

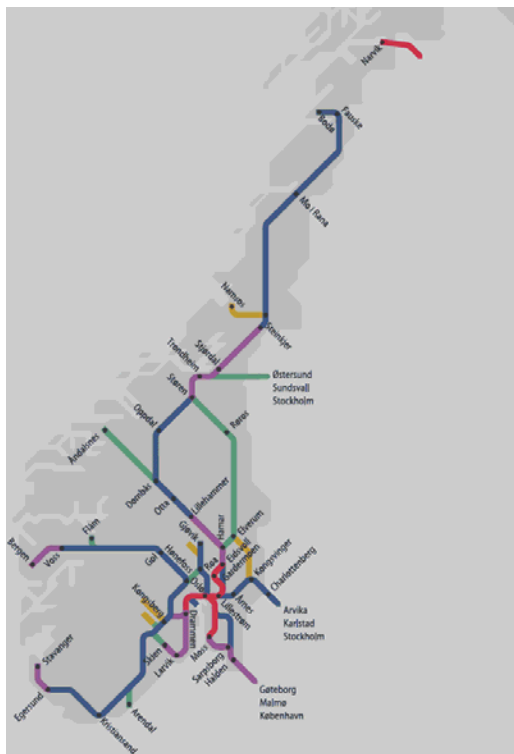
Anne Siri Haugen, senioringeniør, Jernbaneverket

Dansk og norsk transportplanlegging – med fokus på jernbaneplanlegging

Dansk og norsk transportplanlegging – med fokus på jernbaneplanlegging

Det er mange forskjeller som gir ulike rammevilkår for jernbaneplanleggingen i Danmark og Norge; topografi, befolkningstetthet, rolle og ansvarsfordeling i jernbanesektoren og EU-medlemskap er noen eksempler. Likevel er mange utfordringer innen jernbaneplanleggingen sammenfallende, eksempelvis hvordan vi best skal prioritere bevilgningene for å få et godt og effektivt transporttilbud. For å gi innblikk i forskjeller og likheter gjennomgås litt om plansystemer og –organisering. Hovedvekten er lagt på gjennomgang av norske ”Nasjonal transportplan”, som skiller seg fra det danske plansystemet ved formalisert samarbeid mellom fagorganene for vei, jernbane, luft og sjø i departementets sektorovergrepene planarbeid.

1 Kort innledning om Jernbaneverket



Jernbaneverket er statens fagorgan for jernbane, underlagt Samferdselsdepartementet, med ansvar for drift, vedlikehold og investeringer i det statlige jernbanenettet.

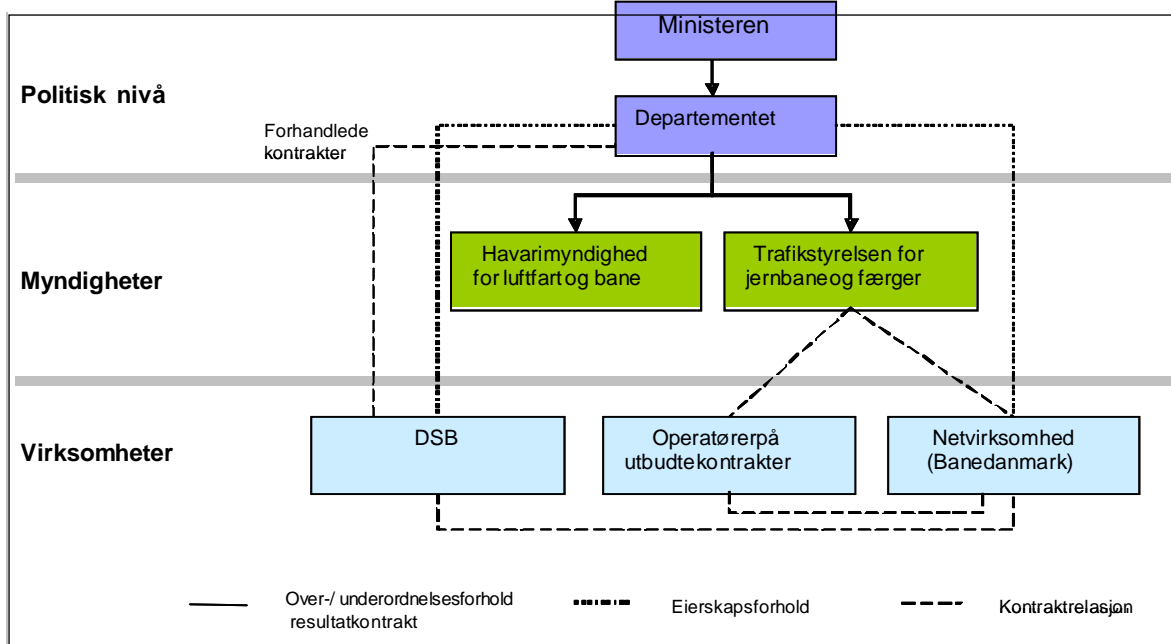
Jernbaneverket skal legge best mulig til rette for at jernbanen framstår som en sikker, moderne og samfunnsøkonomisk lønnsom transportform. Jernbaneverket skal sørge for utvikling og drift av et jernbanenett som tilfredsstillende samfunnets og markedets krav til sikkerhet, tilgjengelighet, hastighet, aksellast, togtetthet, lasteprofil, komfort/opplevelse, miljø og publikumsinformasjon. Jernbaneverket har også ansvar for jernbanestasjoner, terminaler og publikumsarealer, for ruteplanlegging og trafikkstyring, og for utredninger og planer innen jernbanesektoren.

Utvikling og drift av nettet er en samfunnsoppgave som må ses i sammenheng med utvikling og drift av annen samfunnsmessig virksomhet. Jernbaneverket skal bidra til at staten når de transportpolitiske målsettinger og skal arbeide for at jernbanetransport er en sikker og konkurransedyktig transportform, integrert med det øvrige transportnettet.

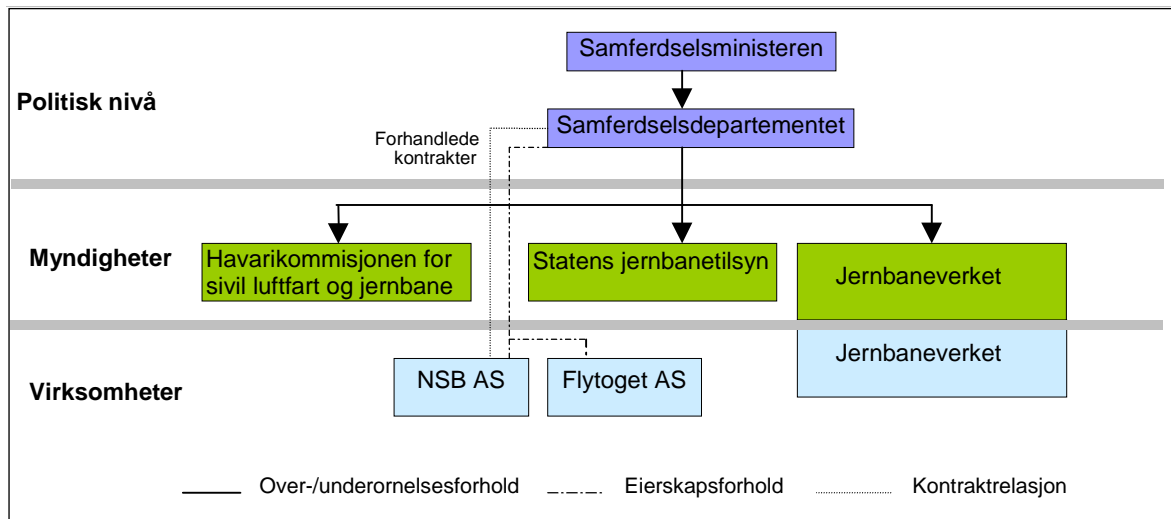
2 Organisering av jernbanesektoren, rolle- og ansvarsfordeling

Etter den danske omorganiseringen 01.07.03 ble forskjellen i måten å organisere jernbanesektoren på i de to landene betydelig. I Danmark er myndighetsoppgavene samlet hos Trafikstyrelsen for jernbane og ferger (senere forkortet ”Trafikstyrelsen”), statlig drifts- og produksjonsvirksomhet hos Banedanmark. Den norske organiseringen er mer lik den danske før 01.07.03, og Jernbaneverkets roller tilsvarer noenlunde de Banestyrelsen tidligere hadde.

Altså er det Jernbaneverket som står for trafikkeringsplanleggingen / transportplanleggingen, og har fagansvaret for langtidsplanleggingen.



Figur 1: Rolle- og ansvarsfordeling dansk jernbane (Opprinnelig figur: Trafikstyrelsen)



Figur 2: Rolle- og ansvarsfordeling norsk jernbane

Oppgave	Ansvar i Danmark	Ansvar i Norge
Sikkerhetsmyndighet jernbane	Trafikstyrelsen	Statens jernbanetilsyn
Trafikkeringsplanlegging (Da) / Transportplanlegging (No)	Trafikstyrelsen	Jernbaneverket
Investeringer i banenettet	Trafikstyrelsen (praktisk gj.føring : Banedanmark)	Jernbaneverket
Anbud på togtrafikk	Trafikstyrelsen	Samferdselsdepartementet (ennå ikke igangsatt)
Innkjøp av togtrafikk (forhandlede kontrakter)	Departementet	Samferdselsdepartementet
Drive og vedlikeholde statens jernbanenett	Banedanmark	Jernbaneverket
Styre og overvåke trafikken på jernbanenettet	Banedanmark	Jernbaneverket
Utarbeide overordnede kjøreplaner	Banedanmark	Jernbaneverket
Tildele kapasitet til togoperatørerne	Banedanmark	Jernbaneverket
Innkreve kjørevegsavgift	Banedanmark	Jernbaneverket

Det prinsipielle hovedskillet mellom de to landenes organisering av jernbanesektoren er at mens Jernbaneverket har ansvar for fordeling mellom drift / vedlikehold og langsiktige investeringer, er ansvaret i Danmark plassert hos henholdsvis Banedanmark og Trafikstyrelsen for jernbane og ferger.

3 Planlegging

Aktivitetene som inngår i transport- og investeringsplanleggingen er nokså sammenfallende i de to landene, mens formen de legges frem til politisk behandling på er ulik (se kapittel 4). De norske tiltakene som vedtas politisk gjennom Stortingets behandling av Nasjonal transportplan foreslås prioritert av transportetatene i fellesskap etter oppdrag fra departementet. De danske behandles enkeltvis via prosjekterings- og anleggslov, som i praksis gir prosjektfinansiering. Også i Danmark kan planene samles for politisk behandling, sist i ”Trafikforliket” (se kapittel 3.2). Den største forskjellen mellom de to landene når det gjelder samlede transportplaner er at det i arbeidet med de norske er et formalisert tverretatlig samarbeid (se kapittel 3.3.), likheten at de ikke er økonomisk forpliktende.

Både forut for og etter politisk behandling ligger mye planarbeid bak hvert enkelt prosjekt. Planene som utarbeides i regi av henholdsvis Trafikstyrelsen og Jernbaneverket motsvarer hverandre i store trekk. Litt forenklet ligner Trafikstyrelsens *Foranalyse* mye på Jernbaneverkets Utredning, *Indledende projektering* på Hovedplan og *VVM* (”*Vurdering af virkninger på miljøet*”) på Konsekvensutredning. De samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingene følger også samme prinsipper.

3.1 Trafikkerings- og investeringsplanlegging i Danmark

Hos Trafikstyrelsen heter det at gjennom transportplanleggingen / **trafikkeringsplanleggingen** fastlegges den ønskede togbetjening av forskjellige typer strekninger og stasjoner, på bakgrunn av blant annet aktuelle passasjertall og vurderinger av fremtidig passasjerpotensiale.

Foranalyse

Foranalysene er ofte en integrert del av trafikkeringsplanleggingen. I foranalysene undersøkes mulighetene for å forbedre togtrafikken gjennom forskjellige tiltak på jernbanenettet. Det kan være tekniske forbedringer, bygging av ekstra spor eller anlegg av helt nye strekninger. I foranalysene belyses for eksempel trafikale og samfunnsøkonomiske konsekvenser på et innledende nivå.

På bakgrunn av foranalysene kan det treffes en politisk prinsippbeslutning om at det skal etableres et mer gjennomarbeidet beslutningsgrunnlag. Prinsippbeslutningen kan videreføres i en *prosjekteringslov* (som sikrer finansiering av videre planlegging) eller et lignende politisk grunnlag.

Innledende prosjektering

Hvis det er politisk oppslutning om et prosjekt etter foranalysene, går Trafikstyrelsen videre med den innledende prosjekteringen. I denne fasen utarbeider Trafikstyrelsen et mer detaljert grunnlag for en eventuell endelig politisk beslutning om å gjennomføre prosjektet. Her belyses de trafikale og miljømessige konsekvenser og kommer med et gjennomarbeidet anleggsoverslag, som også gir grunnlag for en mer sikker samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet.

Innledende prosjektering kan danne grunnlag for en *anleggslov* eller en tilsvarende politisk beslutning med tilhørende bevilling til gjennomføring av prosjektet. Skjer dette overdrar Trafikstyrelsen prosjektet til Banedanmark, som står for gjennomføringen av prosjektet.

3.2 Investeringsrammer til veg og bane i Danmark

I ”*Grundlag for investeringsplan for Trafikministeriets område*” for perioden 2003-2012 fremgår det at igangsatte og vedtatte investeringsprosjekter utgjør til sammen 11 mrd DK, hvorav cirka 30% til bane. Forslagene til nye investeringer i dette dokumentet er utgangspunkt for ”Aftale mellem regeringen (Venstre og Det konservative folkeparti), Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om: Trafik (Finansministeriet 5.november 2003)”, populært kalt ”Trafikforliket”. Hovedpunktene er som følger:

Trafikpakkens hovedpunkter	Mrd. DK
Bevilgningsløft til utvidelse av togtrafikken og markant forbedring av jernbanenettet	9,2
Forbedringer av jernbanen vest for København	0,8
Utbygging av S-togsnettet og bedre vilkår for godstrafikken	0,3
Nye veginvesteringer	3,4

Trafikforliket er delt i fire kapitler, hvorav de to første er interessante i forhold til sammenligning med norske forhold:

1. Investeringsplan: Til nye investeringer er det i Trafikforlikets investeringsplan fordelt 1,1 mrd DK til bane og 3,4 mrd DK til veg. Til sikkerhets- og kapasitetsforbedringer i veg- og banenettet avsettes 1 mrd DK. Til beslutningsgrunnlag for nye investeringer (utrednings-/planarbeid) for en rekke konkrete prosjekter er planmidler frem til ferdig beslutnings-

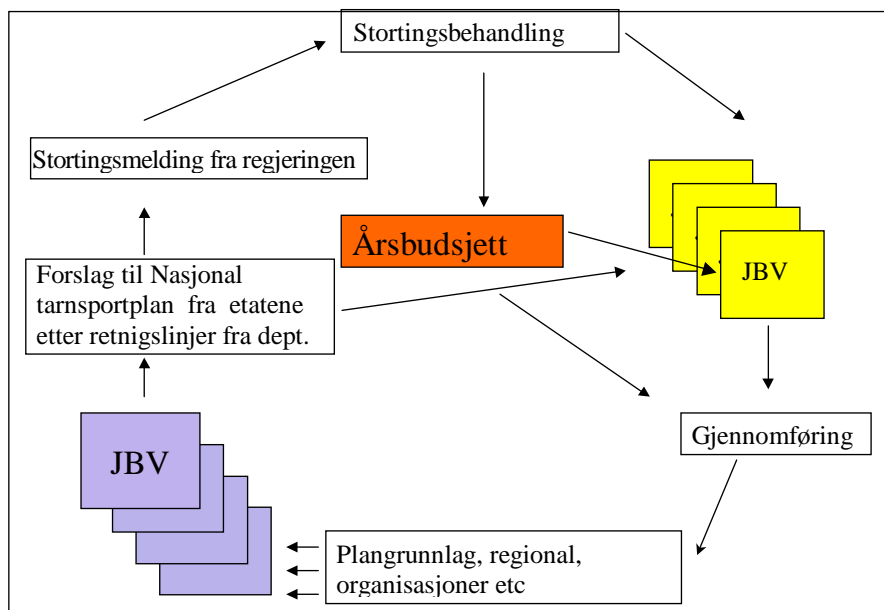
grunnlag avsatt for hvert år til 2007. Som det fremgår av tabellen over er midler til kapasitetsforbedringer av jernbanen vest for København avsatt med 0,8 mrd DK. Det er videre avsatt en reserve for landanlegg (jernbane) i forbindelse med Femern bæltforbindelse på 5 mrd, der partene står fritt vedrørende beslutning om gjennomføring. I investeringsplanen er det også satt av midler til medfinansiering av forundersøkelser av offentlige og private partnerskapsmodeller for regionale trafikkprodukter, til etablering av Vej- og Bromuseum og til kostnadsoverskridelse og mulige endringer i to vedtatte vegprosjekter.

2. Avtale vedrørende DSB og Banestyrelsen: Konkretisert vedrørende innkjøp av togtrafikk (forhandlede kontrakt for 2005-2014 med DSB med 26 % høyere togproduksjon enn i 2003, 13 % høyere på S-tog), anbud på togtrafikk (minst 1/3 av DSBs produksjon eksklusive fjerntrafikk og S-togtrafikk) og fornyelse og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen.

3.3 Nasjonal transportplan (NTP), de norske langtidsplanene for samferdselssektoren

For andre gang har transportetatene for vei, sjø, luft og bane på oppdrag fra Samferdselsdepartementet laget et felles forslag til tiårsplan for samferdselssektoren. Første NTP, ”Nasjonal transportplan 2002-2011”, erstattet de tidligere separate langtidsplanene for sjø- veg-, luftfart- og jernbanesektoren og ble behandlet av Stortinget våren 2001. Planhorisonten er delt i to perioder, med størst detaljering av investeringstiltak for de fire første årene (første periode). Planen rulleres hvert fjerde år.

Gangen i arbeidet er: Oppdrag og retningslinjer fra Samferdselsdepartementet til transportetatene ⇒ samlet forslag fra transportetatene ⇒ Stortingsmelding ⇒ Stortingsbehandling ⇒ forslag til handlingsprogrammer fra transportetatene ⇒ fylkeskommunal høring ⇒ handlingsprogrammer for første fireårsperiode.



Figur 3: Prosess NTP

NTP 2006-15

Transportetatenes forslag, fremlagt mai 2003

Transportetatene fikk i juni 2001 i oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet å utarbeide forslag til Nasjonal transportplan 2006 - 2015. Et viktig utgangspunkt for planarbeidet har vært de prioriteringer som følger av Nasjonal transportplan 2002 – 2011, Stortingets behandling av denne og oppfølgingen i senere budsjetter. Dette gjelder spesielt en fortsatt sterk vektlegging av sikkerhet og næringslivets behov, samt sterkere fokus på sjøtransport. Videre er det lagt vekt på tiltak som kan bidra til overføring av godstransport fra veg til sjø og bane. Forslaget tar etter retningslinjer fra Samferdselsdepartementet utgangspunkt i blant annet etatenes økonomiske planrammer, som er lik ti ganger rammene i statsbudsjettet for 2003.

I retningslinjene for planen utpekes målområdene

- sterk vektlegging av sikkerhet og næringsliv
- sterkere fokus på sjøtransport
- tiltak som overfører godstransport fra veg til sjø og bane
- styrking (og utnyttning) av kollektivtransportens konkurranseevne.

Ambisiøse mål på disse områdene krever kraftfull virkemiddelbruk. I planforlaget heter det at det faktisk er mulig å snu den negative utviklingen (det vil si økende biltransport) med hjelp av klare statlige prioriteringer, tiltak på avgiftssiden og samvirke mellom aktørene.

Arbeidet med planforslaget har vært todelt. I utredningsfasen bidro strategiske analyser på nasjonalt og regionalt nivå til å synliggjøre viktige utfordringer i utviklingen av et helhetlig og samordnet transportsystem. Disse har vært utgangspunkt for arbeidet med prioriteringene av tiltak og ressursinnsats. Datainnsamling, modellutvikling og metodeutvikling innledet arbeidet med de strategiske analysene, som omfattet:

- Scenarier for 2030
- Transportnett for intermodal utenriks godstransport
- Virkninger av klimaendringer
- Transport av fisk og havbruksprodukter
- Helhetlige sikkerhets- og risikoanalyser
- Samfunnsøkonomiske analyser
- Transportmodeller

Intensjonen er at forslaget til transportplan er lagt på et strategisk nivå, med mindre detaljerte prosjektomtaler. Prioritering av utbyggingsprosjekter omfatter kun større prosjekter. Mer detaljerte prioriteringer vil bli foretatt i forbindelse med transportetatenes handlingsprogrammer for 2006 – 2009, som vil bli lagt fram samtidig for fylkeskommunene til høring våren 2005. Fylkeskommunene skal i den forbindelse ha avgjørende innflytelse på prioriteringer på øvrig riksvegnett innenfor de rammer som gis av Stortinget.

Planen omfatter blant annet generelle deler (om samfunns- og transportutvikling, økonomi, miljø, sikkerhet og rammevilkår), konkret gjennomgang av transport- og investeringsbehov i ulike korridorer samt drift og vedlikehold. Utvikling av transportsystemene i storbyene omtales separat. Virkninger av de foreslåtte tiltakene gjennomgås for tema som samfunnsøkonomi, fremkommelighet, sikkerhet og miljø.

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen står samlet bak planforslaget, mens hver etat er ansvarlig for sine sektorspesifikke prioriteringer.

Stortingsmelding nr. 24 (2003-2004), fremlagt av Samferdselsdepartementet 12.03.04 presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk, og er en strategisk plan for utvikling av den samlede statlige infrastruktur for veg-, jernbane-, luft- og sjøtransport. Fire hovedmål er lagt til grunn for transportpolitikken:

- *Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken*, og fortsatt høy sikkerhet i andre transportformer

Mer miljøvennlig bytransport – med redusert bilavhengighet og økt kollektivtrafikk

- *Bedre fremkommelighet i og mellom regioner*, for å fremme utviklingen av levedyktige distrikter, vekstkraftige bo- og næringsmarked og dekke næringslivets transportbehov
- *Et mer effektivt transportsystem*, hvor blant annet økt bruk av konkurranse benyttes for å få best mulig transporttilbud for de samlede ressursene til transportformål.

Konkret foreslås:

Formål	Beløp 2006-15	Fordeling per år / formål
Vei	122,5 mrd	<ul style="list-style-type: none"> • 6 mrd til trafikktilsyn, drift og vedlikehold • 4,7 mrd til investeringer i riksveger • 0,4 mrd i statlig vederlag til OPS-selskaper (=offentlig og privat samarbeid) • 1,6 mrd til statlig kjøp av ferjetjenester
Jernbane	47 mrd.	<ul style="list-style-type: none"> • 3,1 mrd til drift og vedlikehold • 1,6 mrd til investeringer i jernbanenettet • Utbygging for å styrke nærtrafikk i Oslo-, Stavanger- og Bergensområdet • Regiontrafikk (InterCitytrafikk) på Østlandet og i Trøndelag
Kystverket	5 mrd	1 mrd per år til investeringer, drift og vedlikehold og tjenester rettet mot sjøtransport, hvorav ca halvparten dekkes inn via avgifter
Statlig kjøp av lufthavntjenester fra Avinor AS	3 mrd.	<ul style="list-style-type: none"> • Statlig kjøp av lufthavntjenester • Utbygging • Utskifting flykontrollsystem • Tiltak mot terror og sabotasje
Statlig kjøp av transporttjenester med jernbane	14 mrd.	
Samlet vei, bane, luft og sjø 2006-15	192 mrd.	Utbygging, drift og vedlikehold

Samferdselskomitéens behandling, 08.06.04: Innstillingen vedtatt, og tilføyet et femte hovedmål om et transportsystem som er tilgjengelig for alle og et transportsystem som gjør det mulig å leve et aktivt liv.

Stortingets behandling, Innst. S. nr. 240 (2003-2004), vedtak 482 og 483, 15.06.04

Vedtaket, med økning av investeringsrammene med 22 mrd over tiårsperioden fordelt med 10 mrd til både veg og jernbane, andre kollektivtiltak med 1,5 mrd og kyst med 0,5 mrd. Til sammen for de fire sektorene vedtok altså Stortinget å bruke 214 milliarder NOK over tiårsperioden.

Handlingsprogram

På bakgrunn av vedtaket utarbeider etatene sine handlingsprogram for den første fireårsperioden. Handlingsprogrammene beskriver fordelingen av midlene på tiltak og skal på ekstern høring, blant annet til fylkene, i februar neste år.

4 Politiske vedtak og finansiering

Det danske systemet med prosjekteringslov og anlegslov sikrer finansiering av det vedtatte enkeltprosjekt til det er ferdig planlagt og bygget; altså prosjektfinansiering. Riktignok gis bevilgning formelt kun gjennom den årlige "finanslov" for et år av gangen, men i praksis vil anlegslov bli innlemmet i det årlige budsjettet uten videre.

Tilsvarende blir politiske avtaler overholdt med mindre et nytt flertal, som ikke har del i den gamle avtalen, beslutter noe annet. I relasjon til avtalen fra november 2003 ("Trafikforliket") betyr det at de omtalte prosjekter vil bli gjennomført med mindre et nytt flertall beslutter noe annet. "Trafikforliket" medfører ikke automatikk i forhold til de nødvendige bevilgninger. Bevilgningene forutsetter politisk vilje til å leve opp til avtalen. Terminene ligger noenlunde fast, men kan forskyves noen år. Investeringsplanen fra februar 2003 har slik sett ingen status, men kan brukes til å forstå elementer i "Trafikforliket" fra november 2003.

Prosjekterings- og anlegslov skal forstås som et instrument til å implementere avtalen fra november 2003. Prosjekterings- eller anlegslov (eller finanslov) kan også brukes til å igangsette nye prosjekter, hvis det skulle vise seg å være politisk vilje til det.

Nasjonal transportplanvedtaket er ikke økonomisk bindende, det kan sies at det "vedtas en verbal vilje", oppfølgende bevilgninger til de ulike tiltakene forutsettes avsatt via statsbudsjettet hvert år. De årlige bevilgningene har hittil vært lavere enn i vedtatt Nasjonal transportplan. For eksempel er oppfølgingsgraden av Nasjonal transportplan for inneværende periode som følger (alle tall i mill. NOK):

	2002	2003	2004
Investeringsramme årlig i følge NTP 2002-2011 (Innst. S. Nr 119 (2000-2001))	1947	1947	1947
Bevilget investering	1252	1609	1867
GSM-R (ikke med i NTP / Stort.meldig)	18	215	550
Etterslep ekskl. GSM-R	-713	-553	-630

At NTP-vedtaket ikke følges opp i de årlige budsjettene betyr utsettelse av prosjekter som er igangsatt eller planlagt. Dette gir igjen lite forutsigbarhet, både i forhold til omgivelser og kunder, og med hensyn på planlegging og gjennomføring. Troverdigheten hos fylker og kommuner svekkes. Det betyr også at dersom de faktiske bevilgningene var forutsigbare, kunne tiltak vært prioritert på en bedre måte i forhold til hvilke tiltak som gir størst nytte.

Oppsummert er fordelene med det danske systemet er forutsigbarheten i at et prosjekt vedtatt via anleggslov / finanslov gjennomføres, med det norske at det gir større mulighet for å samordne behov og investeringer på tvers av transportformene.

En kombinasjon av det beste fra de to plan- og finansieringsformene ville antakelig være: Samlet plan for transportsektoren (a la NTP) med politisk bindende prosjektfinansiering for hvert prosjekt i etterkant (a la anleggslov).

5 utfordringer i planleggingen

Ut fra en begrenset kjennskap til dansk jernbaneplanlegging, kan følgende synes som felles utfordringer og tema for interessante diskusjoner:

Tema / mulig utfordring	Hvorfor / hvordan?
Datagrunnlag	Å skaffe og oppdatere gode databaser over eksempelvis passasjer- og godsmengder er nødvendig grunnlag i trafikkeringsplanleggingen. Er det vi har godt og tilgjengelig nok? Hvordan sikres bedre datatilgang? I Norge er det problematisk å få tilgang til godsmengder og passasjertall. Hvilke erfaringer har man i Danmark med å knytte opplysninger om eksempelvis trafikk tall og punktlighet til avtalene med transportselskapene?
Verktøy	Gode planleggingsverktøy er viktig, både i arbeidet internt og i forhold til begrunnelse av prioriteringene mot politiske systemer og omverdenen. Har vi gode nok planverktøy for transportplanlegging / trafikkeringsplanlegging generelt? I Danmark hevdes trafikkeringsplanlegging å være et instrument under utvikling. Hvordan ønskes det utviklet? Hva med verktøy for planinnhold, kostnader, trafikkprognoser, VVM, samfunnsøkonomiske analyser og annet grunnlag for å foreslå prioriteringer?
Begrunnelser / kommunikasjon	I Norge er erfaringen at vi ikke er flinke nok til å fortelle omverdenen hvorfor vi skal bruke mange penger på prosjektene våre, og få aksept i opinionen. Fungerer dette bedre i Danmark, hva kan vi lære?

Det analyseres og regnes det mye i transportsektoren, sammenlignet med andre sektorer. Planleggerne i de to landene møter i det daglige arbeidet mange av de samme utfordringene, og antakelig kunne kontakt mellom dem som stiller med det samme være til gjensidig nytte.