



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010
Dep 0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Vår ref.:

Deres ref.:

Oslo, 29.juni 2016

Etatenes grunnlagsdokument til Nasjonal transportplan 2018 – 2029.

Høringsuttalelse fra Byggenæringens Landsforening.

Vi viser til etatenes grunnlagsdokument til Nasjonal transportplan 2018 – 2029, som ble lagt frem 29. februar 2016 med høringsfrist 1. juli 2016.

Nasjonal transportplan er det viktigste overordnede planverktøy for å bidra til å utvikle velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner, med et transportsystem som understøtter en kompakt arealbruk og knutepunktsbasert byutvikling, og samtidig et utbyggingsmønster for boliger og arbeidsplasser, som skaper markedsgrunnlag for kollektivtransporten.

BNL vil også peke på betydningen av at NTP vektlegger næringslivets transportbehov i de overordnede valg og prioriteringene som gjøres. Norske bedrifters avstandsulemper og transportkostnader er langt større enn våre handelspartnere og konkurrentland. For å styrke konkurransekraften til norsk industri, er det viktig å prioritere tiltak som reduserer avstandsulemper, og som sørger for utnyttelsen av vegnettets kapasitet.

BNL viser også innledningsvis til næringslivets omforente politikkdokument Samferdselspolitikken mot 2030, som er NHOs innspill til Nasjonal transportplan 2018-2029.

Bakgrunn

Tilstanden for norsk samferdselssektor er fortsatt dårlig og det er et stort vedlikeholdsetterslep og behov for store nyinvesteringer. De siste årene er sektoren tilført betydelig med midler, noe som har ført til høyere aktivitet enn tidligere. Dette har vært helt nødvendig og det er viktig at denne satsingen videreføres og styrkes i kommende NTP. Mange av de tyngste investeringsprosjektene skal bygges i neste NTP-periode og det er derfor viktig at de økonomiske rammene for NTP frem mot 2030 blir på et høyt nok nivå. BNLs oppfatning er at høyeste ramme må bli et minimum, da rommet for nye investeringer er svært lavt med lavere rammer.

Dårlig vedlikehold gir dårlig fremkommelighet og redusert trafiksikkerhet. Det er gledelig at man de senere årene har sett indikasjoner på at forfallet har sluttet å vokse og at man har begynt å redusere vedlikeholdsetterslepet innenfor vei og jernbane.

BNL er tilsluttet Næringslivets
Hovedorganisasjon - NHO

Byggenæringens Landsforening
Middelthuns gate 27
Postboks 7187 Majorstuen, 0307 Oslo
Telefon 23 08 75 00
Organisasjonsnummer 983 060 463
E-post firmapost@bnl.no / www.bnl.no

Det er positivt at man i etatenes grunnlagsdokument planlegger at vedlikeholdsetterslepet skal fjernes innen utgangen av planperioden. BNL mener det er viktig at denne ambisjonen videreføres i arbeidet med stortingsmeldingen, men mener at den samtidig må vurderes opp mot total økonomisk ramme for NTP.

Den forventede sterke befolkningsveksten de nærmeste tiårene, spesielt i og rundt de største byområdene, representerer store og utfordrende oppgaver for samfunnet. For å redusere klimabelastningen må trafikkveksten tas med kollektiv, sykkel og gange (0-vekst i personbiltrafikk). Dette medfører at areal- og transportpolitikken i langt sterkere grad enn før må samordnes. For byggenæringen blir utfordringen å levere bygg, boliger og samferdselsinfrastruktur til riktig tid, kostnad og kvalitet.

Nasjonal transportplan er en overordnet plan for alle transportmidler, som omfatter både

- (1) *transportkorridorer*, som knytter Norge sammen og med utlandet, og
- (2) skal legge grunnlaget for å utforme *regionale transportsystemer*, som utvikler bo- og arbeidsmarkedsregioner i og rundt byene, der det økte mobilitetsbehovet skal ivaretas på en miljømessig gunstig måte.

Nasjonal transportplan har tidligere hatt som hovedfokus de transportkorridorene, som binder landet sammen og som knytter Norge til utlandet. Regionale transportsystemer, som skal sikre mobiliteten i stadig større, og mer integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner (byregioner) har fått økende oppmerksomhet i gjeldende Nasjonal transportplan. BNL mener regionale transportsystemer sammen med regional arealpolitikk må få langt sterkere oppmerksomhet i stortingsmeldingen som Regjeringen skal utarbeide.

BNL vil i denne høringsuttalelsen konsentrere seg om den delen av Nasjonal transportplan som skal bidra til å *utvikle konkurransedyktige og miljøvennlige bo- og arbeidsmarkedsregioner*. (Kapittel 5) I tillegg vil vi kommentere behovet for *effektiv gjennomføring* (kapittel 15). Vi viser forøvrig til den ovennevnte rapporten fra BNL «bedre areal- og transportplanlegging – for raskere gjennomføring», der vi gir en mer omfattende og samlet fremstilling av BNLs forslag.

http://www.bnl.no/globalassets/dokumenter/diverse-notater/boligoginfrastruktur_rapport2015_endelig.pdf

Mål

BNL gir sin tilslutning til Regjeringens overordnede mål for transportpolitikken – et *transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til lavutslippssamfunnet*, de tre hovedmålene: *fremkommelighet, transportsikkerhet og klima/miljø*, samt etappemålene under de tre hovedmålene.

Ett av disse etappemålene – *persontransportveksten i byområdene skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange* – er spesielt relevant for de delene av NTP som vi vil kommentere i denne høringsuttalelsen.

Byområdene – forpliktende avtaler mellom stat, fylker og kommuner

Grunnlagsdokumentet behandler byområdene i kapittel 5, der det henvises til målet i gjeldende NTP 2014 – 2023 om at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. («0-vekstmålet for personbiltrafikk») Målet skal videreføres i den nye NTP 2018 – 2029.

For å nå dette målet mener BNL at det er behov for en langt sterkere samordning av areal- og transportpolitikken for byområdene – dvs. byene og pendlingsområdet rundt byene. Behovet er størst i de største byene, men også mellomstore og mindre byer bør se areal- og transportplanlegging i sammenheng, spesielt gjelder dette byer, som er knyttet til større jernbaneinvesteringer, bl.a. Intercity-strekningene.

Utfordringen er at ansvaret for politikk og virkemidler innenfor areal og transport ligger på ulike forvaltningsnivåer: stat og fylke har hovedansvar for de fleste samferdselsvirkemidlene, mens arealpolitikken i hovedsak ivaretas av kommunene. Nasjonalt ivaretas samferdselspolitikken av Samferdselsdepartementet, mens regionalpolitikken, boligpolitikken og plan og byggesak ivaretas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Svaret på denne utfordringen er tettere og mer forpliktende samarbeid mellom stat, fylker og kommuner om hovedgrepene i areal- og transportpolitikken, og mellom de to departementene med underliggende etater. Grunnlagsdokumentet legger opp til at bymiljøavtaler skal inngås for de største byområdene mellom stat, fylker og kommuner.

BNL støtter arbeidet med å utvikle bymiljøavtaler (Samferdselsdepartementet), kombinert med byutviklingsavtaler (Kommunal og moderniseringsdepartementet) og med finansieringspakker for investering i vei og bane og drift av kollektivtransport. Avtalene må stille krav til arealbruk og høy arealutnyttelse ved utbygging av bysentra, knutepunkter og langs kollektivakser. Sammen med store satsninger på infrastruktur må det følge midler som gjør berørte kommuner i stand til å løse sine oppgaver med å tilrettelegge for denne veksten.

Nasjonal areal- og transportplan

BNL mener at Nasjonal transportplan i større grad burde bli en Nasjonal *areal-* og transportplan (NTAP), som angir hovedmål og hovedgrep for samordnet planlegging av areal og samferdselsinfrastruktur i de største byregionene.

I grunnlagsdokumentet er det en grundig gjennomgang av de åtte nasjonale transportkorridorer.

BNL mener at NTP (NTAP) på tilsvarende måte bør omtale de største byområdene mht utfordringer, mål og overordnede grep i arealpolitikken og i utvikling av transportsystemet, og samspillet mellom arealbruk/byutvikling og transportsystem. Det er gitt en skissemessig beskrivelse av de fire største byregionene i kapittel 5. Den bør bearbeides videre, og utarbeides også for flere byregioner.

Omtalen må beskrive status mht gjeldende regionale areal- og transportplaner og den arealbruk det legges opp til i gjeldende fylkesplaner og kommuneplaner i de berørte kommunene, og omtale eksisterende og planlagte investeringer i viktig vei- og baneinfrastruktur, og hvordan disse samsvarer med planlagt arealbruk, senterdannelser og knutepunkter.

Omtalen bør også peke på muligheter for bedre løsninger av areal- og transportutfordringene, og dermed bidra til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for de partene, som skal inngå bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler.

Omtalen av byregionene bør ta utgangspunkt i den funksjonelle regionen, ikke i administrativ inndeling i kommuner og fylkeskommuner. Det er den funksjonelle bo- og

arbeidsmarkedsregionen som skaper mye av persontransportbehovet (arbeidsreiser) sammen med næringslivets transport knyttet til handel, distribusjon og service.

Staten og andre offentlige virksomheter bør samtidig praktisere en samordnet areal- og transportplanlegging ved lokalisering av publikumsrettet virksomhet og større arbeidsplasser, for eksempel sykehus, universiteter og høyskoler. Også store arbeidsplasser i offentlig sektor må knyttes til infrastruktur med stor transportkapasitet, slik at bolig og arbeidsmarked ikke gjøres avhengig av privat bilbruk.

Regionale areal- og transportplaner

I grunnlagsdokumentet pekes det på at interkommunale eller regionale areal- og transportplaner skal legges til grunn ved inngåelse av bymiljøavtaler.

BNL er enig i at areal og transportpolitikken regionalt bør fastlegges i en regional areal- og transportplan. Vi har fulgt utviklingen av den nylig vedtatte areal- og transportplanen for Oslo og Akershus med stor interesse, og mener både planen og prosessen frem mot planen med involvering av kommunene og dialog også med utbyggere og næringsliv, bør være et godt eksempel også for andre regioner. Prinsipielt mener vi den regionale planen bør være forpliktende for kommunene, forutsatt at de har deltatt i utarbeidelsen av den. Aktiv involvering bør uansett bidra til at kommunestyrene har en politisk forpliktelse.

NTP (NTAP) kan gi retningslinjer og veiledning både mht hva de regionale areal- og transportplanene skal omfatte, og hvordan prosessen skal gjennomføres i de fylker og kommuner, som skal delta i utarbeidelsen av planen.

Kommunene må være forpliktet av den arealpolitikken som ligger i den regionale planen i sine egne kommuneplaner, samtidig som staten må forplikte seg til å bidra vesentlig til å finansiere planlagt samferdselsinfrastruktur i den regionale planen sammen med fylker og kommuner gjennom bymiljøavtalene og finansieringspakkene.

Grunnlagsdokumentet peker på at flere byområder mangler helhetlige analyser av kapasitetsbehov og fremtidige transportstrømmer. Et slikt analysegrunnlag kan være viktig ved utarbeidelse både av regionale areal- og transportplaner og som underlag for forhandlinger om bymiljøavtaler.

Bymiljøavtaler

Hittil er det inngått bymiljøavtale for Trondheim, og det forhandles i Osloregionen (Oslo/Akershus). Planen er å inngå bymiljøavtaler for de ni største byområdene.

Bymiljøavtaler er et virkemiddel, som må utvikles på grunnlag av erfaring. BNL mener det er et viktig verktøy for å sikre forpliktende samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, og oppnå langt sterkere samordning av areal- og transportpolitikken. Avtalenes form og innhold må tilpasses de enkelte regioner, som i størrelse, geografisk utstrekning, struktur mht sentrum/flere sentra, knutepunkter og pendlings- og transportmønstre varierer sterkt.

Hvilke byområder som skal omfattes må også vurderes nærmere. Det er viktigst for de største byområdene. De 4 største er beskrevet skissemessig i grunnlagsdokumentet. Det er viktig å starte med de største, som både har de største utfordringene og der det er mulig å høste størst miljø- og klimagevinster av god samordnet planlegging.

En samordnet tilnærming til areal- og transportplanlegging er imidlertid viktig også i mellomstore og mindre byregioner. Det bør vurderes om enklere avtaler kan inngås, spesielt i de byene/byregionene som er viktige knutepunkter for jernbanen, og der staten bidrar med infrastrukturinvesteringene.

Det er viktig at bymiljøavtalene og parallelle byutviklingsavtaler mellom staten, fylke(r) og kommuner er forpliktende for alle parter, og dermed skaper forutsigbarhet. Kommunene må forplikte seg til en høy arealutnyttelse i bysentra, ved knutepunkter og langs kollektivakser. Samtidig må byutviklingen sikre god tilgjengelighet for gående og syklende, og bidra til god stedsutvikling i de enkelte utbyggings- og transformasjonsområdene.

Byutvikling er skreddersøm og kravene om høy utnyttelse må kombineres med krav til god kvalitet på byutviklingen. Bymiljøavtalene bør ikke gå for mye inn i detaljer i byutviklingen, men konsentrere seg om overordnede krav til utnyttelse og løsninger som støtter opp under målet om at persontransportveksten skal tas med kollektiv, gange og sykkel.

Forpliktelser til finansiering av vei- og baneinfrastruktur fra stat og fylke, må følges opp med forpliktelser for kommuner som skal motta vekst til tett og høy utnyttelse i bysentra, stasjonsnære områder og ved viktige knutepunkter.

Avtalene om høy arealutnyttelse og et transportsystem med god kapasitet og kvalitet må gjelde både ved jernbaneinvesteringer (f.eks. Intercity-utbyggingen), der staten finansierer 100 % av baneutbyggingen, ved nye metro-/bybane-/superbuss-utbygginger, der staten pr. i dag har lovet å bidra med 50 % av investeringskostnadene, men bør også gjelde ved f.eks. vei- og tunnelprosjekter, som frigjør arealer til byutvikling.

Når det gjelder eksisterende vei- og baneinfrastruktur, kan ikke staten på samme måte koble investeringsstøtte til krav om arealutnyttelse, men kommunene og regionen bør likevel følge en knutepunktsbasert byutviklingsstrategi langs disse banestrekningene, og legge dette inn i regionale og kommunale areal- og transportplaner.

I grunnlagsdokumentet er det anslått et totalt investeringsbehov i de ni største byområdene på 280 mrd. kr. Dette inkluderer også jernbaneinvesteringer. I høy ramme er det satt av i underkant av 50 mrd. kroner i bymiljømidler, i tillegg til 16,6 mrd. kr. til belønningsordningen. Vi stiller et stort spørsmål ved om dette er tilstrekkelig med midler til å møte de behovene som knytter seg til fremtidig kollektivinfrastrukturutbygging.

Samarbeid om utvikling av gode knutepunkter og stasjonsnære områder

I oppfølgingen av de overordnede planer og avtaler må byutvikling ved større transportknutepunkter og langs kollektivakser vies spesiell oppmerksomhet. Knutepunktene skal være attraktive omstigningspunkter mellom ulike transportmidler (buss/bybane/jernbane etc.). De skal ha god tilgjengelighet for gående og syklende. Knutepunktene skal omgis av bebyggelse med høy utnyttelse – bolig, næring etc., og en høy andel besøksintensive næringer – handel,

bevertning, hotell etc. Stasjonsnære områder og areal langs kollektivakser må utnyttes slik at kapasitet for kollektiv transport får den tilsiktede utnyttelsen og bidrar til redusert bilbruk.

Planleggingen og utformingen av knutepunktet og byutviklingen i området krever samordning mellom en rekke offentlige og private aktører – transportetater, kommune, utbyggere, eiendomsutviklere, næringsdrivende og boligselskaper.

På grunnlag av det som er nedfelt i regional areal- og transportplan, og i bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler bør det etableres et praktisk, utviklingsrettet samarbeid mellom de aktørene som skal bidra til planlegging, finansiering og utbygging av det aktuelle knutepunktet, slik at ulike tiltak kommer i riktig rekkefølge, støtter opp om et godt knutepunkt og lar seg finansiere til riktig tid. En aktør (kommune, transportetat, utbygger – dette kan variere etter hvilken aktør som har den viktigste rollen) kan være koordinator for et slikt samarbeid. Hver aktør bør i tillegg til ansvar for sitt tiltak, også ta ansvar for helheten.

Gjennomføringsevne

Hensikten med planene er å skape gode løsninger mht transport, byutvikling, regionutvikling, verdiskaping og miljø. Gjennomføringsevne er avgjørende for resultatene.

Vi er glad for at etatene har satt av et eget kapittel til å drøfte dette – kapittel 15.

BNLs rapport «Bedre areal- og transportplanlegging – for raskere gjennomføring» gir en samlet fremstilling av våre forslag til forenkling og effektivisering av planprosessene, både forbedringer i planlovgivningen og i planpraksis. Mye av dette gjelder kommunal planlegging, men er også relevant for stat og fylke. Planene må være rettet mot gjennomføring, ikke bare oppfyllelse av planfaglige krav.

Det er i en rekke sammenhenger tatt til orde for å bringe planleggingstiden i samferdselsprosjekter ned. NHO har nylig fått utarbeidet en rapport i regi av Vista analyse, som peker på tiltak for å halvere planleggingstiden. Her pekes det på følgende tiltak: 1) Sterkere føringer etter regjeringsbeslutningene basert på KVV-KS1-fasen, 2) Statlig plan bør bli hovedregelen, 3) Forpliktende deltagelse i tidligfase og begrensede muligheter til endringer i planfasen, 4) Forenklinger i statens prosjektmodell; KS 1 og KS 2.

Grunnlagsdokumentet peker også på tiltak for å redusere planleggingstiden, og for sammenhengende utredning, planlegging og utbygging, som både vil redusere kostnader og gi tidligere nytte av investeringene. Dette må følges opp i det videre arbeid med Nasjonal transportplan og gjennomføringen av den i transportetatene.

BNL er enig i at et velfungerende leverandørmarked med riktig kompetanse og god gjennomføringsevne er viktig for at transportetatene skal løse sine oppgaver.

Det er viktig å videreutvikle dagens kontrakts-strategier, og velge entrepriserformer som utnytter og videreutvikler kompetansen hos leverandørene. Beregninger utført for EBA viser at det er gir betydelig større grad av verdiskaping, større sysselsettingseffekt og større skatteinntekter det prosjektene først og fremst går til norske leverandører. Det er derfor viktig å legge til rette for like konkurransevilkår ved anleggskontrakter.

Det må legges til rette for innovasjon og utvikling av det norske leverandørmarkedet, helst i et slikt omfang at denne kompetansen kan eksporteres til andre land. For bransjen er det viktig med

forutsigbarhet, slik at man får mulighet til å bygge kapasitet som møter den etterspørselen som kommer.

Det er også viktig at man bruker kontraktsformer som bidrar til å bygge kompetanse og som gir entreprenørene mulighet til å bruke sin erfaring når prosjektene skal gjennomføres.

BNL mener det er positivt at transportetatene i grunnlagsdokumentet tar til orde for økt bruk av totalentreprise når det er hensiktsmessig. Det er viktig at NTP er tydelig på hvilken strategi man ønsker å benytte seg av i fremtiden. Dette vil være med å gi økt forutsigbarhet for bransjen.

Entreprenører/leverandører sitter på mye kompetanse og erfaring som bør utnyttes ved at de bl.a. får komme tidligere inn i planleggingen og med sin kompetanse bidra til hvilke løsninger som blir valgt. I tillegg til totalentreprise kan samspillsentreprise være en entrepriseform som utvikler både bestiller og entreprenør og som kan gi de beste samfunnsøkonomiske resultater for et utbyggingsprosjekt.

Tilpasning av statlige regelverk for å realisere 0-vekst innen persontransporten

Nasjonal transportplan har et vesentlig skjæringspunkt mot urban planlegging og utbygging. Dette er påpekt foran i sammenheng med omtalen av de fire store byregionene. Boligutvikling av stasjonsnære områder, langs kollektivakser og i knutepunkt vil kreve tilpasninger i plangrep, planbestemmelser og byggeteknisk regelverk. Det haster nå med å gjennomføre tilpasninger i regelverket for urban boligutvikling, slik at store investeringer i infrastruktur følges av konsentrert boligutvikling som grunnlag for å klare målet om nullvekst i personbiltrafikken.

Vegtransport

For næringslivets transporter er det svært viktig at vegnettet har god gjennomgående standard. For industrien, og da kanskje særlig skog- og trenæringen, er standarden på og klassifiseringen av vegnettet i stor grad avgjørende både for lass-størrelse og transportkostnader. Transportetatenes omtale av fylkesvegnettet i grunnlags-dokumentet til NTP gir derfor grunn til bekymring for utviklingen av dette vegnettet:

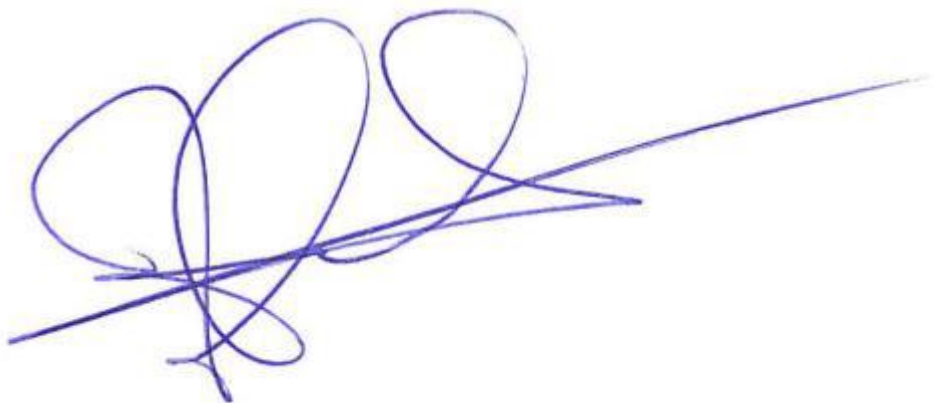
- Vedlikeholdsetterslepet er estimert til 50–85 mrd. kroner.
- Det er en årlig underfinansiering på 1,5-2 mrd. kroner til drift og vedlikehold.
- I dag har bare 50 % tilfredsstillende dekketilstand.
- Den gjennomsnittlige risikoen for å bli drept eller hardt skadd pr. kjørte km er om lag 50 % høyere enn på riksvegnettet.

Det er viktig at fylkesvegene ikke reduseres til et annenrangs vegnett med dårlig framkommelighet og høy skaderisiko sammenlignet med riksvegnettet. Slik fylkeskommunenes økonomiske handlings-rom er, ser det ikke ut til at de kan redusere vedlikeholdsetterslepet og fjerne flaskehalsen på sitt vegnett uten økonomiske bidrag fra statlig hold.

BNL støtter derfor at det etableres et fornyelsesprogram for fylkesvegene i tråd med anbefalingene fra transportetatene. For industrien er det avgjørende at det som en del av et slikt program eller gjennom en egen øremerket bevilgning settes i gang et systematisk arbeid for å

fjerne de viktigste flaskehalsene i fylkesvegnettet. Konkret innebærer det at det må lages en plan for forsterkning eller utskifting av bruer som hindrer effektiv næringstransport.

Vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Jon Sandnes
Administrerende direktør
Byggenæringens Landsforening