

# Vedlegg a5 Tiltakspakken

## KS1 av KVVU for Transportløsninger i Nord-Norge

MARSTRAND.



## INNHALDSFORTEGNELSE

1	Bakgrunn .....	3
2	Metodisk tilnærming i KVVU .....	4
3	Vurdering av prosess.....	7
4	Beskrivelse av innholdet i tiltakspakken .....	9
5	Konklusjon .....	12

## 1 BAKGRUNN

Samferdselsdepartementet ga i juni 2020 Statens vegvesen i oppdrag å utarbeide en KVV for Transportløsninger for Nord-Norge. Samfunns målet for utredningen ble fastsatt i 2022 og beskriver fremtidig situasjon:

*«Nord-Norge har et bærekraftig transportsystem som binder land og folk effektivt sammen. Transportsystemet gir enklere reisehverdag, fremmer nasjonal og regional utvikling og sikrer god samfunnsikkerhet og beredskap.»*

Det er gjennomført en egen KVV for Nord-Norgebanen på strekningen Fauske-Tromsø som også inkluderer tiltak på Nordlandsbanen og Ofotbanen, der konsepter er spilt inn til KVV Transportløsninger for Nord-Norge.

## 2 METODISK TILNÆRMING I KVVU

Det er gjort detaljerte kartlegginger av fakta og utviklingstrekk for Nord-Norge som **problembeskrivelsen** er utledet fra<sup>1</sup> Problemene er delt inn i kategoriene:

- De lange avstandene
- Sårbarheten i transportsystemet
- Forutsetninger for å kunne ta i bruk ny teknologi og alternative energikilder

I **behovsanalysen** behandles nasjonale behov, regionale behov og interessentgruppers behov. De nasjonale målene tillegges størst vekt. Basert på behovsanalysen er det prosjekt-utløsende behovet definert:

*«Det er behov for et transportsystem som legger til rette for utnyttelse av ressursgrunnet og som ivaretar hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap i hele landsdelen. For å sikre arbeidskraft og levedyktige lokalsamfunn er det behov for å styrkebolyst og bli-lyst i alle regioner.»*

Det **prosjektutløsende** behovet deles inn i tre tema (senere i utredningen benevnt måltema):

1. Utnytte ressursgrunnet i landsdelen («Rikdom fra havet»,)
2. Tilfredsstillende samfunnssikkerhet og beredskap («Forberedt!»)
3. Styrke bolyst og bli-lyst («Bo og bli-lyst»)

I **mulighetsstudiet** utforskes mulighetsrommet som fremkommer av problembeskrivelsen, behovsanalysen, samt effektmål og rammebetingelser. Utreder legger til grunn at mulighetsrommet finnes innenfor de tre prosjektutløsende behovene som listet ovenfor, supplert med tiltak for å binde landsdelen sammen med resten av landet og utlandet. Mulighetsrommet er utforsket ved å identifisere mulige tiltak for hver transportform innenfor de prosjektutløsende behovene, etter en 4-trinnsmetodikk. Gjennom utforsking av mulighetsrommet har utreder sett på tiltak som kan bidra til å realisere samfunnsålet.

---

<sup>1</sup> De viktigste delrapportene og særutredningene er: «Befolkning og regioner» (KVVU TNN, 2023); «Godstransport. Situasjon og problembeskrivelse» (KVVU TNN, 2023); «Regionale problemstillinger for persontransport» (KVVU TNN, 2023); «Samfunnsøkonomisk analyse av værutsatte strekninger og fjelloverganger» (SVV, 2023); «Næringstransporter i Nord-Norge» (Transportutvikling, 2022); «Teknologinotat» (KVVU TNN, 2023) og «Fremtidens transportsystem i Nord-Norge. Scenarier for KVVU Nord-Norge» (Asplan Viak, 2022)

Tabell 1 - Gruppering av tiltak i mulighetsrommet (uthevede er egne tiltakskategorier i Tiltakspakken)

Tiltaksområde	Tiltakskategorier i mulighetsrommet
Utnyttelse av ressursene i landsdelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Farleds-, innseilings og havnetiltak</b></li> <li>• Oppgradering av fylkesveger</li> <li>• Tiltak for næringstransport på riks- og europaveger</li> <li>• Ferger på riks- og fylkesvegnettet</li> <li>• <b>Døgnåpen tollstasjon Bjørnfjell</b></li> <li>• <b>Terminaler</b> og raste-, hvile- og ladeplasser (<b>servicetilbud</b>)</li> <li>• Tilrettelegging for sykkelturisme - <b>reiseliv</b></li> <li>• Tiltak på veg/bane for bedre <b>reindrift</b></li> </ul>
Bedre samfunns-sikkerhet og beredskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kombinerte tiltak for bedre robusthet på riks- og europaveg</li> <li>• Skredsikring/oppetid på værutsatte strekninger (<b>Sårbare strekn.</b>)</li> <li>• Oppgradering av omkjøringsveger</li> <li>• <b>Beredskap mot akutt forusensing</b></li> <li>• <b>Militærtransport (vertslandsstøtte)</b></li> <li>• Brutiltak</li> <li>• <b>Ny havn og utbedring av lufthavn på Svalbard</b></li> </ul>
Økt bolyst og bli-lyst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regionforstørring</b> ved kortere reisetid og fastlandsforbindelser</li> <li>• <b>Lufthavner</b> – nye og utbedring av eksisterende</li> <li>• Reduserte flypriser og tilbudsforbedring (<b>kollektivtilbud</b>)</li> <li>• <b>Kollektivtilbud</b> og tiltak i kollektivsystemet</li> <li>• <b>Gang og sykkelveg</b> langs riks- og europaveg</li> <li>• Miljø- og trivselstiltak i småbyer og tettsteder - <b>Mikrourbanisme</b></li> </ul>
Bedre landbasert godstransport mellom Nord- og Sør-Norge	<p>Trinnvis utvikling av hovedvegnettet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre drift- og vedlikehold og mindre utbedringer</li> <li>• Gul midtlinje</li> <li>• Nybygging av veg</li> </ul> <p>Trinnvis utvikling av jernbanenettet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapasitetsøkning Nordlandsbanen</li> <li>• Elektrifisering av Nordlandsbanen</li> <li>• Ny Nord-Norgebane</li> </ul>

Utredning går videre i utredningsprosessen med en tredelt utredning. Der et *konseptuelt valg* utvikles for strekningen Fauske-Tromsø. Dette inngår i *helhetlige konsepter* som strekker seg utover aksene Fauske-Tromsø. Tiltak som ikke hører til helhetlig konsept og konseptuelt valg sorteres ut, og blir ikke analysert i alternativanalysen. I stedet samles disse identifiserte tiltakene<sup>2</sup> i en egen *Tiltakspakke*. Tiltakspakken ansees som en grunnpakke som bidrar til å oppnå samfunns målet. Pakken legges til grunn for alle konseptene og forutsettes gjennomført uavhengig av det konseptuelle valget for strekningen Fauske - Tromsø.

<sup>2</sup> Det er 6 identifiserte tiltak som er forkastet; Ny veg gjennom Reisadalen, Ny veg til Båtsfjord, Kortbaneflyplass Kautokeino, Andre veglinjer Fauske-Narvik, Andre linjer for [ytre] jernbane Fauske-Narvik og Jernbane i Skibotndalen

Tiltakene grupperes i tre tiltaksporteføljer basert på de overordnede virkningene som søkes nådd (ref. prosjektutløsende behov):

1. «Bo og bli-lyst»
2. «Rikdom fra havet»,
3. «Forberedt!»

De tre temaene ovenfor benevnes i KVVU som måltema, og brukes senere for å vurdere måloppnåelse, det vil si Tiltakspakkens virkning for samfunnsålet. Hvert måltema er brutt ned i flere tiltakskategorier, som er uthevet i Tabell 2.

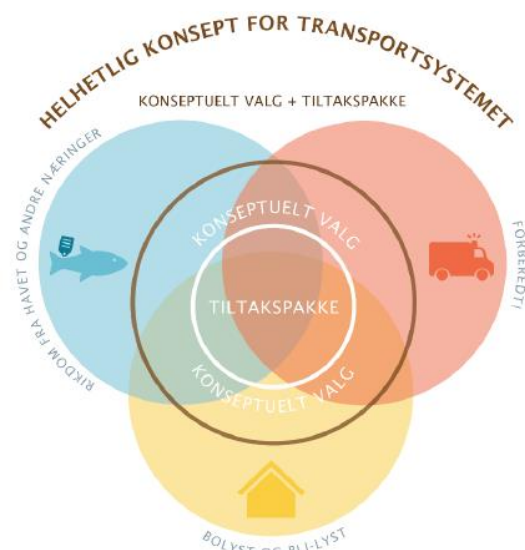
Tiltakspakken er dokumentert i et eget notat, der de forskjellige tiltaksporteføljene beskrives overordnet, med kostnadsestimater. Den videre behandlingen av Tiltakspakken i KVVU gjøres i form av en vurdering av måloppnåelse for hver tiltakskategori. Det er utarbeidet et anslag på kostnad for hvert av de tre måltemaene/portefølje-områdene. Total kostnad for Tiltakspakken er angitt å være 100 milliarder kroner og kommer i tillegg til kostnadene ved konseptuelt valg som varierer fra 76.9 til 271 milliarder kroner. En oppsummering av kostnader for Tiltakspakken viser imidlertid en total sum på 169 milliarder kroner.

I KVVUens anbefaling prioriteres ikke Tiltakspakken etter samfunnsøkonomi, men måltemaene vurderes i stedet med hensyn til oppnåelse av samfunnsålet. Tiltakspakken ligger til grunn i alle konseptene. Anbefalingen i KVVU lyder:

*«Konsept 1, som inkluderer Tiltakspakken og konseptuelt valg 1, kombinert med ny innfart til Tromsø fra konseptuelt valg 3 anbefales fordi det samlet gir best samfunnsøkonomi og god måloppnåelse.»*

I føringer for videre planlegging anbefales det at det utarbeides et strategisk gjennomføringsprogram for Tiltakspakken etter at beslutning om konsept er gjennomført:

*«Strategisk gjennomføringsprogram bør inneholde et helhetlig opplegg for videre gjennomføring og prosess, fra hva og hvordan man skal planlegge etter Plan- og bygningsloven, kategori innenfor Nasjonal transportplan og framtidige kontraktstrategier.»*



Figur 1 - Avgrensning av mulighetsrommet for utvikling av konsept

### 3 VURDERING AV PROSESS

Tiltakspakken inneholder enkeltstående tiltak som til sammen er den eneste løsningen i utredningen som dekker alle transportformer som angitt i prosjektets mandat og oppdragsbrev.

Pakken er beskrevet som en grunnpakke som må gjennomføres for å nå samfunnsmålet. Vår vurdering er at tiltakene kan gjennomføres enkeltvis/trinnvis, prioriteres i NTP enkeltvis og at også tiltak som ligger i konsept kan gjennomføres enkeltvis. Dersom et tiltak på tilførselsårene til E6 ikke gir en veivalgseffekt og dermed ikke leder til en omfordeling av trafikk, kan tiltakene vurderes separat. Vi mener at dette er tilfellet for majoriteten av tiltakene i Tiltakspakken, slik at disse kan gjennomføres og prioriteres separat etter modenhet og nytte.

Tiltakspakken inneholder tiltak som har vært del av andre KVUer. Det forekommer at tiltak fra Tiltakspakken som ikke er tilrådd i KVU der tiltaket ble beskrevet allikevel anbefales gjennomført i Tiltakspakken. Vi har ikke gått inn i vurderingene i de enkelte KVUene, men generelt er det anbefalte alternativet i en KVU det som er vurdert som det beste ut fra en alternativanalyse der virkninger prissatte, ikke-prissatte og måloppnåelse analyseres.

Tiltakspakken inneholder tiltak som ikke har vært utredet tilstrekkelig, og som ikke er kostnadsestimert. 90 prosent av tiltakene i pakken er priset, men vi har ikke hatt tilgang til detaljerte kostnadsanslag eller usikkerhetsanalyser. Det synes å være stor forskjell i modenhet på tiltakene og i variasjon når planlegging og anslag har blitt utført. Anslag for tiltak i Statens vegvesen sin portefølje som har gjennomgått KVU eller har vært inne i NTP-prosessen tidligere legger vi til grunn at er estimert etter Statens vegvesen sin anslagsmetode. En stor del av tiltakene på fylkeskommunale veier er lagt i samletiltak med relativt stor investeringspott. Vi har ikke hatt informasjon om modenhet og anslag på disse.

Tiltakspakken inneholder tiltak som ligger under fylkeskommunenes ansvarsområder. Det er uklart hvordan fylkeskommunene prioriterer disse tiltakene og om de er kostnadsberegnet. KVU gir ingen forslag til hvordan fylkeskommunale tiltak skal utredes videre. Det forutsettes rundsummer per tiltaksgruppe for fylkesvei i Tiltakspakken, og at det betales statlige tilskudd til tiltak under fylkeskommunenes ansvarsområder. Det er imidlertid uklart hvordan midlene skal prioriteres. Det er ikke angitt om fylkeskommunene skal utarbeide samfunnsøkonomiske analyser eller styre etter netto nytte per budsjettkrone.

Tiltakspakken inneholder tiltak som inngår i ett eller flere konseptuelle valg. Tiltakspakken ligger til grunn for alle konsepter og kan tolkes å være prioritert foran konseptene. Noen konsepter - dersom det velges et konsept som er uten disse tiltakene er fremdeles representert i Tiltakspakken.<sup>3</sup>

Tiltak i Tiltakspakken omfatter både investeringstiltak og driftstiltak. Tiltak er prioritert, men ikke etter en beskrevet systematikk. Det finnes et eget dokument «Tabeller Tiltakspakke» som angir enkelte tiltak som prioriterte. Noen tiltak er tidfestet i første eller annen del av NTP-perioden,

---

<sup>3</sup> Eksempelvis er det prioriterte tiltaket «Større kombinerte tiltak med flere formål som bedrer robustheten/restitusjonen» i måltema «Forberedt!» med estimert investering 19.780 mill. kr. En del av tiltakene i dette samletiltaket er del av konseptuelt valg, men over 5.000 mill. kr. ligger i Tiltakspakken.

noen tiltak er tidfestet til etter 2036. Utreder foreslår i anbefalingen i hovedrapport å prioritere tiltak i et strategisk gjennomføringsprogram, der tiltak i realiteten prioriteres gjennom NTP-prosessen.

Tiltak som er nært knyttet til utbygde eller besluttede konseptstrekninger kan bedre økonomien i disse, eller få reduserte kostnader ved samkjørt utbygging. Eksempler er skredtiltak, vintertiltak og fremkommelighet for militære transportere. Tiltak som underbygger allerede gjennomførte tiltak, som fremkommelighetstiltak til havner og godsterminaler kan også bidra til at allerede gjennomførte investeringer får bedre nytte. Det er utfordrende å begrunne/prioritere tiltak i Tiltakspakken dersom de er vurdert til å bidra til bedre nytte i allerede gjennomførte utbygginger.

Tiltakspakken vurderes kun opp mot måloppnåelse for samfunns målet og ikke opp mot effektmålene, selv om flere av tiltakene er definert som indikatorer i effektmålene. Det er uheldig at det ikke finnes effektmål for Tiltakspakken. Eksempel på indikatorer som kan gi informasjon for prioritering være ulykkesstatistikk, spart reisetid, stenginger, kolonnekjøring, ÅDT, godsandel på strekning (ÅDT(V)), andel sjømattransporter av ÅDT(V), etc. De forannevnte er indikatorer eller virkninger som er vurdert for de tiltakene som faktisk har gjennomgått samfunnsøkonomisk analyse, og vil i senere utredningsfaser av tiltakene kunne gjenfinnes i prissatte virkninger.

I KVUens anbefaling vurderes Tiltakspakken, sammen med konseptuelt valg 1 og Ny innfart til Tromsø, å samlet gi best samfunnsøkonomi selv om Tiltakspakken ikke har gjennomgått samfunnsøkonomisk analyse.



## 4 BESKRIVELSE AV INNHOLDET I TILTAKSPAKKEN

Tiltakspakken inneholder enkeltstående tiltak og er i KVU en grunnpakke som må gjennomføres for å nå samfunnsålet, uavhengig av hvilket konsept som velges. Med denne tilnærmingen vil Tiltakspakken ha høyere prioritet enn konseptene. Noen tiltak inngår i ett eller flere konsepter. Om tiltaket reflekteres i konseptet skal kostnadene i Tiltakspakken i prinsippet nedjusteres.

Tiltakspakken dekker alle transportformer og regioner, fra transportetatens ansvarsområder og ned til fylkesveinivå. Tiltakspakken har relasjon til både konsept og til NTP-prosjekter. Figur 3 nedenfor viser hvordan tiltak i Tiltakspakken samvirker med konseptuelle tiltak og NTP-tiltak i området rundt Narvik fra Ballangen i sør til Gratangsfjellet i nord og Bjørnfjell i øst til Langvassbukta nær Sortland i vest.

Figuren gir et innblikk i prioriteringene knyttet til strekninger som er utbygd og under bygging i ett av flere tiltaksområder som grenser til konseptuell strekning. Vi ser at delstrekninger med høy trafikk og godsandel (E10) synes å ha blitt prioritert i NTP. Narvik godsterminal er oppgradert tidligere, og det er nevnt tiltak for ny Narviktunnel og økt kryssingsspor kapasitet i NTP 2025-36. Tiltak i Tiltakspakken kan bedre effektiviteten vest-øst, både inn mot E6 og inn mot Narvik godsterminal og mot Sverige.



Figur 2 - Illustrasjon av tiltak i NTP, konseptuelt valg og Tiltakspakken i området rundt Narvik og Harstad

Pakken omfatter cirka 140 tiltak, gruppert etter måltema, eller virkninger på samfunnsålet, som ønskes oppnådd. 108 av tiltakene er priset, og 14 tiltak inngår i tillegg som en del av ett eller flere konsepter.

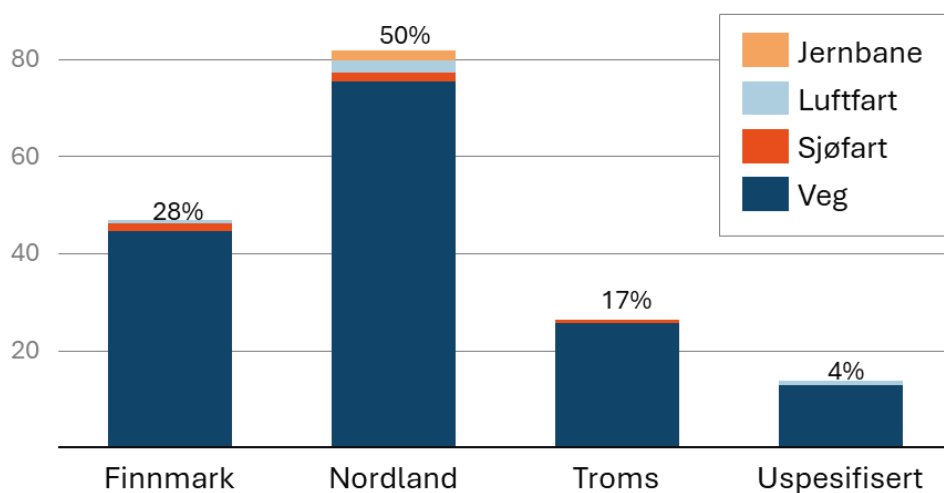
Tabell 2 - Oversikt over sammensetningen av Tiltakspakken per måltema (mill.kr.). Tiltak på Narvik godsterminal ligger under posten intermodal. (Kilde: KVV TNN, Notat om Tiltakspakken, SVV 2023)

	Antall priset	Foreslått ramme KVV	Stipulert kostnad i delrapport	Prioriterte tiltak i delrapport
Bolyst og bli-lyst	23	25.000	36.520	8.700
Rikdom fra havet	62	65.000	119.300	101.000
Forberedt!	23	10.000	10.782	9.795
<b>Sum</b>	<b>122</b>	<b>100.000</b>	<b>169.160</b>	<b>122.055</b>
<b>Del av konsept</b>	<b>14</b>		<b>2.560</b>	<b>2.560</b>
<b>Del av NTP 2025-36</b>	<b>10</b>		<b>12.585</b>	<b>9.335</b>

Tabell 3 – Prisede tiltak etter type og geografi (mill. kr.)

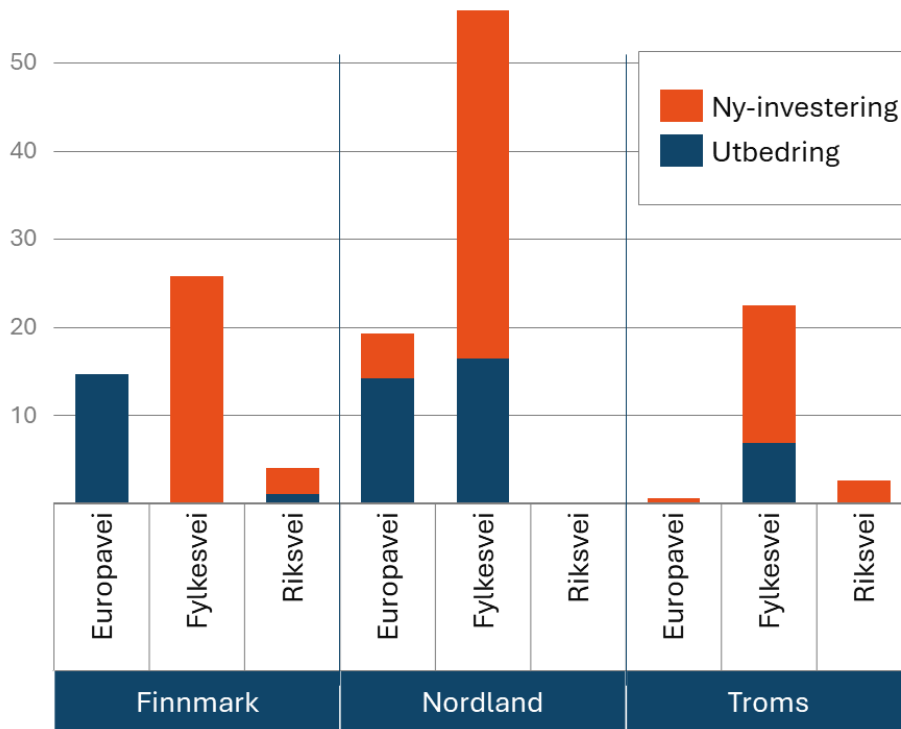
	Antall	Pris	Riks- og Europavei	Jernbane	Luftfart	Sjøfart	Fylkesvei	Intermodal	Gang & Sykkelvei	Kollektiv	Annet
Nordland	39	81 797	19 380		2 500	1 977	55 890	1 000		40	1 010
Troms	29	26 380	3 100			676	22 504			100	
Finmark	35	46 806	18 725		600	1 661	25 740			80	
Svalbard	1	402				402					
Uspesifisert	18	5 975	1 525				1 400		6 000	3 800	1 050
<b>Sum</b>	<b>122</b>	<b>169 160</b>	<b>42 730</b>	<b>0</b>	<b>3 100</b>	<b>4 716</b>	<b>105 534</b>	<b>1 000</b>	<b>6 000</b>	<b>4 020</b>	<b>2 060</b>

Tiltakspakken fordeler seg geografisk på Nordland, Troms og Finnmark. Ut over dette er det er to tiltak knyttet til Svalbard; ny havneløsning og tiltak på Longyearbyen lufthavn. Den konseptuelle strekningen på veg er E6 Fauske – Narvik – Tromsø (-Alta).



Figur 3 - Kostnad per region og transportform (mrd.kr.)

Vi ser av Figur 3 at tiltakene i all hovedsak er knyttet til veg, og hovedandelen av investeringene i pakken er lagt til Nordland. En stor del av tiltakene i konseptene ligger i Troms. Det ligger følgelig få tiltak på europavei i Troms i Tiltakspakken. På E6 i Sørfold er flere store tiltak allerede igangsatt og vedtatt. Tiltak på europavei i Nordland knytter seg til strekninger sør for Fauske. Vi ser at det for både Nordland og Troms er en stor andel tiltak knyttet til fylkesvei. For Finnmark har tiltakene på fylkesvei og statlige veier en 60/40 prosents fordeling. Majoriteten av nyinvesteringer er på fylkesvei. I Tiltakspakken foreslår utreder å øke tilskuddene til fylkesveiinvesteringer, noe som også er foreslått i NTP 2035-36.



Figur 4 - Veiltak fordelt knyttet til nyinvestering og utbedring

## 5 KONKLUSJON

Tiltakspakken inneholder separate tiltak i hele landsdelen, på tvers av transportformer. Etter vår vurdering er Tiltakspakken ikke utredet i et slikt omfang at den kan gjennomføres som en grunnpakke.

Tiltakspakken påvirker i liten grad nytten i konseptene Fauske-Tromsø

- Tiltak vest/nord for E6 Fauske-Tromsø påvirker i liten grad trafikken på E6
- Tiltak øst for E6 kan gjøre det mer attraktivt å kjøre gjennom Sverige/Finland

Tilnærmingen legger ikke til rette for en eventuell prioritering mellom tiltakene uten videre utredninger. Tiltakene må utredes til et sammenliknbart nivå før de kan prioriteres opp mot hverandre og i NTP. Det må etableres effektmål som alternative tiltak kan måles opp mot, og tiltak må rangeres gjennom samfunnsøkonomiske analyser. Tiltakene kan gjennomføres trinnvis, prioriteres i NTP trinnvis, og også inkludere fylkeskommunale tiltak. Det er verdt å merke seg at noen tiltak som har gjennomgått KVVU (og enkelte også KS1) og ikke har blitt tilrådd i disse utredningene dukker opp som del av Tiltakspakken. Disse er ikke behandlet særskilt i utredningen.

Tiltakene kan gjennomføres uavhengig av konseptvalg, og bør ikke betraktes som en forutsetning for konseptene. Tiltakene kan, som de konseptuelle valgene, deles opp i enkeltprosjekter som kan prioriteres etter modenhet, samfunnsøkonomisk nytte, oppfyllelse av samfunns mål og oppfyllelse av effektmål. Vi anbefaler at tiltakene behandles og prioriteres gjennom NTP-prosessen. Det er viktig at tiltak som skal holdes opp mot hverandre utredes frem til et likt detaljeringsnivå før prioritering.

Tiltakene på transportsystemet øst for E6 bør vurderes separat både i lys av endringer i geopolitiske forhold etter at Sverige og Finland har trådt inn i NATO, samt disse transportårenes viktighet for næringslivet i Nord-Norge. Eksempelvis gjelder dette E45, E8, E10 og Ofotbanen.