

Oslo, 1.3.2007

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

NASJONAL TRANSPORTPLAN 2010–2019

Vi viser til møte mellom Norges Naturvernforbund og Samferdselsdepartementet 31.1.2006 om retningslinjer for Nasjonal transportplan (NTP) 2010–2019 og etterfølgende oppsummeringsnotat. Vi viser også til rapporten *Transportstrategi for miljø og næringsliv*, skrevet av Norges Naturvernforbund på oppdrag for transportetatene og Avinor. Rapporten, som vil bli oppdaterte med ytterligere faktainformasjon i løpet av mars, er å finne her: www.naturvern.no/ntp1019/rapport1

Innledning om NTP

Transportsektoren berører de fleste miljøutfordringene: klimagassutslipp og energibruk, luftforurensing og støy, arealnedbygging og biologisk mangfold m.m. Om lag en firedel av Norges klimagassutslipp kommer fra transportsektoren, og sektorens utslipp øker. Vegtrafikken er den dominerende kilden til lokal luftforurensing. Nesten halvparten av Norges utslipp av nitrogenoksider (NO_x) kommer fra transport. Og tre firedeler av støyplagen kan knyttes til vegtrafikken. Stadig mer areal bygges ned til samferdselsformål, deriblant naturområder, flotte kulturlandskap og verdifull matjord. Situasjonen er spesielt vanskelig fordi trafikken vokser. Vegtrafikken har økt sine klimagassutslipp med 27 prosent i perioden 1990–2005. Dette skjer til tross for at de negative effektene, som klimatrusselen og lokal forurensing, heldigvis får større oppmerksomhet.

Arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) 2010–2019 tar utgangspunkt i fire hovedmål om framkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og tilgjengelighet for alle. Målet om framkommelighet begrunnes i stor grad med næringslivets behov og kan i flere tilfeller komme i konflikt med ulike miljømål og samfunnsøkonomisk nytte.

Vi mener at konfliktnivået kan reduseres – og at vi kan få til større måloppnåelse på flere samfunns mål – når flere virkemidler drøftes enn de som tradisjonelt er med i NTP. Det betyr at NTP i mindre grad må ha fokus på utbygging av infrastrukturen, men i større grad se på helheten i transportsystemet og virkemidler som påvirker dette. Neste NTP må i nasjonal målestokk baseres på systemtenking.

I NTP-sammenheng foreligger det et dokument som på en god måte illustrerer systemtenking, nemlig NTP-dokumentet [En strategi for å oppnå en halvering av antall drepte eller hardt skadde i vegtrafikken innen 2016](#) fra 2003. Dokumentet lister opp anslag på virkninger og kostnader og viser at det er mulig å nå målet med økt innsats fra flere aktører. Dette dokumentet kan tjene som forbilde for den kommende transportplanen ved at den er tydelig på beskrive problemene og

løsningene, etablerer kronologiske delmål og plassere ansvar også utenfor direktoratets/sektorens ansvarsområde.

På flere områder kan det oppnås vinn-vinn-situasjoner for samfunnet. Det være seg i form av færre biler i byene, som gir et bedre miljø og bedre framkommelighet for næringstransporter, eller gjennom at mer gange og sykling kan gi store positive helseeffekter – eller fordi redusert vegtrafikk og mer gods på sjø og bane ikke bare gir miljøfordeler, men også trafikksikkerhetsgevinster. For å bli et redskap for måloppnåelse må NTP inkludere flere virkemidler enn de som er underlagt Samferdselsdepartementet (SD) og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), bl.a. skatter, avgifter, krav til lokal arealpolitikk, infrastruktur for nye drivstofftyper og tilsynsorganenes innsats, f.eks. politiet.

Forutsigbarhet som ny ledestjerne

Økt fokus på forutsigbarhet er et viktig moment i en politikk som leder til en større helhetlig måloppnåelse. Forutsigbarhet må erstatte framkommelighet som transportpolitisk ledestjerne.

Forutsigbarhet og "just-in-time"-prinsippet for levering av varer er viktige forutsetninger for næringslivets transport. For en frossen vare eller et teknologisk produkt er transporttid av mindre betydning; det viktigste er å levere som avtalt. Vi må erkjenne at Norge uansett har et avstandshandikap i forhold til mer sentrale land, som ligger nærmere de store markedene i Europa – og at de fleste land også fornyer sin infrastruktur.

Større forutsigbarhet i leveransene er bra for næringsliv, miljø og trafikksikkerhet. Det kan eksempelvis dempe aggressiv kjøring, noe som gir lavere kostnader og mindre utslipp. Såkalt energieffektiv kjøring, eco-driving, kan redusere drivstofforbruket med opptil 15 prosent. Økt forutsigbarhet gir også økt trafikksikkerhet, for både person- og nyttetrafikk. Uforutsette hendelser kan skape stress – som igjen kan gi økt trafikksikkerhetsrisiko.

Rapporten [*The Stern Review on the Economics of Climate Change*](#), skrevet av Sir Nicholas Stern på oppdrag fra britiske myndigheter, konkluderer med at kostnadene av klimaendringene vil bli på i størrelsesorden 5–20 prosent av globalt BNP dersom en fortsetter som før. Å gjennomføre nødvendige utslippskutt vil koste rundt 1 prosent av globalt BNP. Det vil derfor være langt billigere å gjennomføre utslippsreduksjoner enn å tilpasse seg klimaendringene, som kan få katastrofale følger for kloden. Næringslivet bør derfor ha en sterk egeninteresse i å bidra reduserte utslipp av klimagasser.

Og det er i hovedsak transportsektoren sammen med petroleumssektoren som øker Norges klimagassutslipp. NTP må bidra til å snu utslippsveksten til betydelige utslippsreduksjoner. Det må etableres troverdige og fungerende virkemidler som skaper en forutsigbarhet for at resultatene oppnås. Langsiktighet og tydelighet i denne politikken er viktig for å få folk med på en utvikling for reduserte utslipp i transportsektoren, som har komplekse sammenhenger mellom årsaker og virkninger.

Transportpolitiske beslutninger har som regel svært langsiktige effekter, særlig de som omhandler infrastruktur, som normalt skal fungere i mange tiår, kanskje hundreår. Infrastrukturen bidrar til arealmessige tilpasninger med tilhørende endringer i reisevolum og reisevaner og dermed utslipp av klimagasser og annen forurensing. Og når dagens utslipp CO₂ vil påvirke klimaet i 50–200 år framover, blir det ganske åpenbart at NTP må vurderes et i hundreårsperspektiv – og mer enn det.

Da gjelder det å planlegge langsiktig. Infrastrukturpolitikken må ta inn over seg klimautfordringene. Det er nødvendig at de store linjene i infrastrukturpolitikken blir gjenstand for grundige følsomhetsanalyser.

Vi må forvente at prisen på utslipp av CO₂ øker vesentlig etter hvert som utslippsreduksjonene må bli større. Hvordan vil etterspørselen etter infrastrukturkapasitet for de ulike transportformene endre seg dersom kvoteprisen på CO₂ øker til f.eks. 500, 3000 eller 10 000 kr/tonn? Slike spørsmål trenger vi svar på i det videre transportplanarbeidet. Ellers risikerer vi store feilinvesteringer, som kan koste dyrt og i tillegg bidra til gal samfunnsutvikling. Når investeringene først er gjort, blir det enda vanskeligere å endre kursen. Et eksempel her er Avinors planer om økt lufthavnskapasitet, som vi tar sterk avstand fra.

Forutsigbarhet må løftes til å bli den overordnede visjonen for transportplanarbeidet. Det innebærer at staten får forutsigbarhet rundt framtidig behov for intelligente investeringer, vedlikehold og drift, kostnader i form av CO₂-kvoter etc., samtidig som det skapes forutsigbarhet for næringslivets kostnader.

Mål for NTP

I dokumentet [Supplerende retningslinjer om målstruktur for transportetatene og Avinor AS sitt arbeid med Nasjonal transportplan 2010–2019](#) fra SD og FKD er følgende overordnet mål definert (punkt 2.1):

- *Å tilby et effektivt, tilgjengelig sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.*

I retningslinjene fra SD og FKD konkluderes det imidlertid før målet blir presentert, at "hovedutfordringen er å balansere målet om økt mobilitet mot de andre hensynene transportpolitikken skal ivareta". Da må vi spørre: Hva menes med økt mobilitet? Dersom svaret er økt transport, må vi spørre enda en gang: Hvor er dette målet definert? Det inngår ikke i det overordnede målet for NTP-arbeidet, og vi kjenner ikke til at dette er noe samfunns mål som er definert andre steder. Er dette et uuttalt, underliggende mål som er premiss for overordnet mål og hovedmål? Det er viktig å få svar på dette da en eventuell slik premiss kan gi forskjellig forståelse av andre mål. Vi må hindre at det oppstår ulike målforståelser mellom f.eks. transportetatene og allmennheten/politikerne.

Vi vil sterkt anbefale at det blir uttrykt helt tydelig fra regjeringen at det ikke er en oppgave for NTP å fremme økt veg- og flytrafikk.

I punkt 2.2 i retningslinjene om hovedmål og etappemål blir det presisert at det foreløpig legges opp til at etappemålene for sikkerhet kvantifiseres, mens de øvrige etappemålene angir retning. Å nøye seg med å definere en retning mener vi blir for svakt og uforpliktende.

Temaene for etappemål på miljøområdet er fornuftige. Men for å understreke betydningen av dem lister vi opp følgende mål som må gi klare føringer for NTP-arbeidet:

- Utslipp av klimagasser: Norge og EU har som mål at klodens gjennomsnittstemperatur ikke skal øke med mer enn 2 grader celsius.¹
- Langtransporterte luftforurensinger: Norges forpliktelser i henhold til Göteborg-protokollen må innfris.
- Lokal luftkvalitet: Mål for forbedret luftkvalitet må innfris (definert i [St.meld. nr. 21 \(2004–2005\) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand](#))
- Støyplage: Nasjonalt støymål om minst 25 prosent redusert støynivå i forhold til 1999-nivå må innfris (definert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*).
- Biologisk mangfold: Målet om at Norge skal stoppe tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010, må innfris (definert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*).
- Dyrka og dyrkbar mark: Landsbruks- og matdepartementets mål fra 2004 om at nedbygging av dyrka og dyrkbar mark skal halveres innen 2010, må innfris.

Status er at Norge har økt sine [klimagassutslipp](#) med 8,5 prosent i perioden 1990–2005 og bare oppnådd små reduksjoner i utslipp av [nitrogenoksider](#). [Støyplagen](#) har økt med 2 prosent i perioden 1999–2006, og det er vegtrafikken som bidrar til veksten.

For å redusere miljøulempene og nå fastsatte miljømål er det nødvendig å iverksette tiltak på flere plan samtidig:

- Tiltak som reduserer det totale transportomfanget
- Tiltak som reduserer bruken av de mest miljøbelastende transportformene
- Tiltak som bidrar til energieffektivisering
- Tiltak som erstatter fossilt drivstoff med fornybar energi

På bakgrunn av nevnte mål bør NTP definere konkrete miljømål for transport i og til/fra Norge, som bør innfris tidlig i perioden 2010–2019, for å synliggjøre at det er viktig å komme i gang raskt og ikke skyve vanskelige grep til slutten av perioden. Vi presenterer følgende forslag til konkrete miljømål for transportsektoren, som må oppfylles innen 2015:

- Stoppe veksten i den totale transportmengden
- Doble gang- og sykkeltrafikkens andel av transporten
- Doble kollektivtransportens markedsandel
- Doble jernbanens markedsandel i godstransporten
- Øke sjøtransportens markedsandel med 10 prosentpoeng i godstransporten
- Redusere flytrafikken med 25 prosent
- Forbedre alle motoriserte transportformers energieffektivitet med 30 prosent, inkludert sparing gjennom energivennlig kjørestil (eco-driving),
- Øke klimavennlig drivstoffs markedsandel til 10 prosent samt øke bruken av nullutslippskjøretøy

Vi ønsker å vise til den ferske rapporten [Transport and Environment: on the way to a new common transport policy](#) fra Det europeiske miljøbyrået (EEA). [Byrået](#) uttrykker tydelig at tekniske framskritt er svært viktige, men at vi ikke kan fornye oss ut av transportsektorens utslippsproblemer. Den europeiske transportpolitikken må gripe fatt i den eskalerende etterspørselen etter transport.

¹ Det er anslått at klodens klimagassutslipp må reduseres med 50 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2050 for at målet skal nås (se bl.a. notatet [On the Risk of Overshooting 2°C](#) av Malte Meinshausen). Skal alle i verden få slippe ut like mye per innbygger, må vi i Norge redusere våre utslipp fra ca. 12 tonn per innbygger til i overkant av 2 tonn per innbygger, forutsatt ingen befolkningsvekst, se bl.a. <http://cait.wri.org>.

Klimahandlingsplaner

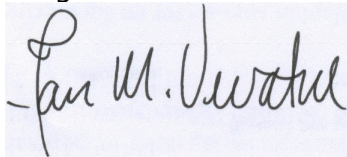
Statens forurensningstilsyns rapport [Reduksjon av klimagassutslipp i Norge – en tiltaksanalyse for 2010 og 2020](#) viser at flere transportrelaterte tiltak for reduserte klimagassutslipp vil ha svært høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet (se tabell på side 50 i rapporten). Både *samordnet godstransport på veg, kompakt byutvikling, tiltak for redusert bilbruk, bedre organisering av personreiser, tiltak for økt andel gående/syklende, tiltak for bedret kollektivtransport* er alle transporttiltak som vil gi samfunnet en tilleggsgevinst på ca. 3500–6100 kroner for hvert tonn CO₂ som spares inn. Det er god grunn til å spørre hvorfor utslippsreduksjonene da ikke blir gjennomført.

Konklusjon

Klimapolitikken må få legges klare føringer for samferdselspolitikken. Og klimautfordringene må igjen ses i sammenheng med andre miljøutfordringer i samferdselssektoren. Dette tilsier at Samferdselsdepartementet må gi transportetatene og Avinor klare retningslinjer om at det ikke må planlegges for fortsatt trafikkvekst.

Vi mener at konfliktnivået kan reduseres – og at vi kan få til større måloppnåelse på flere samfunns mål – når flere virkemidler drøftes enn de som tradisjonelt er med i NTP. Det betyr at NTP i mindre grad må ha fokus på utbygging av infrastrukturen, men i større grad se på helheten i transportsystemet og virkemidler som påvirker dette. For å bli et redskap for måloppnåelse må NTP inkludere flere virkemidler enn de som er underlagt SD og FGD, bl.a. skatter og avgifter og politiets innsats.

Med vennlig hilsen
Norges Naturvernforbund



Jan M. Vevatne
fung. generalsekretær

Kopi: Miljøverndepartementet