

Behovsanalyse Nord-Norgebanen 2019

1 Om behovsanalyse for utredning av ny jernbane Fauske-Tromsø

Behovsanalyse er første fase i arbeidet med en konseptvalgutredning (KVU). I behovsanalysen kartlegges blant annet interessenter og aktørers preferanser og opplevde behov. Det vurderes også hvilken relevans det aktuelle tiltaket har i henhold til samfunnets behov.

Denne delrapporten presenterer en *forenklet* behovsanalyse for en Nord-Norgebane. Analysen er med andre ord gjennomført på et mer overordnet nivå enn om utredningsarbeidet hadde vært en fullverdig KVU.¹

Behovsanalysen munner ut i en vurdering av hva som er det «prosjektutløsende» behov for å etablere en ny jernbane Fauske-Tromsø (Nord-Norgebanen). I en KVU vil samfunns mål og effektmål og tilhørende krav bygge på det prosjektutløsende behovet. Siden dette ikke er en KVU, vil vi ikke etablere en målstruktur for denne utredningen. Samfunns mål, effektmål og krav tilhører altså en eventuell neste fase. Uansett vil overordnede transportpolitiske mål fra Nasjonal transportplan være gjeldende.

Det er ikke gjennomført egne KVU-verksteder for å få frem bredden i behov og ulike forslag til konseptløsninger for en Nord-Norgebane. Begrunnelsen for dette er at det ikke skal utredes nye konsepter eller traséalternativer ut over det som er utredet tidligere.² I den første fasen av utredningsarbeidet ble det imidlertid gjennomført flere innspillkonferanser med deltakere fra berørte fylkeskommuner, kommuner, etater, virksomheter og organisasjoner. Bidragene fra disse konferansene samt innspill gitt på annen måte er en del av grunnlaget for den forenklete behovsanalysen som er presentert i denne rapporten.

Behovsvurderinger i en KVU skal fange opp alle relevante samfunnsmessige behov. Den skal samtidig utføres på et overordnet og strategisk nivå. Det innebærer at analysen må fokusere på et høyere trinn i behovshierarkiet, enn de mer snevert definerte behovene som knytter seg direkte til en bestemt type teknisk løsning.

Behov ordnes i hierarkier der noen behov er grunnleggende og overordnede, mens andre er mer sekundære og avledede. I forbindelse med store investeringsprosjekter er det dessuten viktig å skille mellom det behovet eller de behovene som i utgangspunktet utløser det foreslåtte tiltaket, og andre behov som det vil være nødvendig å ta hensyn til hvis prosjektet realiseres. Disse andre overordnede behovene er ikke utslagsgivende for om man realiserer prosjektet eller ikke, men de gir føringer for utforming av valgt konsept.

¹ I oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet fremgår det at det ikke skal lages en konseptvalgutredning (KVU) for utredning av ny jernbane Fauske-Tromsø med de formelle og prosessuelle krav til en slik utredning. Departementet oppgir at KVU-metodikken skal følges så langt som Jernbanedirektoratet finner det hensiktsmessig.

² Det er gitt av oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet at utredningen skal legge til grunn den traséen som ble vurdert i rapporten «Jernbanens rolle i nord (Jernbaneverket 2011)». Dette er den samme traséen som ble analysert av NSB i utredningen «Med toget til 62°42 – Nord-Norgebanen» i 1992.

Metodisk tilnærming ved gjennomføring av behovsanalysen

I denne utredningen følger vi den vanlige metodiske tilnærmingen til behovsanalyser. Det betyr en behovsvurdering som gjennomføres i form av en kartlegging av ulike typer behov. Ved bruk av flere metodiske tilnærminger reduseres analysens sårbarhet for metodiske svakheter.

2 Overordnede politiske mål

Ut fra overordnede politiske mål for transportpolitikken, slik de er nedfelt i statlig og regional politikk, kan det utledes såkalte normative behov. Disse behovene gir overordnede føringer for tiltakets retning og relevans. Utredning av en Nord-Norgebane bør ha et nasjonalt perspektiv. Det betyr at i fremstillingen nedenfor legges det mest vekt på sentrale føringer og mål fra nasjonale politiske myndigheter, samt annet relevant regelverk. Videre gis det føringer for oppdraget dokumentert gjennom Samferdselsdepartementets oppdragsbrev og omtalen i Nasjonal transportplan.

2.1 Nasjonale mål/behov

De nasjonale målene i transportpolitikken er i stor grad uttrykt som mål i gjeldende Nasjonal transportplan (2018-2029). Overordnet og langsiktig mål i Nasjonal transportplan er:³

Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet

Dette målet peker ut retningen for utviklingen av transportsystemet frem mot 2050 og gir rammen for innsatsen i Nasjonal transportplan.

Nasjonal transportplan har videre satt følgende hovedmål for transportpolitikken:

- *Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet*
- *Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen*
- *Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser*

Realisering av en ny jernbaneforbindelse mellom Fauske og Tromsø vil bygge opp under alle hovedmålene i transportpolitikken.

«Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet»

En Nord-Norgebane vil bidra til bedre framkommelighet for personer og gods. Gjennom etablering av et nytt transporttilbud som ikke eksisterer i dag, samt at framføringstiden i mange tilfeller vil kunne reduseres. En Nord-Norgebane vil gi økt robusthet/redundans når det gjelder framkommelighet for personer og gods. Dette er en landsdel med vær- og klimaforhold som til tider gir stengte veier, kansellerte båtavganger og flyavganger. Etableringen av en Nord-Norgebane vil slik sett gi flere muligheter til å få frem personer og gods uavhengig av værforhold.

³ St.meld. 33 (2016–2017): 10

For godstransport vil en Nord-Norgebane redusere avhengigheten av framkommeligheten på E6 og E8. Det er i mange tilfeller også svært lange omkjøringsruter hvis disse veglenkene blir stengt. I dag er også en god del av godstransporten til/fra nordlige del av Nordland samt Troms og Finnmark avhengig av svensk infrastruktur for veg og bane. Grenseovergangen ved Bjørnfjell er også nattestengt for godstransport. Etableringen av en Nord-Norgebane fra Fauske til Tromsø vil bety at en del av godset som i dag transporteres via svenske veger og baner, kan flyttes over til en norsk bane. En Nord-Norgebane vil i mange tilfeller kunne redusere både framføringstid og kostnader for godstransport. Dette vil også kunne fremme verdiskaping ved at en mer effektiv transport- og logistikk-kjede kan gi muligheter for økt produksjon/eksport.

For persontransport vil en Nord-Norgebane gi betydelig redusert reisetid for en del transportrelasjoner. Årsaken til dette er at jernbanen vil forkorte transportavstander sammenlignet med veg. Hastigheten vil være relativ høy. Dette vil samlet sett kunne gi grunnlag for større arbeidsmarkedsregioner og flere muligheter for økt pendling. En Nord-Norgebane vil også bedre transporttilbudet for den økende helårsturismen i nord.

«Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen»

I Nasjonal transportplan for 2018-2029 (Meld. St. 33 2016-2017) er det fastsatt etappemål for utviklingen i antall drepte og hardt skadde. Ambisjonen er at det skal maksimalt være 350 drepte og hardt skadde i 2030⁴.

Trafikkulykker utgjør et betydelig samfunnsproblem i Norge. I transportsektoren er vegtrafikken området med flest drepte og hardt skadde. Togtransport har generelt lavere ulykkesfrekvens enn vegtransport.⁵ Det kan forventes redusert godstransport på vegene (sammenlignet med referansealternativet) ved at godsmengder flyttes fra veg til bane ved etablering av en Nord-Norgebane. Dette reduserer faren for alvorlige møteulykker. En Nord-Norgebane gir også mulighet for overføring av en del personreiser fra bil til tog.

Innen transportpolitikken er Regjeringens nullvisjon at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren. Nullvisjonen er et felles fundament for alt trafikksikkerhetsarbeid i departementer, Statens vegvesen, politiet, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og interesseorganisasjoner.

«Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser»

Overføring av gods og personreiser fra veg til bane vil redusere utslippene av klimagasser og annen forurensning fra transport. En Nord-Norgebane vil bidra til overføring av gods fra veg til bane med tilhørende reduksjon i utslipp. Jernbane er generelt en langt mer energieffektiv transportform enn lastebiler og modulvogntog. Vi legger også til grunn at driftsformen for en ny jernbane er nullutslipp. Godstransport på bane er normalt meget konkurransedyktig på lange avstander, noe som vil være tilfellet for gods på en Nord-Norgebane. Nord-Norgebanen vil også kunne bidra til å overføre noe persontrafikk fra bil og fly til tog. Jernbanen vil imidlertid også bidra til nyskapt trafikk som følge av et bedre transporttilbud (for eksempel grunnlag for

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20152016/id2513038/sec1>

⁵ https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/statistikk/sikkerhetsrapport-jernbane-2016.pdf

større arbeidsmarkedsregioner samt økt turisttrafikk). Samtidig vil etablering av en ny infrastruktur for jernbane for strekningen Fauske-Tromsø innebære naturinngrep samt utslipp knyttet til byggefasen. Den teknologiske utviklingen er også i ferd med å redusere utslippsintensiteten fra vegtransport, ikke minst fra personbiler.

I gjeldende NTP er utredning av ny jernbane Fauske-Tromsø beskrevet i delkapittelet som omhandler Nordområdene (kap 6.6).

I utredningen av Nord-Norge banen fra 1992 kommer det frem at banens dagsoner på flere strekninger kommer i konflikt med kulturminner, kulturmiljøaktiviteter, naturmiljø og økologi. Blant annet er kulturminner over 100 år automatisk fredet hht. «Lov om kulturminner av 9. juni, 1978». Enkelte områder for reindrift er viktige for kulturvern- og kulturminneinteresser.

2.2 Rettslige reguleringer

Som angitt tidligere, så skal det i dette prosjektet gjennomføres konsultasjoner med Sametinget i henhold til etablert praksis. Bakgrunnen for dette er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem, jamfør ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk.

Det er for øvrig ingen spesielle rettslige reguleringer som kan ha konsekvenser for prosjektet.

3 Etterspørselsbaserte behov

De etterspørselsbaserte behovene har sin grobunn i transportetterspørselen og i næringslivet. Det er spesielt veksten i sjømatnæringen som danner grunnlaget for etterspørselen, samt etterspørsel av potensielle fremtidige godsmengder med tilhørende nytteverdier. Der ligger forventninger om at sjømatnæringen vil få økt vekst i fremtiden. Interessenter argumenterer for at markedsgrunnlaget for en Nord-Norgebane er vesentlig større nå enn ved tidligere utredninger, som i rapporten «Jernbanens rolle i nord» (Jernbaneverket 2011).

Grunnlaget for en mulig trasé fra Bjerkvik (Narvik) til Harstad ligger også i økning av sjømatvolumer. Traseén har et etterspørselsbasert behov fordi denne korridoren kan komme godt ut i en samfunnsøkonomisk analyse.

I denne utredningen er det tatt utgangspunkt i en ubalanse i forholdet mellom tilbud og etterspørsel basert på utvikling, tilstand og prognoser innenfor trafikk, næring- og befolkningsutvikling.

4 Interessenter og behov

I dette kapittelet legges frem en oversikt over de viktigste interessentene og aktørene i forbindelse med tiltaket og deres kartlagte og antatte behov.

4.1 Kartlegging av interessenter og aktørers behov

Kartlegging av interessenters og aktørers opplevde behov og preferanser kan gi et godt grunnlag for behovsanalysen. Det har blitt lagt vekt på å skille mellom faktiske behov og

ønsker. En slik kartlegging kan gi informasjon over interessenter som kan bli berørte av ulike tiltak, samt avdekke interessekonflikter.

Interessentanalysen konkretiserer ulike interessegruppers behov i influensområdet. Det er en rekke eksterne interessenter når det gjelder utredning av en Nord-Norgebane. Interessentene deles inn i primære og sekundære interessenter. Primære interessenter defineres som de som hyppig benytter transportsystemet eller er direkte berørt av infrastrukturtiltak. Sekundære interessenter er noe mer sporadiske brukere og andre grupper som er indirekte berørt av infrastrukturen og transportforholdene. Altså brukere og aktører som har behov knyttet til hvordan det framtidige transportsystemet blir utformet og fungerer, eller virkningene det gir for regionen. Det inkluderer aktører som er direkte involvert som eiere og/eller drivere av transportinfrastrukturen og/eller transportmidlene.

Samferdselsetatenes rolle er å planlegge og å iverksette vedtatt politikk. Etatene har pr. definisjon ingen egeninteresser utover det som følger av de normative behovene. Fylkeskommuner og kommuner vil berøres av tiltaket, men defineres derfor ikke som interessenter. Lokale og regionale myndigheters behov kommer til uttrykk i planer og politiske vedtak.

En viktig motivasjon for å kartlegge interessenter og berørte aktører er å avdekke eventuelle interessekonflikter. Kartleggingen er også viktig for å kunne avdekke eventuelle utilsiktede effekter og sideeffekter.

Det ble gjennomført innspillskonferanser i 2018 som har bidratt til å tydeliggjøre hvilke interessenter som viser interesse for utredningen. På grunn av stor interesse for utredningsarbeidet i nord ble det gjennomført innspillskonferanser i henholdsvis Tromsø, Narvik og Fauske fordi disse områdene representerer viktige steder langs en eventuell Nord-Norgebane i begge ender. I tillegg er erfaring og kunnskap fra tidligere utredning (Jernbaneverket 2011 og NSB 1992) hensyntatt.

4.2 Oppsummert interessentanalyse

Primærinteressenter

Interessenter	Behov
Transportselskaper Godstransport	- Gruppen består av transportører fra vei, bane og sjø. Behovet for godstransportørene er pålitelig godstransport på bane og en effektiv omlasting med god og høy kapasitet. Jernbanen må kunne kobles til utlandet og bygges på en mest mulig miljøvennlig måte da dagens kunder er mer og mer opptatt av miljøvennlig transport og behandlingsmetode av produkt som kjøpes i butikk enn tidligere. Det er viktig med kobling til havnene.
Transportselskaper persontransport	- Gruppen består av transportører fra vei, bane og sjø. For selskapene er det viktig å kunne ha et dekkende tilbud til tog, og rutetilbud for persontrafikk. Selskapene er avhengige av å ikke miste markedsandeler.
Transportfølsomme næringsvirksomheter- Næringstransport og andre yrkestransportører (politi, ambulanse, brann og redning)	Denne gruppen består av virksomheter som produserer og/eller mottar gods og varer. Næringslivet i regionen har behov for sikker, pålitelig og effektiv transport som gir grunnlag for befolkningsvekst og næringsliv. Samtidig er det viktig at traseen ikke kommer i konflikt med reindriftsnæringen. Jernbane som kobles opp mot utlandet er viktig. Samt god kobling til flyplass og havn.
Arbeidsreisende Pendlere Studenter Skolelever	Dette er en gruppe som reiser regelmessig mellom bolig, jobb og skole. Denne gruppens behov består hovedsakelig av tilgjengelighet og fleksibilitet i forhold til et effektivt kollektivtilbud. Et transporttilbud som er trafiksikkert og som fremmer trygghet og regularitet, samt redusert reisetid.
Fritidsreisende	Gruppen består av personer som benytter transportkorridoren til fritidsreiser. Behovet for denne gruppen er tilgjengelighet, forutsigbarhet, regularitet, pålitelighet, trygghet og redusert reisetid. Samt er det behov for komfort og miljøvennlige tiltak viktig.

Sekundærinteressenter

Interessenter	Behov
Areal- og samfunnsplanleggere	Denne gruppen har behov for et transportsystem som legger til rette for planlagte areal. Gruppen har behov for minst mulig inngrep i bymiljø, naturmiljø og i områder for friluftsliv.

Eiere og drivere av kollektivtransport og transportinfrastruktur.	Gruppen har behov for en godt utviklet infrastruktur som kan møte etterspørselen av å drifte transporttilbudet med punktlighet, effektivitet og konkurransedyktighet. Det er også viktig med mest mulig effektiv korresponderende bytter.
Reiselivsnæringen	<p>Gruppen består av ulike selskaper innenfor reiseliv og turisme. Denne gruppen har behov for et forutsigbart transportsystem som er tilgjengelig, effektivt og trafikksikkert. Det må også være konkurransedyktig på pris og komfort. Reiselivsnæringen ønsker økt turisme og økt tilgjengelighet til turistattraksjoner.</p> <p>Tilkobling av jernbane til utlandet øker tilgjengeligheten. Næringen opplever stadig større etterspørsel av miljøeffektive og grønne tiltak.</p>
Grunneiere	<p>Dette er en gruppe som består av grunneiere ved/i den fremtidige traseen. Denne gruppen blir enten direkte eller indirekte berørt. Gruppens behov omfatter et transportsystem som innebærer minst mulig støy og forurensing. Økt fremkommelighet er viktig da behovet til grunneiere er knyttet til utvikling av egne eiendommer og realisering av verdi.</p> <p>Reindrifts områder/beiter vil bli berørt av tiltaket. Behovet for denne gruppe grunneiere vil være å legge en mest mulig utvidet økologisk korridor som minst mulig påvirker det naturlige bevegelsesmønsteret til reinen.</p>
Interesse – og næringsorganisasjoner	<p>Gruppen består av interessenter innenfor transport, handel, idrett, friluftsliv, natur, kultur, miljø, kulturminner, trafikksikkerhet, velforeninger mm.</p> <p>Dette er grupper med ulike behov for næringsutvikling, investering i jernbane, samt universell utforming og samfunnssikkerhet. Både i gjennomføringsfase og i videre drift.</p> <p>Gruppen har samlet sett de samme behov som er beskrevet ovenfor i de ulike interessegruppene.</p>

4.3 Mulige interessekonflikter

Interessekonflikter kan oppstå både innenfor primær og sekundærinteressentene eller mellom gruppene seg imellom.

Det kan oppstå konflikter mellom myndighetene og interessentene på flere nivå. Overordnende myndigheter kan iverksette realiseringen av en Nord-Norgebane, men hvis lokale myndigheter ikke følger opp veksten og behovet i persontransporten, i forhold til å tilrettelegge god nok fremkomstmuligheter til selve togbanen, kan det føre til at brukerne og transportsektoren føler misnøye med transporttilbudet.

Traséen Fauske-Tromsø slik den er tenk setter reindriftsnæringen og verneverdige kulturminner inn i et interesseskjæringspunkt mellom naturvernpolitikk, skogpolitikk,

bygdeutvikling, kommunal- og nasjonal planlegging, og samepolitikk/urbefolkningspolitikk. Interessekonfliktene her kan være mange, og optimale løsninger kan være vanskelig å realisere.

Omlastingen av containere til/fra MS TeGe i Bodø opphørte i 2013. Det planer om å starte opp igjen en slik skipsforbindelse (Bodø-Tromsø). Blir skipsforbindelsen restartet vil det kunne bli en konkurrent til en Nord-Norgebane.

4.4 Resultater fra innspillskonferansene

Resultatene fra innspillskonferansene viser at det er stor optimisme omkring traseen Fauske-Tromsø. Det er bred enighet om at banen/ transportsystemet må ha tilstrekkelig kapasitet for å ivareta det stadig økende transportbehovet i nord. Ifølge innspillene innebærer det blant annet effektive intermodale knutepunkt, knutepunkter, lett fremkommelighet/tilgjengelighet til stasjoner, stoppesteder, terminaler, flyplasser og havner.

Det er bred enighet om at miljøperspektivet må ivaretas på en slik måte at den teknologien som brukes er minst mulig miljøfiendtlig, samtidig som den er i stand til å håndtere i et arktisk klima. Det innebærer blant annet:

- Elektrifisert tog eller hydrogentog
- Viadukter for å minimalisere naturinngrep
- Minimalisere påkjørsel av rein

Miljøperspektivet er også viktig i forhold til bærekraftig reiseliv, hvor lavutslippsreisemål stadig blir mer attraktivt innen reiselivsbransjen.

Innspillene viser at det er viktig å samordne arealbruk som tar hensyn til interesser ved blant annet:

- En bane vil dele opp reinbeiteområder. Traseen vil berøre opptil flere reinbeitedistrikt.
- Traseen vil berøre samiske kulturminner hvorav flere er fredet.

En Nord-Norge-bane vil gi god utnyttelse av transportinfrastrukturen, ved at arbeidsplasser utvikles nær kollektivknutepunktene. Det gir mulighet for dagpendling over lengre avstand. Fauske og Narvik vil kunne vokse og tilby arbeidsplasser også for folk som bor i distriktene.

Løsningene må være gjennomførbare, og inneholde internasjonale krysninger. Dette er viktig for fremtidig næring da EU er den største mottakeren av norske marine produkter. En Nord-Norgebane vil gjøre Norge i stand til å håndtere kommende miljøreguleringer både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

5 Samlet behovsvurdering

Med grunnlag i behovsanalysen oppsummerer dette kapitlet de mest sentrale prosjektutløsende behovene.

Det prosjektutløsende behovet for utredning av en trasé Fauske-Tromsø er hovedsakelig den økende veksten innenfor marin næring, samt økt turismenæring. Det er identifisert

kapasitetsutfordringer i dagens transportsituasjon⁶. Pr. i dag går all godstransport via sjøveien eller via veinettet. Det har blitt gitt signaler om at kapasiteten slik den fremstår i dag er for liten i forhold til eksportmengden.

Med den forventede befolkningsveksten frem til 2040, særskilt rundt de største byene Narvik, Bodø og Tromsø, øker også kapasitetsutfordringene og gapet mellom befolkningens transportbehov, samfunnets behov for mobilitet og de transportmulighetene dagens veisystem gir rom for. Den forventede befolkningsveksten krever derfor et transporttilbud som sikrer god mobilitet for brukerne. Dette forutsetter et skalerbart kollektivsystem med god frekvens som tilrettelegger for god framkommelighet og punktlighet, og som har gode omstigningsmuligheter. Det samme gjelder for godstransporten.

Ett av de prosjektutløsende behovene er altså knyttet til en stadig voksende befolkning som har behov for mobilitet og framkommelighet, samtidig som klima og miljøfaktorer blir ivaretatt. Nasjonale og regionale mål i klima- og miljøpolitikken setter rammer for hvordan transportsystemet kan utformes.

Kort oppsummert utløser den marine næringen, turismenæringen og befolkningsveksten kapasitetsutfordringer for dagens transporttilbud. Der er et behov for å utvikle transporttilbudet for å sikre mobilitet på sikt. Nasjonale og internasjonale klimamål, samt forventninger hos brukerne utløser behov for bærekraftige transportløsninger, som igjen vil sette preg på utformingen av selve traséen.

De viktigste behovene kan oppsummeres slik:

- Det er behov for et pålitelig transportsystem med bedre kapasitet og regularitet for person- og godstransport
- Det er behov for et transportsystem med smidige overganger mellom ulike transportformer
- Det er behov for å transportere gods til det internasjonale markedet raskt og effektivt
- Det er behov for å styrke trafikksikkerheten.

⁶ <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=38962>