporten.

Regjeringen har vurdert om bevilgningene til fylkeskommunene for drift av lokal kollektivtransport bør overføres til Samferdselsdepartementet budsjett. Dette kan gjøres ved at beløpet som fylkeskommunene i dag bruker til lokal kollektivtransport, helt eller for en stor del, trekkes ut fra fylkeskommunenes frie inntekter og overføres til en øremerket post på Samferdselsdepartementets budsjett. En ulempe med forslaget er at det vil innebære en statlig overtakelse av finansieringsansvaret, samtidig som fylkeskommunene har det operative ansvaret. Dette vil kunne føre til uklarheter om ansvarsforholdene for den lokale kollektivtransporten, og bryte med viktige prinsipper for ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

En slik ordning ville innebære at det beløpet fylkeskommunene bruker på kollektivtransport, helt eller for en stor del, ville komme i form av en øremerket overføring fra staten. Dette vil komme i strid med Regjeringens overordnede mål om å redusere statlig overstyring av kommunesektoren.

Ordningen ville ha åpnet for at staten kunne endre dagens fordeling av midler mellom fylkeskommunene. Den ville imidlertid gi staten liten mulighet til å påvirke fylkeskommunenes prioriteringer internt i fylkene. Dette ville bety at med unntak av Oslo, ville staten ikke bli i stand til å prioritere byområdene, der utfordringene knyttet til kollektivtransporten er størst.

Insentivordning – resultatbaserte tilskudd til drift av lokal kollektivtransport

Regjeringen mener det er viktig å opprettholde dagens ansvarsdeling. På denne bakgrunn går Regjeringen inn for at hoveddelen av finansieringen av den lokale kollektivtransporten fortsatt dekkes av fylkeskommunenes frie inntekter. For å sikre staten et direkte finansielt virkemiddel overfor den lokale kollektivtransporten, går Regjeringen inn for at det opprettes en insentivordning på Samferdselsdepartementets budsjett. Ordningen skal stimulere fylkeskommunene til å satse på lokal kollektivtransport gjennom resultatbaserte tilskudd.

Insentivordningen skal fungere slik at fylkeskommuner som kan dokumentere resultater av sin satsing på lokal kollektivtransport i form av økt antall passasjerer, kan utløse statlige ekstramidler. Ordningen vil gi staten en mulighet til å målrette sin satsing på lokal kollektivtransport, samtidig som dagens ansvarsdeling opprettholdes.

Flere passasjerer eller økt kollektivtransport er ikke et mål i seg selv. Formålet med en insentivordning er å få flere bilreisende til å benytte kollektive transportmidler. Det vil bli knyttet resultatmål til ordningen. Statens bidrag vil avhenge av i hvilken grad fylkeskommunene lykkes å vri persontransporten fra personbil til kollektive transportmidler. Samferdselsdepartementet vil utrede nærmere hvordan insentivordningen bør utformes med sikte på innføring senest i 2004.

Det vil kreve god markedskunnskap og nøye planlegging for å oppnå gevinster av en insentivordning, og staten vil bidra dersom tiltakene som gjennomføres lykkes. Tilskuddsmodellen skal gi en klar ansvarsdeling mellom de ulike aktørene og kan bidra til et økt resultatansvar i forhold til tiltakene som gjennomføres.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at ordningen bør gjelde for de største byområdene, der det ut fra bl.a. miljø- og arealhensyn er viktigst å styrke kollektivtransporten.

På lengre sikt ønsker Samferdselsdepartementet å vurdere alternative løsninger for finansiering av den lokale kollektivtransporten, både når det gjelder rutedrift og infrastruktur. Vurderingen vil blant annet ta utgangspunkt i erfaringene med forsøkene med endret ansvarsdeling i transportsektoren i byområder, jf. kapittel 5.1.

Bybane

Samferdselsdepartementet er kjent med at flere byområder utreder og vurderer å etablere nye bybanetraséer. Bybane er et samlebegrep for banesystemer i byområder og befinner seg i teknisk forstand mellom tog og trikk. Bybaner kan trafikkeres på egen trasé eller på gateplan. Banene kan også benytte eksisterende infrastruktur, som jernbane- og sporvognnett. Tekstboks 4.1 gir en omtale av bane til Fornebu.

Bortsett fra jernbanen er det fylkeskommunene som i utgangspunktet har ansvar for finansiering og drift av det lokale kollektivnettet. Der forholdene ligger til rette for det, kan bybaner bruke infrastruktur som staten har ansvaret for, dvs. riksvegnettet eller jernbanenettet. Utbygging av infrastruktur for bybane kan delfinansieres med statlige midler, som storbymidler over riksvegbudsjettet og alternativ bruk av riksvegmidler og bompenger. Dette forutsetter at utbygging prioriteres av fylkeskommunen og at vilkårene for bruk av ordningen er oppfylt, jf. kapittel 4.2.3.

Det er en sterk trend i mange europeiske og amerikanske byer for utvikling av ulike banebaserte konsepter for lokal kollektivtransport. Bybane har fått gjennomslag fordi det er relativt enkelt å integrere i bestående bebyggelse. I tillegg oppfattes bybane som miljøskapende og et visuelt «pluss» for byområdet. Bybane er også tatt i bruk som alternativ til konvensjonell togdrift på lokale jernbanestrekninger.

En annen trend er en mer tydelig satsing på å utvikle busstraséer, der buslinjer bygges som egne gater eller veger. Slike gater gjør det mulig med høyere hastighet og høyere frekvens enn om bussen skulle ha trafikkert det ordinære vegnettet. For mange byer, avhengig av trafikkgrunnlag, kan dette være et hensiktsmessig alternativ for å styrke kollektivtransporten. Et eksempel er utviklingen av «busmetro» i Kristiansand.

Samferdselsdepartementet er positiv til etablering av bybaneløsninger der dette er hensiktsmessig. Departementet vil understreke viktigheten av at statens planer for utvikling av bedre jernbane- og vegløsninger i byområdene vurderes i nær sammenheng med lokale planer om nye bybaneløsninger og vil ta nødvendig initiativ for å sikre dette. Målet vil være å sikre de løsningene som samlet sett bidrar mest til å styrke kollektivtransportens konkurransevne.

Boks 5.1 Bane til Fornebu

I St.prp. nr. 1 (2001-2002) er det gitt en nærmere omtale av kollektivbetjening av Fornebu. Staten har sagt seg villig til å delta i finansieringen av utbygging av skinnegående kollektivløsning til Fornebu. Staten har i sin tilråding gått inn for at det i første omgang sikres en kollektivtrasé mellom Fornebu og Lysaker som muliggjør etablering av en framtidig bybane, mens det vil være opp til lokale myndigheter å forestå det endelige valg av transportløsning. Statens varslede økonomiske bidrag på inntil 600 mill. kr gjelder kun infrastrukturinvesteringer og vil tildeles gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler etter at prosjektet er tatt opp til bevilgning over statsbudsjettet. Størrelsen på bidraget som vil bli stilt til disposisjon fra staten vil avhenge av:

–Hvilken løsning som velges (bybane eller automatbane, lokalbane til Lysaker eller kollektivsystem som knyttes til Oslo)

–Hvilken kostnadsdeling staten, grunneiere og lokale myndigheter blir enige om.

T-banen i Oslo

T-banen i Oslo lider under manglende vedlikehold og gammelt materiell. Dette gir redusert punktlighet og økt reisetid, i tillegg til at tilbudet i noen grad framstår som lite attraktivt for de reisende. På denne bakgrunn tildelte Samferdselsdepartementet 45 mill. kr til opprusting av T-banen i Oslo i 2002, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002). Oslo kommune prioriterer innsatsen for å oppgradere T-banen høyt. Samferdselsdepartementet legger opp til å tildele Oslo kommune et bidrag som tilsvarer om lag 25 pst. av den økte kollektivsatsingen iht. Sem-erklæringen til opprusting av T-banen. Størrelsen på tildelingene vil bli endelig fastsatt i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Det vil være en betingelse fra statens side at den ekstraordinære innsatsen skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, Oslo kommunes støtte til kollektivtransporten i Oslo. Innsatsen skal videre komme i tillegg til den satsingen som allerede ligger innenfor Oslopakke 2 til oppgradering av T-banen.

5.3.2 Rabattsystemer for ungdom og studenter

Regjeringen er spesielt opptatt av å gjøre kollektivtransporten attraktiv for ungdom, herunder skoleelever og studenter. Dette skaper gode reisevaner blant ungdom og vil legge grunnlag for framtidig vekst i kollektivtransporten.

Gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), ble det lagt til grunn at det skal innføres en landsomfattende skole- og studentrabatt for månedskort og andre periodekort eller andre typer flerreisekort der periodekort ikke tilbys. Rabatten skal gjelde i den lokale kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for, samt for NSB BAs tog. Samtidig ble det lagt til grunn at de fylkeskommunene som ennå ikke har innført ungdomskort, skal innføre slike ordninger for aldersgruppen 16–19 år. Begge ordningene skal gjelde fra 1. august 2002. I statsbudsjettet for 2002 er det satt av 42 mill. kr til disse tiltakene.

Regjeringen går inn for at rabattsatsen i skole- og studentrabatten skal være 40 pst. av den aktuelle kortprisen for voksne.

5.4 Kommunenes rolle

Kommunene har i dag ansvaret for virkemidler som er avgjørende for å understøtte en positiv utvikling av kollektivtransporten innenfor en helhetlig transportpolitikk. Dette ansvaret knytter seg særlig til arealplanleggingen og til virkemidler for å regulere trafikken, som parkeringsrestriksjoner og vegprising.

Lokalisering av virksomheter og boliger har stor innvirkning på transportbehovet, og vil kunne legge føringer på transportomfanget og transportmideldfordelingen. Gjennom en areal- og transportplanlegging der fortetting i eksisterende bolig- og næringsområder og knutepunkter for kollektivtransporten står sentralt, kan kommunene bidra til å styrke kollektivtransporten.

En tettere bystruktur og god tilrettelegging av gang- og sykkelveger vil også bidra til at en større andel av de daglige reisene kan foregå til fots eller på sykkel. St.meld. nr. 23 (2001–2002) Om bedre miljø i by- og tettsteder omtaler nærmere kommunenes mulighet til å tilrettelegge for velfungerende og miljøvennlige by- og tettstedsstrukturer.

For blant annet å styrke den lokale areal- og transportplanleggingen, har Regjeringen satt i gang et arbeid med å revidere gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, av 1993, jf. kapittel 5.2.

For å styre og redusere transportomfanget i bestemte områder til bestemte tider er vegprising et mulig virkemiddel. Vegprising innebærer at det betales for bruk av vegen avhengig av reisetidspunkt. Det kan imidlertid være en del praktiske problemer knyttet til å ta i bruk og utnytte et slikt virkemiddel fullt ut.

Stortinget åpnet ved behandlingen av Ot.prp. nr. 32 (2000–2001) for å ta i bruk vegprising. Samferdselsdepartementet arbeider med utfyllende forskrifter til lovhjemmelen. Innføring av vegprising i et byområde krever lokale initiativ og beslutninger, og det forutsettes samtykke fra Stortinget. Nettoinntektene fra vegprising forutsettes delt mellom statlige og lokale myndigheter og skal øremerkes transportformål i det berørte området, herunder støtte til drift av lokal kollektivtransport.

Reisevaneundersøkelser viser at det er en klar sammenheng mellom valg av transportmiddel og parkeringsmuligheter, jf. bl.a. omtale i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. En aktiv og formålsstyrt parkeringspolitikk vil derfor kunne være et effektivt virkemiddel i områder der det vil være samfunnsøkonomisk fornuftig å begrense transportomfanget og vri reisemiddelfordelingen i retning av mer miljøvennlige transportformer.

Gjeldende plan- og bygningslov åpner for at kommunene kan føre en forholdsvis restriktiv parkeringspolitikk som del av en helhetlig areal- og transportpolitikk i forbindelse med oppføring av nybygg. Dette gjelder både oppføring av boliger og næringsbygg, der kommunene har anledning til å vedta parkeringsnormer som legger til grunn maksimum antall parkeringsplasser. Det er også gitt mulighet for frikjøp fra parkeringskrav der det planlegges felles parkeringsplasser. I tillegg til oppføring av nybygg kan slike krav også gjøres gjeldende ved større ombygginger og bruksendringer.

Tiltak for å begrense personbilbruken vil være egnet i bykommuner med store transportmessige utfordringer knyttet til miljø og framkommelighet. Kommunene vil ved å ta i bruk slike tiltak ta en aktiv rolle for å tilrettelegge for mer effektive og miljøvennlige transportløsninger.

6 Bedre samordning og organisering

Regjeringen vil fremme tiltak som kan bidra til en mer helhetlig kollektivtransportpolitikk på tvers av forvaltningsnivåene, med en mer effektiv bruk av virkemidlene som de ulike myndighetsnivåene har ansvar for. Regjeringen vil styrke samordningen og organiseringen i transportsektoren gjennom:

- *Forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i større byområder*
- *Å benytte strategiske areal- og transportanalyser som verktøy i den nasjonale transportplanleggingen*
- *Å bidra til å videreutvikle tiltakspakker for å styrke areal- og transportplanleggingen i byområdene*
- *Å gi Statens vegvesen i samarbeid med bl.a. Jernbaneverket en sterkere rolle i planleggingen og utformingen av lokale areal- og transportplaner*
- *Etablere et samordningsorgan for kollektivtransport i det sentrale Østland-sområdet.*
- *Styrke kompetanseutviklingen og bruken av IKT innen kollektivtransporten.*

Ansvar for utvikling av kollektivtransporten er fordelt på flere aktører. Dette stiller krav både til rasjonell oppgavedeling og til god samordning mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune.

Spesielt i de store byområdene har samordnet virkemiddelbruk mellom forvaltningsnivåene avgjørende betydning for å oppnå mer miljøvennlige transportløsninger. Det krever en samordnet innsats mellom stat, fylkeskommune og kommune, for å ivareta den nære sammenhengen mellom arealbruk, transportsystem og transportomfang. For å øke andelen som reiser med kollektive transportmidler, er det bl.a. nødvendig å se økonomiske virkemidler, både til investering og drift, samt ulike tiltak for å redusere personbilbruken i sammenheng. Et økt statlig engasjement i kollektivtransporten vil være avhengig av at lokale myndigheter i større grad forplikter seg til å legge opp til en arealpolitikk som tilrettelegger for kollektivtransport, i tillegg til at virkemidler som kan dempe behovet for personbilbruk, tas i bruk.

Samferdselsdepartementet vil i samarbeid med berørte departementer prioritere tiltak for forbedret samordning av areal- og transportpolitikken.

6.1 Alternativ organisering i byområder

Planlegging av omfattende transportløsninger gjennom ulike tiltakspakker som har blitt lansert fra ulike fylker, regioner og byer, har gitt bedre samordning av transportplanleggingen i byområdene. Regjeringen ønsker imidlertid å vurdere om samordningen kan forbedres ytterligere, særlig i de større byområdene. Regjeringen har på denne bakgrunn invitert Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Sarpsborg/Fredrikstad samt tilhørende fylkeskommuner til å delta i forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene.

Alle byområdene, med unntak av Oslo kommune, har meldt tilbake til Samferdselsdepartementet at de ønsker å utrede muligheten for å gjennomføre slike forsøk. Oslo kommune ønsker ikke å delta i forsøkene nå, da det for

tiden pågår en rekke omorganiseringsprosesser i kommunen som kan påvirke samferdselssektoren.

Hovedformålet med forsøk med endret ansvarsdeling i transportsektoren er å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene, samt bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene. Forsøkene skal bidra til å belyse om andre organisatoriske løsninger enn dagens kan møte utfordringene i transportsektoren, bl.a. knyttet til framkommelighet, arealbruk og miljø på en mer effektiv og helhetlig måte. Forsøkene kan bidra til å gjøre det lettere å se vegutbygging i sammenheng med en mer offensiv satsing på kollektivtransport, og dermed gi et bedre grunnlag for reelle prioriteringer, f.eks. mellom veg- og kollektivsatsing i byområdene.

Utgangspunktet for forsøkene er bedre samordning og ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer og administrative geografiske grenser. Lokale myndigheter får mulighet til å se det funksjonelle byområdet i sammenheng. Det funksjonelle byområdet vil kjennetegnes av felles bymessige egenskaper og problemstillinger, både når det gjelder arealbruk, transportsystem og reisemønster. Det enkelte byområdet skal stå relativt fritt til å foreslå en hensiktsmessig geografisk avgrensning av forsøksområdet. Området kan gjerne bestå av flere kommuner. Lokale myndigheter gis også mulighet til å avklare hvilke ansvarsområder og midler som bør tillegges forsøksområdet, innenfor de overordnede retningslinjer som Samferdselsdepartementet har lagt til grunn for forsøkene.

Forsøkene vil bli iverksatt i to hovedfaser. I den første fasen, utredningsfasen, skal detaljerte rammebetingelser for forsøksområde, ansvarsområde og tilførte virkemidler samt organisasjonsmodell avklares for det enkelte byområdet. I denne fasen vil utarbeidelse av strategiske areal- og transportanalyser stå sentralt, der hovedformålet er å belyse hvordan framkommelighets- og miljøproblemer forårsaket av transport kan motvirkes gjennom en bedre samordnet areal- og transportplanlegging. Analysen skal få fram hvordan samordningen av virkemiddelbruken kan bidra til bedre transportløsninger. Samferdselsdepartementet legger til grunn at utredningsfasen gjennomføres i løpet av 2002.

I den andre fasen av forsøkene, gjennomføringsfasen, skal endret ansvarsdeling for transportsektoren i de utvalgte byområdene prøves ut. Ansvarsområder og virkemidler overføres til den myndighet som får ansvaret for transportpolitikken i byområdene. Samferdselsdepartementet legger til grunn at gjennomføringsfasen kan igangsettes allerede i 2003.

6.2 Samordnet areal- og transportplanlegging

Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet begrenses. De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging har som mål at arealbruk og transportsystem utvikles slik at samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse fremmes, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv transportavvikling. Det skal legges vekt på gode helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.

Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet mener at de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging må integreres ytterligere i planprosessen slik at målene for retningslinjene i større utstrekning blir nådd. Videre anser departementene det som avgjørende at det utvikles helhetlige virkemiddelstrategier for byer og tettsteder, der transport-system i større grad ses i sammenheng med andre virkemidler.

Regjeringen tar sikte på å revidere de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Formålet med revisjonen er å tydeliggjøre målsettingene, konkretisere innholdet, oppdatere retningslinjene til gjeldende politikk og praksis og styrke retningslinjene for gjennomføring. Det vises til nærmere omtale i St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i by og tettsteder.

I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 er det lagt til grunn at det skal arbeides videre med grunnlaget for utvikling av strategiske areal- og transportplaner, blant annet med hensyn til hvordan slike planer kan knyttes til arbeidet med transportplanlegging på nasjonalt nivå. Arbeidet er innledet ved at det som grunnlag for transportetatens planarbeid i forbindelse med Nasjonal transportplan 2006–2015 utarbeides strategiske areal- og transportanalyser. Analysene skal være ferdigstilt våren 2002.

Hovedformålet med strategiske areal- og transportanalyser er å belyse hvordan framkommelighets- og miljøproblemer forårsaket av transport kan motvirkes gjennom en bedre samordning av areal- og transportplaner, samtidig som transportbehovene møtes. Videre har departementet lagt til grunn at slike analyser bør få fram hvordan samordning av bruken av virkemidlene mellom forvaltningsnivåene kan bidra til bedre transportløsninger. I analysene er det viktig at samferdsel ses som en integrert del av den øvrige fylkesplanleggingen.

Fylkeskommunene har blitt invitert til å lede arbeidet med analyser på det regionale nivået. I tillegg er Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø spesielt invitert til å utføre strategiske analyser for sine byområder. Med unntak av Oslo-området, er det lagt opp til at bykommunene leder arbeidet med de strategiske analysene. I Osloregionen vil arbeidet omfatte to fylker og mange kommuner. Det er derfor lagt opp til at arbeidet med strategiske analyser i Osloregionen ledes av staten, men med bred deltagelse fra lokale myndigheter.

De strategiske analysene skal avdekke utfordringer i transportsektoren på henholdsvis fylkesnivå og i byområdene og belyse hvordan disse kan møtes. Det vil videre være viktig å vurdere nærmere behovet for samordning av virkemiddelbruk på tvers av forvaltningsnivåer, der lokale virkemidler, herunder lokal kollektivtransport, inngår. Det er opp til den enkelte fylkeskommune og bykommune å avgrense det geografiske området for analysen. Fylket som geografisk avgrensning kan eksempelvis være for snevert til å belyse transportutfordringer i et regionalt perspektiv. Departementet vil i den sammenheng vise til at Østlandssamarbeidet bl.a. arbeider med en strategisk kollektivplan for Østlandsområdet, som vil være et viktig innspill i arbeidet med å utvikle den regionale kollektivtransporten. Av hensyn til god samordning regionalt, har departementene ansett det som viktig at den fylkespoli-

tiske behandlingen av de strategiske analysene for fylker og byområder skjer samtidig.

Departementet mener bykommunene og fylkeskommunene bør vurdere om det med grunnlag i de strategiske analysene eventuelt kan utarbeides planer med formell status, for eksempel som kommune- eller fylkes(del)plan. Analysene vil også være et viktig utgangspunkt for arbeidet med forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i storbyområdene. I forsøkene med endret ansvarsdeling i byområdene er det lagt til grunn at disse analysene kan legges til grunn for utredningsfasen, jf. kapittel 5.1.

Arbeidet med strategiske areal- og transportanalyser vil være et viktig grunnlag for det planarbeidet de statlige transportetatene skal gjennomføre i forbindelse med rulleringen av Nasjonal transportplan.

Det sentrale Østlandsområdet

Det sentrale Østlandsområdet, det vil si dagpendlingsområdet til Oslo og Akershus, er landets mest folkerike og tettest befolkede område, med 40-45 pst. av landets befolkning. Befolkningsveksten ventes å øke ytterligere i neste ti-årsperiode. Dette setter krav til framtidige transportløsninger i området.

Oslo-området står på mange måter i en særstilling blant norske byområder når det gjelder transportomfang, ettersom 40 pst. av alle reiser i Norge foregår i Oslo og Akershus. Etter 1990 er infrastrukturkapasiteten for den lokale kollektivtransporten betraktelig forbedret i Oslo-området. I Oslopakke 1 er 20 pst. av investeringene øremerket kollektivtransport. Denne satsingen videreføres i Oslopakke 2, som er en samlet plan for en forsert kollektivutbygging i Oslo- og Akershusregionen. Oslopakke 2 vil bidra til en sterk forbedring av grunnlaget for kollektivtransporten i hovedstadsområdet ved blant annet ytterligere utbygging av kollektivinfrastruktur og kjøp av nytt materiell. Gjennomførte, pågående og planlagte utbygginger vil blant annet gi en betydelig utvidelse av jernbanekapasiteten i Oslo-området.

Ansvar for driften av kollektivtransporten i Oslo-området er delt mellom Oslo kommune (Oslo Sporveier AS), Akershus fylkeskommune (Stor-Oslo lokaltrafikk) og staten (NSB BA). Det er utviklet et betydelig samarbeid mellom selskapene, blant annet gjennom et felles billettsystem. Oslo kommune legger nå opp til å omorganisere Oslo Sporveier AS slik at et eget administrasjonsselskap vil ha ansvaret for å bestille tjenester fra driftsselskapene og inngå avtaler med samarbeidspartnere som Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB BA. Trikk og T-bane vil organiseres i egne driftsselskaper og det vil bli etablert et selskap for infrastruktur og eiendom.

Samferdselsdepartementet mener organiseringen i Osloregionen vil være viktig for å kunne effektivisere transporten i området og dermed styrke kollektivtransporttilbudet i regionen. Samtidig ser departementet behov for å samordne kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Samferdselsdepartementet vil derfor ta initiativ til å opprette et samordningsorgan for kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet, med deltakelse fra aktører som disponerer lokale og statlige midler på transportområdet. Samordningsorganet skal ha til oppgave å få et best mulig kollektivtransporttilbud ut av midlene. Representanter fra Oslo kommune og de aktuelle fylkeskommunene i Østlandsområdet vil bli

invitert til å delta, i tillegg til Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Statens vegvesen og NSB BA.

6.3 Lokale areal- og transportplaner

I henhold til gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging skal det legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer i regioner eller områder der befolkningstettheten gir grunnlag for dette. Dette skal ligge til grunn for planlegging og utøvelse av myndighet etter plan- og bygningsloven i kommuner, fylkeskommuner og hos statlige myndigheter. I tekstboks 5.1 er det som eksempel gitt en omtale av kollektivplan for Groruddalen.

I konkretiseringen av areal- og transportplanleggingen kan samordningen forbedres gjennom utvikling av lokale areal- og transportplaner der mål, tiltak og finansiering prioriteres. Byområder og fylkeskommuner som er i gang med strategiske areal- og transportanalyser i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015, kan om ønskelig bygge videre på disse i sitt arbeid med samordnede areal- og transportplaner forankret i plan- og bygningsloven. Slike planer finnes til dels i de foreliggende bypakkene, som kan utvikles videre til å integrere kollektivtransport og restriktive tiltak for bruk av personbil på en mer helhetlig måte. Dette innebærer at virkemidler innenfor statlige, fylkeskommunale og kommunale ansvarsområder inngår i gjensidig forpliktende planer, slik at lønnsomheten av de planlagte prosjektene sikres.

I arbeidet med Oslopakke 2 og strategiske analyser for Oslo- og Akershus utredes forslag til regional, samordnet og optimalisert nettstruktur og ruteopplegg for veg- og banenettet i 2015. Pakken er et eksempel på samordning i praksis. Prinsippene for finansiering av tiltakene gir en ryddig ansvarsdeling, basert på gjeldende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Samtidig er det en begrensning at pakkene ikke er forankret i helhetlige areal- og transportplaner, som også inkluderer tiltak for bedre drift av kollektivtransporten og tiltak for å regulere personbiltrafikken. For å unngå en kraftig vekst i personbiltransporten er det nødvendig med lokale tiltak rettet mot å begrense personbiltrafikken i tillegg til et effektivt og godt samordnet kollektivtransporttilbud.

Framveksten av kombinerte og gjensidig forpliktende pakkeløsninger tilsier at det bør være mulig å komme lenger på dette området. Samferdselsdepartementet ønsker at samordningen mellom forvaltningsnivåene styrkes gjennom utvikling av mer konkrete lokale areal- og transportplaner. Kollektivtransporten og trafikkregulerende tiltak bør integreres på en mer helhetlig måte i planene. I tilknytning til planene legger Samferdselsdepartementet til grunn at det bør vurderes om det bør inngås intensjonsavtaler som i større grad enn i dag forplikter de berørte myndighetene til å følge opp planene. Dette innebærer blant annet at lokale myndigheter i større grad må forplikte seg til å prioritere kollektivtransport høyt på egne budsjetter, for at staten skal medvirke med finansiering. I tillegg må lokale myndigheter utforme en arealpolitikk som legger bedre til rette for kollektive transportmidler og ta i bruk virkemidler som demper behovet for bilbruk og øker framkommeligheten for kollektivtransporten.

6.4 Transportetatenes rolle

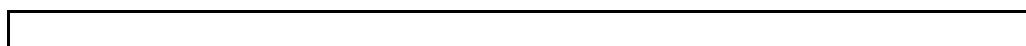
Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 37 (1996–97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007, ble Statens vegvesen tillagt et større planansvar for kollektivtransport. Formålet var å gi fylkeskommunene et tilbud om å trekke på Statens vegvesens plankompetanse ved planlegging av kollektivtransport, spesielt med hensyn til tiltak i infrastrukturen. Bakgrunnen for dette var blant annet å bedre samordningen mellom statlige og fylkeskommunale infrastrukturtiltak.

Statens vegvesens oppgave har i hovedsak vært avgrenset til det som er kjerneaktiviteten til vegetaten, dvs. tilrettelegging for kollektivtransporttiltak på den infrastrukturen etaten har ansvar for, samt faglig veiledning og utvikling. Vegvesenets innsats har særlig vært rettet mot de større byområdene, ettersom det er i disse områdene utfordringene er størst og de største samordningsgevinstene kan hentes.

Samferdselsdepartementet ser fortsatt et potensial for bedre samordning mellom statlige og lokale infrastrukturtiltak, og fylkeskommunenes bruk av Statens vegvesens plankompetanse ved planlegging av infrastruktur tilpasset lokal og regional kollektivtransport. Samferdselsdepartementet mener at Statens vegvesens og Jernbaneverkets betydelige plankompetanse og erfaringer knyttet til planlegging av infrastruktur på egne ansvarsområder bør ytterligere videreutvikles i nært samarbeid med lokale planmyndigheter. Denne kompetansen er det naturlig at fylkeskommunene benytter seg av i utviklingen av en helhetlig areal- og transportpolitikk, der planlegging av kollektivtransport står sentralt.

Samferdselsdepartementet ser derfor et behov for å gi Statens vegvesen, i samarbeid med Jernbaneverket, et større ansvar for å medvirke i planlegging og utforming av mer konkrete lokale areal- og transportplaner som ser virkemidler i sammenheng på tvers av forvaltningsgrenser og myndighetsnivå. Dette arbeidet må skje i nært samspill med fylkeskommunene, kommunene og kollektivselskapene, og vil være spesielt viktig i større byområder. Dette vil bety at Statens vegvesen i samarbeid med Jernbaneverket i større grad enn i dag får ansvar for å bistå lokale myndigheter i å analysere og avveie infrastrukturtiltak innenfor veg-, jernbane og lokal bane opp mot andre tiltak innen drift, trafikkregulering og arealbruk. Dagens formelle ansvarsdeling opprettholdes.

I tillegg vil Statens vegvesen fortsatt ha ansvar for planlegging av infrastruktur for kollektivtransporten og videreføre satsingen på infrastrukturen. I den forbindelse vil Samferdselsdepartementet bl.a. tillegge Statens vegvesen ansvaret for å initiere og koordinere planlegging, bygging, drift og vedlikehold av anlegg for innfartsparkering, knutepunkt og stoppested i nært samarbeid med bl.a. Jernbaneverket og fylkeskommunene, jf. kapittel 4.2.3. Samferdselsdepartementet ønsker også at Statens vegvesen tar et større ansvar for utvikling og valg av nødvendig teknologi i lyssignal- og andre trafikkstyringssystemer på veg, jf. kapittel 4.2.4.



Boks 6.1 Kollektivplan – Groruddalen som eksempel

Hver dag reiser 575 000 personer gjennom, til, fra eller internt i Groruddalen. Statens vegvesen Oslo har foretatt en trafikkanalyse av persontransporten i Groruddalen. Analysen er et ledd i arbeidet med å øke kollektivandelen på viktige reiserelasjoner, og er en del av den kommende samferdselsplanen for Groruddalen. Foruten en kollektivplan, vil samferdselsplanen omhandle gang- og sykkelvegnettet og hovedvegnettet.

Analysen er bygd opp på modellberegninger. Trafikken er beregnet i forhold til yrkesdøgn, det vil si alle dager unntatt helger og helligdager. I Groruddalen har 73 pst. av trafikken, dvs. 420 000 reiser, start eller målpunkt i området, dvs. reiser som gjennomføres av folk som bor eller arbeider i Groruddalen. De resterende 27 pst. er gjennomgangstrafikk. Kollektivandelen for persontrafikken til og fra Groruddalen er i rushtiden på 42 pst. I døgnet for øvrig er den på 27 pst. Høyest kollektivandel er det mellom Groruddalen og sentrum. Her foregår 73 pst. av reisene med kollektive transportmidler. Det er også en høy andel reiser som foregår mellom Oslo og Gardermoen, om lag 55 pst. Lavest kollektivandel har relasjonen mellom Groruddalen og Nittedal/Nedre Romerike. Her reiser bare 12-14 pst kollektivt.

Gjennom dalen reiser det 156 000 personer daglig. Kollektivandelen blant disse er på 32 pst. Internt i dalen foretas det 79 300 reiser hver dag. Av disse er det 17 100 som går med buss, bane eller tog, dvs. 22 pst.

Analysen omfatter sju bydeler, og det er satt opp mål for hvordan framtidens trafikkutfordringer skal løses. Blant annet skal det vesentligste av trafikkveksten på viktige reiserelasjoner fanges opp av kollektivtransporten. Det blir sett på som spesielt viktig å sikre eller øke kollektivandelen for reiser mellom dalen og indre by. Siden persontransport med start eller mål i området utgjør hovedandelen av reisene, er det her hovedinnsatsen må settes inn for å vri konkurranseforholdet mellom personbil og kollektive transportmidler i favør av kollektivtransporten. Det foreslås en kombinasjon av restriksjoner på bilbruk og et bedret kollektivtilbud. En rekke tiltak vurderes i arbeidet, bl.a. forbindelser mellom T-banene i dalen og forlengelse av T-banen til Lørenskog, kombibane, hyppigere frekvenser, flere busslinjer og flytting av jernbanestasjoner. Tiltakene som til slutt foreslås, skal settes sammen til en tiltakspakke.

6.5 Kompetanseutvikling

En styrking og effektivisering av kollektivtransporten, som er hovedmålet i denne meldingen, vil stille nye krav til kompetanse om kollektivtransport. Høy faglig kompetanse hos planleggere og beslutningstakere er nødvendig for å ta gode beslutninger. Det er et generelt behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget for transportpolitikken. Her skjer det nå en utvikling knyttet til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015 også når det gjelder kollektivtransport. En slik kompetanseutvikling bør få konsekvenser for transportfaglig utdanning og myndighetenes FoU-innsats. Det avgjørende for transportpolitikken er imidlertid hvordan myndighetene bruker tilgjengelig kunnskap og kompetanse.

Samferdselsdepartementet vil innenfor sin FoU-innsats prioritere utvikling av kompetanse om kollektivtransport for å forbedre det faglige beslutningsgrunnlaget for kollektivtransportpolitikken. Det blir lagt vekt på å integrere kollektivtransporten bedre i den helhetlige transportpolitikken. Departementet vil innenfor bytransport særlig prioritere forskning om mer effektiv og miljøvennlig virkemiddelbruk. Opprettelse av et professorat i miljøvennlig bytransport vil bli vurdert.

Statens vegvesen har de siste årene bygget opp en betydelig generell kompetanse om lokal kollektivtransport i egen organisasjon og ved en omfattende FoU-innsats. Denne kompetansen stilles også til disposisjon for kommuner og fylkeskommuner. Samferdselsdepartementet vil forsterke Statens vegvesens rolle på dette område og i å forbedre utdanningstilbudet innenfor kollektivtransport i Norge.

Samferdselsdepartementet har gjennom en årrekke finansiert ulike forskningsprogrammer om bytransport/kollektivtransport og en omfattende forsøksordning for mer rasjonelle kollektivtransportløsninger. Departementet har satt i gang et nytt forskningsprogram om overordnet transportforskning. Programmet styres av departementet og er innrettet mot de faglige og politiske utfordringene som ligger i arbeidet med rulleringen av Nasjonal transportplan. Problemstillinger knyttet til bytransport vil inngå som en del av programmet.

God samferdselsstatistikk er en viktig forutsetning for et godt faglig beslutningsgrunnlag. Det er fortsatt en del svakheter ved samferdselsstatistikken, herunder viktige deler av kollektivtransportstatistikken. Samferdselsdepartementet har tatt et initiativ overfor Statistisk sentralbyrå for å bedre statistikkgrunnlaget og vil følge opp dette videre.

Samferdselsdepartementet legger vekt på å målrette kompetanseutviklingen mot de samordnede areal- og transportplaner for de største byområdene som skal utarbeides i sammenheng med revisjonen av Nasjonal transportplan, jf. omtalen i kapittel 5.3.

Departementet vil understreke at berørte kommuner og fylkeskommuner må bygge opp kompetanse innen sine ansvarsområder. Statens vegvesen og Jernbaneverket vil imidlertid kunne bistå, jf. kapittel 5.4.

6.6 Tilrettelegging for IKT

Regjeringen mener at økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan bidra til mer effektiv og brukervennlig kollektivtransport. Manglende eller vanskelig tilgjengelig informasjon om kollektivtransporttilbudet er en av flere hindringer for dem som vurderer å reise kollektivt. Ny teknologi, som bl.a. Internett og mobiltelefon, åpner for enklere tilgang til informasjon enn tidligere.

Transportmyndighetene har et ansvar for tilrettelegging gjennom standardisering, åpne løsninger, lett og rimelig tilgang på informasjon med tanke på kompetanseoppbygging og utvikling av IKT på transportområdet. Dette bør etter Samferdselsdepartementets syn gjøres med utgangspunkt i brukernes behov og i samråd med næringslivet, som utfører en vesentlig del av utviklingsarbeidet og de konkrete tiltakene. Som eksempel på områder som krever

samarbeid for å få mer brukervennlige løsninger kan nevnes dynamisk trafikantinformasjon, elektroniske billettsystemer og framkommelighet for kollektivtransport.

Transportbedriftenes landsforening har i samråd med Norges lastebileierforbund fremmet forslag om en felles «dugnad» mellom myndigheter, næringsliv, arbeidstakere, transportbrukere og fagmiljøer for å nyttiggjøre seg mulighetene for bruk av IKT på transportområdet. Samferdselsdepartementet ser positivt på forslaget fra transportnæringen, og har bidratt med økonomisk støtte.

Et annet viktig prosjekt i denne sammenheng er et prosjekt for felles systemstruktur for telematikk i person- og godstransport (ARKTRANS). Prosjektet tar sikte på å lage et felles rammeverk for utvikling av IKT-løsninger for transportsektoren, for å fremme sikrere, mer effektiv og mindre miljøbelastende transport. Prosjektet er initiert av de statlige transportetatene, som deltar i prosjektet sammen med representanter for fagmiljøer og transportnæringen. Norges forskningsråd bidrar med 6 mill. kr til prosjektet i perioden 2002–2004.

ARKTRANS inngår i et nordisk samarbeid som også omfatter forprosjektet for «Nordisk multimodalt reiseplanleggingsystem», hvor Norge er representert ved Oslo og Akershus trafikkservice AS. Hensikten med prosjektet er å utarbeide et grunnlag for å kunne vurdere behovet for og nytten av et nordisk multimodalt reiseplanleggingsystem, i tillegg til å vurdere tekniske og administrative problemstillinger som må løses dersom det skal utvikles et nordisk system. Det nordiske arbeidet ses i nær sammenheng med bl.a. EUs arbeid på området. På denne bakgrunn vil Samferdselsdepartementet vurdere tilrettelegging for samordning i Norge av lokal, regional og nasjonal ruteopplysning. Dette kan ses i sammenheng med at Samferdselsdepartementet gjennom tilskuddsordningen for rasjonell og miljøvennlig transport har gitt støtte til bl.a. Oslo og Akershus trafikkservice AS for videreutvikling av trafikantinformasjon.

Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til å samle private og offentlige aktører til mulige felles markedstiltak som fremmer kollektivtransporten.

I tekstboks 5.2 omtales et konkret eksempel på bruk av IKT i kollektivtransporten.

6.7 Skoleskyss

Elever i grunn- og videregående skole har etter nærmere regler krav på fri skoleskyss. Siden 1986 har fylkeskommunene hatt ansvaret for å gi et slikt transporttilbud. Kommunene dekker skyssutgiftene for grunnskoleelevene etter ordinær barnetakst i henhold til fylkeskommunens takstregulativ. Skoleskyssen for grunnskoleelevene er i mange tilfeller samordnet med skoleskyssen for elever i videregående skole og det lokale rutetilbudet som begge ligger under fylkeskommunenes ansvarsområde.

Fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss og lokale ruter dekkes ikke fullt ut gjennom billettinntektene. Regjeringen legger til grunn at primærkommunene skal stå overfor samfunnsøkonomisk riktige kostnader ved skoleskyssen i sine vurderinger av skolestrukturen. Regjeringen vil utrede nærmere

om kommunene i dag dekker de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skoleskyssen. Regjeringen vil også utrede nærmere om det ligger kostnadsgevinster i at skoleskyssen til elever i grunnskolen kan samordnes med skoleskyssen for elever i videregående skole og det ordinære rutetilbudet under fylkeskommunenes ansvarsområde.

Utredningen av disse spørsmålene vil bli ledet av Utdannings- og forskningsdepartementet i samråd med de berørte departementer.

Boks 6.2 IKT for bedre kollektivtransport i Trondheim

Med midler fra bl.a. Samferdselsdepartementet og Norges Forskningsråd er det igangsatt et prosjekt for bedre bruk av IKT i kollektivtransporten i Trondheim. Siktemålet er å øke kvaliteten på ruteinformasjon, betalingssystemer og framkommelighet slik at kollektivtransporten blir mer konkurransedyktig i forhold til privatbil. De viktigste tiltakene innenfor prosjektet er:

Dynamisk trafikantinformasjon

Kollektivtrafikantene har mindre kontroll over reisetidspunkt og reisetid enn reisende med privatbil. Moderne informasjonsteknologi kan gi trafikantene oppdatert ruteinformasjon underveis fra utgangspunkt til bestemmelsessted. Dette vil i praksis si at kunden får:

- Varsling på mobiltelefon eller via Internett over faktisk avgangstid fra holdeplass, for eksempel med 5 minutters varsel.
- Mulighet for reiseplanlegging fra utgangspunkt til bestemmelsessted på Internett eller informasjonskiosker på utvalgte steder, for eksempel kollektivterminaler.
- Visning på monitorer på holdeplasser og terminaler med eksakte ankomst- og avgangstider.
- Muligheter for alternative informasjonskilder med talebaserte løsninger til nytte bl.a. for blinde og svaksynte.

Elektronisk billettering

Oppbyggingen av et nytt elektronisk billetteringssystem i Trøndelagsfylkene har tatt utgangspunkt i kundenes behov for enklest mulig å kunne betale for reisen. Grunntanken bak systemet er at kunden anskaffer et standard elektronisk kort som gir flere valgmuligheter:

- Verdikort som gir nedtelling av innlagt verdi for hver utført reise.
 - Periodekort som gir mulighet for å velge egen reisetidsperiode.
 - Valgfritt reisekort med etterskuddsvis belastning på kredittkortkonto.
- Trafikkselskapene i Trøndelag har valgt felles standard og retningslinjer. Dette gir kundene mulighet for å benytte samme kort på alle transportmidler.

Prioritering av kollektivtransporten

Kollektivtransporten prioriteres gjennom tildeling av grønt lys ved ankomst til signalregulerte lyskryss, slik at unødig stans og forsinkelser som følge av rødt lys unngås:

- Buss og trikk sender et signal til lysanlegget.
- I gater med få busser gis buss høy prioritet.
- I gater med stor busstrafikk gis buss prioritet ut fra forsinkelse og hvor mange passasjerer som er om bord.
- Signalanleggene samkjøres for best mulig framkommelighet for kollektivtransporten.

Alle de tre nevnte IKT-prosjektene i Trondheim blir sett i sammenheng ved at de benytter en felles infrastruktur som kan utnyttes enkeltvis for bl.a. ruteopplysning, billettmaskiner og kommunikasjon. Drift av elektronisk billettering skal etter planen igangsettes i løpet av 2002. Innføring av signalprioritering kan, avhengig av finansiering, finne sted i løpet av 2004–2005.

7 Økt konkurranse – bedre tilbud

Regjeringen mener at det er et potensial for en mer effektiv bruk av ressursene som tilføres kollektivtransporten, og for økt tjenestekvalitet. Regjeringen ønsker å iverksette tiltak som kan gi gevinster både for den enkelte trafikant og for samfunnet. Regjeringen vil:

- Liberalisere ekspressbusspolitikken over hele landet, både overfor jernbane og mellom ekspressbuser
- Øke bruken av anbud ved offentlig kjøp av persontransporttjenester
- Øke bruken av kvalitetskontrakter

7.1 Ekspressbusspolitikken

For å drive persontransport i rute på veg og sjø, kreves behovsprøvd løyve. For persontransport internt i et fylke er fylkeskommunene løyvemyndighet, mens staten ved Samferdselsdepartementet er løyvemyndighet for persontransport over en fylkesgrense.

De såkalte *ekspressbussrutene* er langdistanse bussruter som skiller seg fra de lokale bussrutene innen fylkeskommunenes ansvarsområde ved at de er fylkesoverskridende, og ved at de i hovedsak ikke mottar subsidier. Ekspressbussrutene er i likhet med andre busser både i og utenfor rute fra og med 1999 pålagt autodieselavgift. Avgiftsomleggingen må ses på bakgrunn av at også kollektivtransporten gjennom avgifter bør stilles overfor priser som reflekterer de eksterne kostnader de påfører samfunnet.

Fylkeskommunene er kjøpere av lokale bussrutetjenester og blir følgelig stilt overfor kostnadene forbundet med autodieselavgiften som en del av de samlede kostnadene ved de aktuelle bussrutetjenestene. Det ble etablert en egen kompensasjonsordning for fylkeskommunene i samband med avgiftsomleggingen i 1999. Fra og med 2001 er denne kompensasjonen videreført i rammene for fylkeskommunenes frie inntekter.

For de kommersielle ekspressbussrutene, som ikke inngår i det fylkeskommunale tilskuddsansvaret, ble det etablert en egen kompensasjonsordning. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) vurderer denne ordningen i forhold til statsstøttereglene, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002). Den formelle undersøkelsesprosedyren i saken er ikke avsluttet og det foreligger derfor ennå ikke noen avklaring. Regjeringen vil komme tilbake til saken i budsjettproposisjonen for 2003.

I og med at ekspressbussrutene er fylkeskryssende, er staten ved Samferdselsdepartementet løyvemyndighet. Et viktig formål med statens løyvepolitikk i forhold til ekspressbussene har vært å ivareta hensynet til jernbanen. Behovsprøvingen skal imidlertid også ses i forhold til lokaltrafikk innen fylkeskommunenes ansvarsområde, samt andre fylkeskryssende bussruter.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) evaluert ekspressbusspolitikken (SNF-rapport 6/01). SNF anbefaler en fullstendig liberalisering av ekspressbusspolitikken, noe som innebærer en oppheving av dagens behovsprøving både i forhold til jern-

banen, ekspressbussene imellom samt i forholdet til lokale ruter. Rapporten har vært ute på høring til alle fylkeskommuner samt et utvalg departementer, underliggende etater og øvrige berørte. Forslaget om å avskaffe behovsprøvingen i forhold til lokale ruter frarådes av flere fylkeskommuner. Hovedargumentet er at dette kan få betydelige konsekvenser for fylkeskommunenes økonomi, og dermed for det lokale kollektivtilbudet. De øvrige høringsinstansene er gjennomgående positive til forslagene fra SNF.

For ekspressbussruter som har høy grad av parallellitet med jernbanen, har det inntil nylig vært ført en restriktiv løyvepolitikk. Gjennom stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), sluttet imidlertid Stortinget opp om en oppmyking av løyvepolitikken for denne type ekspressbussruter i det sentrale Østlandsområdet. I Budsjett-innst. S. nr. 13 (2001–2002) uttalte flertallet at eventuell konkurranse med jernbane i seg selv ikke skal være avgjørende grunn for avslag på søknader om ekspressbussløyve. Flertallet uttalte også at behandlingstiden for denne type søknader skal reduseres.

Regjeringen vil vise til at ekspressbussrutene har bidratt til å gi et kollektivt langdistanse transporttilbud til befolkningen i de delene av landet som ikke har et jernbanetilbud. For å styrke kollektivtransportens samlede stilling, ønsker Regjeringen friere etableringsrett for ekspressbuss. Myndighetene bør likevel ha en mulighet til å se kollektivtransportpolitikken i et overordnet perspektiv. Regjeringen ønsker derfor foreløpig å opprettholde ordningen med behovsprøving, samtidig som praksisen liberaliseres.

Etter Regjeringens syn bør eventuell konkurranse med jernbane i seg selv ikke være avgjørende grunn for avslag på søknader om ekspressbussløyve. Regjeringen går inn for at oppmykingen av løyvepolitikken i forhold til jernbanen i det sentrale Østlandsområdet skal utvides til å gjelde resten av landet. Samferdselsdepartementet vil løpende vurdere konsekvensene for jernbanetransporten der det åpnes for mer direkte konkurranse mellom jernbane og ekspressbuss, jf. kapittel 4.2.1.

Ved en oppmyking av løyvepolitikken i forhold til jernbanen er det også naturlig med en oppmyking av behovsprøvingen ekspressbussruter imellom. Regjeringen vil derfor i større grad enn hittil åpne opp for parallelle ekspressbussløyver.

Regjeringen legger ikke opp til noen vesentlig endring av ekspressbusspolitikken i forhold til lokal kollektivtrafikk under fylkeskommunenes ansvarsområde. Fylkeskommunene har kjøps- og løyveansvar for fylkesinterne ruter. Ekspressbussrutene kan i mange tilfeller tenkes å komme i konkurranse med lokale bussruter, noe som kan redusere fylkeskommunenes muligheter til å drive kryssubsidiering mellom lønnsomme og ulønnsomme bussruter. Samferdselsdepartementet vil derfor fortsatt legge vekt på fylkeskommunenes tilrådinger i spørsmålet om fylkeskryssende ekspressbussruter skal gis lokale trafikkrettigheter internt i et fylke.

Samferdselsdepartementet har som mål å redusere behandlingstiden for søknadene om ekspressbussløyve.

EU-kommisjonen har fremmet et forslag til en forordning der anbud gjøres til hovedregel ved tildeling av løyve for kollektivtransporttjenester, jf. også kapittel 6.2.2. Forslaget omfatter også kommersielle ruter, herunder

ekspressbussruter. Forslaget gir medlemslandene fortsatt mulighet til å drive behovsprøving av slike ruter. Nye løyver til kommersielle ruter skal imidlertid bare kunne tildeles uten konkurranse for en begrenset periode. Løyvet skal deretter lyses ut i en åpen konkurranse med jevne mellomrom, og skal tildeles den operatøren som har det beste tilbudet for kundene. Det er foreløpig uklart når og i hvilken form forordningen eventuelt blir implementert.

7.2 Økt bruk av anbud

For å oppnå mer effektiv bruk av ressursene, ønsker Regjeringen å ta i bruk anbud ved kjøp av transporttjenester som et gjennomgående prinsipp.

7.2.1 Konkurransen om drift av jernbanetransport

Regjeringen vil legge til rette for en gradvis innføring av konkurranse på det norske jernbanenettet som ledd i utviklingen av et mer kostnadseffektivt togtilbud til de reisende. Når det gjelder innføring av konkurranse for persontransport på jernbane, mener Samferdselsdepartementet at det er mest hensiktsmessig å etablere en form for anbudskonkurranse om retten til å operere et nærmere definert togtilbud på avgrensede deler av jernbanesporet.

I 1999 utredet Transportøkonomisk institutt på oppdrag fra Samferdselsdepartementet alternative strategier for å legge til rette for ytterligere konkurranse på det norske jernbanenettet. Denne rapporten ble lagt til grunn for departementets anbefaling om åpning for konkurranse på det nasjonale jernbanenettet i Nasjonal transportplan 2002–2011. I samsvar med disse anbefalingene vil Regjeringen i første omgang legge opp til en trinnvis åpning for konkurranse gjennom anbudsutsetting av utvalgte tog tjenester som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester.

En reell åpning for konkurranse på jernbanenettet krever enkelte strukturelle grep i forhold til dagens organisering av jernbanen. Dette gjelder spesielt håndteringen av eksisterende togmateriell og jernbanespesifikke støt-tefunksjoner som i dag tilligger NSB BA. Det samme vil gjelde opplæring og utdanning av lokomotivførere. Spørsmål knyttet til ansvarsdelingen mellom forvaltningsmyndigheter må nærmere avklares og en hensiktsmessig inndeling av rutestrekninger og -områder må også utredes i forkant av en konkurransesituasjon.

Ved åpning for flere operatører på det norske jernbanenettet må det stilles krav til bl.a. sportilgang, trafikkstyring, regler for prioritering av togtrafikken, allokering av sporkapasitet og ruteplanlegging. Det er viktig å etablere kjøreregler på dette området som ivaretar hensynet til forutsigbarhet og nøytralitet i behandlingen av ulike operatører. Regjeringen er opptatt av at tilretteleggingen for flere aktører på sporet gjennomføres på en slik måte at hensynet til trafikksikkerheten og hensynet til gode og forutsigbare transporttilbud for de reisende kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra departementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn som skal utrede nærmere hvordan konkurranse mellom ulike operatører for persontransport på jernbane mest hensiktsmessig kan gjennomføres.

Samferdselsdepartementet tar sikte på å legge til rette for å kunne åpne jernbanenettet for konkurranse om offentlig kjøpt persontrafikk fra 2006. Kommersiell persontrafikk, dvs. persontransport med langdistanse- og utenlandstogene, foreslås inntil videre skjermet for konkurranse. For å høste praktiske erfaringer og for å sikre en viss flyt i rulleringen av mulige kontraktsterminer, tar departementet sikte på å legge utvalgte prøvestrekninger ut på anbud allerede i 2004.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et mer konkret forslag til hvordan og når åpning for konkurranse skal finne sted i forbindelse med statsbudsjettet for 2003.

7.2.2 Bruk av anbud i annet offentlig kjøp

Gjennom endring av samferdselsloven i 1994 ble fylkeskommunene gitt mulighet til å bruke anbud ved tildeling av løyve til lokale buss- og båtruter. Stortinget sa nei til anbud på ferjeruter generelt, men åpnet for begrensede forsøk i riksvegferjedriften.

Fylkeskommunene har inntil det siste i mindre grad benyttet anbud ved kjøp av lokale kollektivtransporttjenester. Åpningen for bruk av anbud antas imidlertid å ha en indirekte effekt på kostnader og tilskudd ved at de fleste fylkeskommunene har inngått effektiviseringsavtaler med transportselskapene under trusselen om at produksjonen ellers ville ha blitt satt ut på anbud. Erfaringene fra forsøkene med anbud i riksvegferjedriften er gode. Etter Regjeringens syn vil mer bruk av anbud kunne bidra til å effektivisere ferjedriften. Regjeringen åpner derfor for en generell adgang til anbud også i ferjedriften. Dette vil bli fulgt opp i arbeidet med ny yrkestransportlov som vil erstatte dagens samferdselslov.

I henhold til EØS-avtalen skal kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyruter skje etter anbud. Regjeringen tar sikte på å benytte anbud ved eventuelt kjøp av framtidige hurtigrutetjenester når dagens avtale går ut i 2004.

EU-kommisjonen har fremmet et forslag til en forordning der anbud gjøres til hovedregel ved tildeling av løyve for kollektivtransporttjenester, jf. også kapittel 6.1. Hovedregelen i forslaget til forordning er at det ved tildeling av løyve innen kollektivtransport er plikt til å gjennomføre anbud. Inngåelse av kontrakt med operatør uten forutgående anbudsrunde kan kun unntaksvis gjennomføres. Kontrakt kan bare tildeles for en begrenset periode. Forslaget tillater en overgangsperiode til avvikling av allerede inngåtte kontrakter.

7.3 Kvalitetskontrakter

Regjeringen vil arbeide for innføring av resultatavhengige tilskuddsordninger, såkalte kvalitetskontrakter, som et gjennomgående prinsipp ved offentlig kjøp av transporttjenester. Etter Regjeringens syn kan denne type avtaleverk bidra til å sikre en balansert fordeling av risiko mellom staten som kjøper og operatøren som produsent av transporttjenester. Avtalen vil også gi insitamenter til kostnads- og markedseffektivitet, samtidig som en forener samfunnsøkonomiske mål for transportpolitikken med de bedriftsøkonomiske målene for

transportselskapene. Dette vil også være med på å sette klarere kvalitetskrav enn i dagens avtaleverk.

Som ansvarlige for kjøp av kollektivtransporttjenester innen sitt ansvarssområde, er det fylkeskommunene som bestemmer om de skal innføre kvalitetskontrakter i sine avtaler med kollektivselskapene. Samferdselsdepartementet er kjent med at Oslo kommune i 1999 og 2000 hadde en kvalitetskontrakt med AS Oslo Sporveier, og at det er innført kvalitetskontrakter i Hordaland. Samferdselsdepartementet stiller seg positiv til at også fylkeskommunene tar i bruk kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd, og vil bidra med kunnskapsoppbygging.

Innen eget kjøpsområde har Samferdselsdepartementet satt i gang et utredningsprosjekt ved Transportøkonomisk institutt for utvikling av avtaleverket for statens kjøp av persontransporttjenester fra NSB BA i retning av et system med kvalitetskontrakter. Prosjektet skal etter planen være avsluttet sommeren 2002.

I de kontraktene som er innført innenfor bussnæringen i Norge, er det på ulike måter innført overgangsordninger eller rammer for kontrakten som gir en trinnvis innføring av resultatavhengighet. Regjeringen legger opp til en trinnvis innføring av nytt kontraktssystem for kjøp av togtransporttjenester, både for å vinne erfaring med insitamentsnivå, økonomiske rammer og ansvarsdeling innenfor kontrakten.

I forbindelse med innføring av kvalitetskontrakter er det viktig å finne den riktige balansen mellom frihet og ansvar for transportøren, samtidig som myndighetene setter klare krav til kvaliteten på togtilbudet. Dette må avklares nærmere i det videre arbeidet med kvalitetskontrakter.

Det tas sikte på å legge inn elementer av resultatavhengighet i kjøpsavtalen med NSB BA for 2003, og at systemet kan bygges ut år for år i lys av de erfaringer som høstes.

Systemet med resultatavhengige tilskuddskontakter vil kunne videreføres også innenfor et system med konkurranse om drift av togtransport. Det vil da kunne inngås en slik kontrakt med den operatør som vinner en forutgående anbuds konkurranse om retten til det aktuelle rute-/konesjonsområde, jf. for øvrig nærmere omtale under kapittel 6.2.1.

Regjeringen vil høste erfaringer fra dette prosjektet og vurdere bruk av kvalitetskontrakter også innen de andre kjøpsområdene staten har ansvaret for.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Generelt

Regjeringen drøfter i denne meldingen tiltak for å styrke kollektivtransporten. Kollektivtilbudet skal opprettholdes og videreutvikles i alle deler av landet. I byområdene kan framkommelighetsproblemer og de lokale miljø-, helse- og arealproblemene som følge av vegtrafikken være betydelige. Meldingen har derfor et spesielt fokus på tiltak i byområdene. Et godt utnyttet kollektivtilbud kan gi miljømessige gevinster gjennom å bidra til reduserte utslipp fra transportsektoren og legge opp til en mer effektiv arealutnyttelse.

En helhetlig transportpolitikk for byområdene innebærer tiltak som begrenser bruken av personbil, noe som også vil ha positive miljømessige konsekvenser. Restriksjoner på bruken av personbil skal kombineres med en styrket kapasitet og kvalitet på kollektivtransporten. En vridning av persontransporten fra personbil til kollektive transportmidler, vil gi større framkommelighet for næringslivets transporter. Et velfungerende kollektivtilbud i byområdene vil redusere behovet for nye veginvesteringer.

8.2 Økt statlig innsats i kollektivtransporten

Regjeringen vil øke satsingen på kollektivtransporten med om lag 1,5–2 mrd. kr i perioden 2002–05. Følgende tiltak prioriteres innenfor denne rammen:

- En insitamentbasert statlig finansiering av fylkeskommuner som oppnår målrettet vekst i kollektivtransporten i byområder. Det tas sikte på å innføre ordningen i 2004.
- En økning i den varslede skole- og studentrabatten til 40 pst.
- Opprustning av T-banen i Oslo, gjennom en overføring som tilsvarer om lag 25 pst. av den økte kollektivsatsingen iht. Sem-erklæringen.

Bevilgningene til investeringer i jernbanestruktur skal kanaliseres mot hovedstrekningene, intercitytriangelet, samt nettet rundt de største byene. Dette er i tråd med prioriteringene i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til de konkrete prioriteringene i de årlige budsjettframleggene.

Tiltakene medfører ingen organisatoriske endringer og skal ikke medføre økte krav til administrasjon. Gjennomføringstakten for de nye tiltakene vil bli endelig fastlagt gjennom de årlige budsjetter, tilpasset det finanspolitiske opplegget. De økonomiske konsekvensene av tiltakene vil Regjeringen komme tilbake til, i første omgang i statsbudsjettet for 2003.

8.3 Tiltak for bedre samordning og organisering

Regjeringen foreslår i denne meldingen en rekke tiltak for en mer helhetlig og effektiv forvaltning av virkemidlene i transportsektoren, bl.a. forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren i byområdene, oppret-

telse av et samordningsorgan for kollektivtransport i det sentrale Østlandsområdet og videreutvikling av samordnede areal- og transportplaner. Tiltakene innebærer ingen formelle endringer i ansvars- og myndighetsforholdet mellom de tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune.

Det er lagt opp til at forsøkene skal iverksettes med overføring av aktuelle samferdselsmidler innenfor gjeldende budsjetttrammer. Forsøkene vil derfor i seg selv ikke medføre økte budsjettkrav. Forsøkene vil innebære økt administrasjon i utredningsfasen og i evalueringen. Det er tatt høyde for eventuelle tilleggssytelser innenfor Samferdselsdepartementets budsjett for å ivareta dette. De øvrige tiltakene vil ikke innebære økte budsjettkrav eller økte krav til administrasjon.

8.4 Tiltak for økt konkurranse og effektivisering

Samferdselsdepartementet vil liberalisere ekspressbusspolitikken og gi NSB BA økt frihet i tilpasningen av togtilbudet til konkurrerende transportmidler. I tillegg vil Samferdselsdepartementet ta i bruk kvalitetskontrakter, og legge opp til å innføre anbud ved statlig kjøp av persontransporttjenester på jernbane, samt innføre en generell adgang til anbud i ferjedriften. En mer rasjonell arbeidsdeling mellom transportmidlene og økt konkurranse vil samlet sett legge grunnlaget for mer kollektivtransport for hver tilskuddskrone og gi et bedre tilbud til transportbrukerne.

Flere aktører og flere markeder innebærer flere forhandlingssituasjoner, flere kontrakter og økt kontrollbehov. Økt bruk av anbudsutsetting og innføring av kvalitetskontrakter vil samlet sett gi økte administrasjonskostnader. Anbudsutsetting av togdriften vil føre til flere oppgaver både for Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. Regjeringen legger til grunn at gevinstene ved en deregulering er større enn transaksjonskostnadene som vil følge av økt konkurranse. Et mer markedstilpasset kollektivtransporttilbud vil kunne bidra til å frigjøre ressurser i transportsektoren som kan gi et bedre samlet kollektivtransporttilbud til de reisende.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 26. april 2002 om bedre kollektivtransport blir sendt Stortinget.
