

4. mars 2014

Samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen
Samferdselsdepartementet

INNSPILL TIL NY NASJONAL TRANSPORTPLAN, UTREDNINGSFASEN

Innledning

Arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) er i gang, og vi har forstått at Samferdselsdepartementet om kort tid vil sende ut de første retningslinjene til transportetatene, for den innledende utrednings-/strategifasen. Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Framtiden i våre hender vil med dette brevet komme med noen felles innspill til transportplanarbeidet som er relevante for retningslinjene.

Grunnleggende forutsetninger

Kommende NTP vil sannsynligvis gjelde fram til 2027 og må ha et tidsperspektiv som er betydelig lenger enn dette. Infrastruktur som bygges i dag, har nærmest irreversible effekter på arealbruk og transportbehov og bidrar til å styre energibruk og klimagassutslipp i mange tiår framover. Samtidig er fristene for å innfri viktige miljømål og miljøforpliktelser dels overskredet eller nærmer seg overskridelse med stormskritt. Gjeldende luftkvalitetsgrenser i flere norske byer overskrides fortsatt, og fagetatene anbefaler å skjerpe grensene da helseskadene er større enn tidligere antatt.¹ Norges forpliktelser i henhold til konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) om å stanse tapet av artsmangfoldet skal innfris innen 2020. Og verden må innen kort tid nå toppen av utslippskurven for å kunne innfri Norges, EUs og de aller fleste lands mål om maksimalt 2 graders temperaturstigningen i forhold til førindustriell tid, som ifølge FNs klimapanel krever at den rike delen av verden kutter sine klimagassutslipp med 25–40 prosent innen 2020 og 80–95 prosent innen 2050, i forhold til 1990-nivå.² Målet om å halvere nedbyggingstakten av dyrka jord stiller også store krav til transportpolitikken.

Vi finner derfor grunn til å minne om at kommende NTP må ta føre-var-prinsippet på alvor og angi en politikk som med stor grad av sannsynlighet fører til at våre miljømål og miljøforpliktelser innfris.

Stortingets klimaforlik og EUs hvitbok om transport

Vi vil understreke at arbeidet med NTP også er bundet av mer operasjonelle, men høyst viktige mål nedfelt både i Stortingets klimaforlik og i EUs hvitbok om transport, som også er førende for norsk politikk.



Klimaforlikets mål om at "veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange" krever en helhetlig politikk som faktisk sørger for at dette skjer. Dette målet er særdeles viktig, for å hindre at potensielle utslippsreduksjoner spises opp av økt transportomfang (se figur 1). Siden personbiltrafikken ikke skal vokse, vil det heller ikke være behov for økt vegkapasitet for personbiler. Utredningsfasen må vise hvilke tiltak som trengs for at klimaforlikets mål skal overoppfylles, slik regjeringsplattformen sier.

¹ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2014/Februar-2014/Vil-ha-strengere-grenser-for-svevestov/>

² <http://www.miljostatus.no/Toppmeny/Miljostatus-i-Europa-2010/Miljoproblemer-gjor-oss-sykere/Togradersmalet-vil-kreve-mer-av-alle/>

EUs hvitbok for transport legger føringer for hvordan transportpolitikken skal utformes. EU har som mål at 30 prosent av godstransporten på veg på strekninger over 300 km bør overføres til andre transportformer som jernbane- og sjøtransport innen 2030 og mer enn 50 prosent innen 2050. Gjennom hvitboka har EU også satt som mål at det europeiske høyhastighetsbanenettverket skal tredobles innen 2030 og ferdigstilles innen 2050, og at størstedelen av all mellomdistansepassasjetransport skal foregå med tog innen 2050.

Ny Nasjonal transportplan, som sannsynligvis vil gjelde for perioden 2018–2027, er avgjørende for mål som skal være innfridd innen 2030, noe som betyr at utredningsfasen må vie dette stor oppmerksomhet. Den pågående godsanalysen må også ha et sterkt miljøfokus og bli et verktøy i arbeidet med å innfri våre miljømål og miljøforpliktelser.

Strategi for jernbanen

Norge mangler en strategi for jernbanen. NTP har til nå i hovedsak vært en omtale av enkeltstående utbyggingsprosjekt, i kombinasjon med noen hovedmål for utvikling av jernbanen. Ifølge regjeringsplattformen skal det utarbeides en nasjonal motorvegplan. I et helhetlig transportperspektiv er det lite hensiktsmessig at dette skal gjøres uten at det samtidig lages en plan for hvordan jernbanenettet skal bygges ut.

Vi mener at utredningsfasen i det minste må starte arbeidet med en ambisiøs strategi for jernbanen, som oppfølging av høyhastighetsutredningen og for å vise hvordan toget kan bidra til å innfri både klimaforlikets og EUs hvitboks mål overføring av både person- og godstransporter til bane. Strategien må samordnes med den pågående godsanalysen, og den må følges opp med konseptvalgutredninger for transportkorridorene mellom landsdelene og til/fra Sverige.

Klimaanalyser og krav om konseptvalgutredninger

Det er bra at Statens vegvesen og Jernbaneverket har tatt tak i klimaforlikets krav om utforming av klimaanalyser av infrastrukturprosjekt. Vi finner imidlertid grunn til å påpeke at dagens transportmodeller, som leverer data til klimaanalysene, ikke fanger opp endringene i transportomfanget pga. arealbruksendringer som følger av kortere reisetider. De totale effektene på transportomfanget på lang sikt kan være dobbelt så store som på kort sikt³, noe som betyr at trafikkveksten som oppstår som følge av reduserte reisetider, antakelig er sterkt undervurdert i dagens klimaanalyser som er gjort i NTP-sammenheng. Vi ber om at modellapparatet forbedres, slik at langtidseffektene (som følger av arealbruksendringer) også inkluderes i klimaanalysene.

Det er sterkt kritikkverdig at det til nå ikke er blitt stilt samme krav til Avinor om å gjennomføre klimaanalyser av deres utbyggingsplaner. Fly sto i 2009 for 52 prosent av klimaeffekten av nordmenns reiser.⁴ Veksten i klimagassutslipp fra norske flyselskap var på hele 82 prosent i perioden 2006–2012, mens utslippene fra personbiler i Norge økte med "bare" 1 prosent i samme periode.⁵ Dette tilsier at det trengs et lang større fokus på klimagassutslipp fra flytrafikken.

Derfor er det oppsiktsvekkende og at det ikke stilles krav til Avinor om å gjennomføre konseptvalgutredninger som drøfter alternative konsept opp mot samfunnsmessige mål, med etterfølgende eksterne kvalitetssikring. Retningslinjene for NTP-arbeidet må slå fast

³ Goodwin (1996) presenterer i *Empirical evidence on induced traffic, a review and synthesis* en gjennomsnittlig elasticitet for trafikkvolum i forhold til reisetid på rundt -0,5 på kort sikt og opptil -1,0 på lengre sikt: <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00166218>

Delft (2010) presenterer i *Why slow is better* elasticiteter for bilkjøring (kjøretøykilometer) i forhold til reisetid med bil på -0,35 på kort sikt og -1,34 på lang sikt:

http://www.ce.nl/publicatie/why_slower_is_better/948

⁴ <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=10120>

⁵

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=klimagassn&CMSSubjectArea=natur-og-miljo&checked=true>

at det også stilles krav til Avinor om både helhetlige klimaanalyser og gjennomføring av konseptvalgutredninger med ekstern kvalitetssikring.

Bymiljøavtaler og avtaler om jernbaneutbygging

Vi har store forventninger til bymiljøavtalene og anser disse som et svært viktig redskap i arbeidet med å innfri klimaforlikets mål om at personbiltrafikken i storbyområdene ikke skal vokse. Også jernbaneinvesteringene må, på samme måte som bymiljøavtalene, brukes som virkemiddel til å påvirke kommunenes areal- og transportpolitikk, slik at den bygger opp under og bidrar til å innfri nasjonale miljømål.

Det varsles en ny og mer forutsigbar finansieringsmodell for jernbanen. Det er bra og legger grunnlag for en politikk som gir kommunene og regionene et større ansvar for at utbygging av jernbanen skal bli en suksess. Siden staten dekker infrastrukturkostnadene for jernbanen, inkludert milliardinvesteringer, bør det inngås utbyggingsavtaler der staten forplikter seg til å bygge ut jernbanen innen gitte frister, mens kommunene/regionene forplikter seg til en lokal politikk som styrker jernbanens trafikkgrunnlag, bl.a. gjennom arealpolitikken og transportpolitiske tiltak som f.eks. lokal kollektivtransport, parkeringsrestriksjoner og køprising. I slike utbyggingsavtaler vil det også være aktuelt slå fast at bompenger på vegnettet bør brukes til jernbaneutbygging eller andre kollektivtiltak.

En bevisst arealpolitikk og restriktive grep overfor personbilbruken vil ikke bare dempe behovet for bil og styrke kollektivtransporten. Det kan også bidra til at ledig kapasitet på kostbar transportinfrastruktur utnyttes. Et eksempel er banesystemene i Oslo-regionen (både T-bane og jernbane), som i rushtida har fulle tog i øst og ledig kapasitet i vest. En bevisst arealpolitikk med boligfortetting i knutepunkt på det vestlige banenettet vil kunne gi mye gratis kollektivtransport for samfunnet.

Effekter av teknologitiltak må ikke spises opp av trafikkvekst

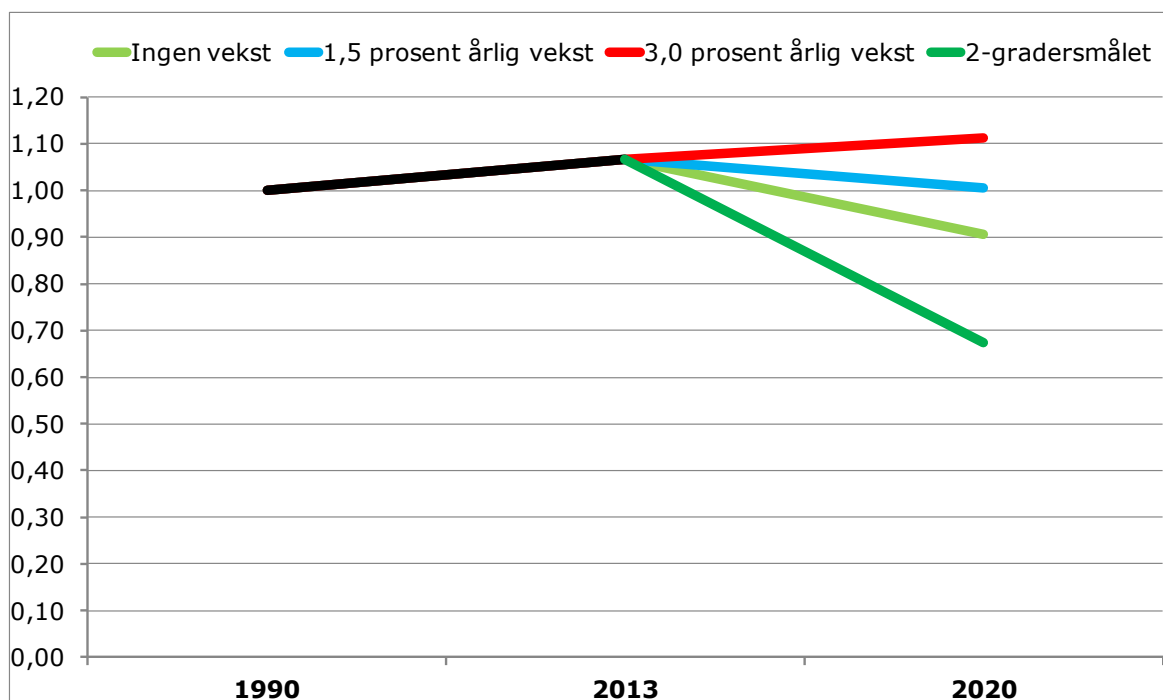
Vi vil til slutt presentere to regneeksempler, for illustrere at ny og bedre teknologi for lavere utslipp må kombineres med en politikk for å stanse trafikkveksten. Ellers vil effektene av gode teknologitiltak fort spises opp, og vel så det, av trafikkveksten.

Det første regneeksemplet (illustrert gjennom figur 1) viser relativ utvikling av klimagassutslipp fra *personbiler* i Norge fra 1990 til 2013 og hva som vil skje videre til 2020 gitt tre ulike scenarier for trafikkutvikling. Figuren sier også hvor mye som må reduseres for at personbilene skal ta sin del av utslippsreduksjonene som er nødvendig for å innfri 2-gradersmålet (der vi viser gjennomsnittet av 25–40 prosents reduksjon i 2020, sett i forhold til 1990-nivå). Av teknologiske tiltak har vi i alle scenariene forutsatt at antall elbiler fra 2013 til 2020 øker i tråd med Grønn Bils prognose⁶, dvs. at det i 2020 ruller i overkant av 205 000 elbiler på norske veger. (For enkelthets skyld regner vi null utslipp fra elbiler, til tross for at det er en sannhet med modifikasjoner.) For den øvrige personbilparken har vi lagt inn en forutsetning om at den utvikler seg i tråd med Klimakurs mest ambisiøse effektiviseringsscenario.

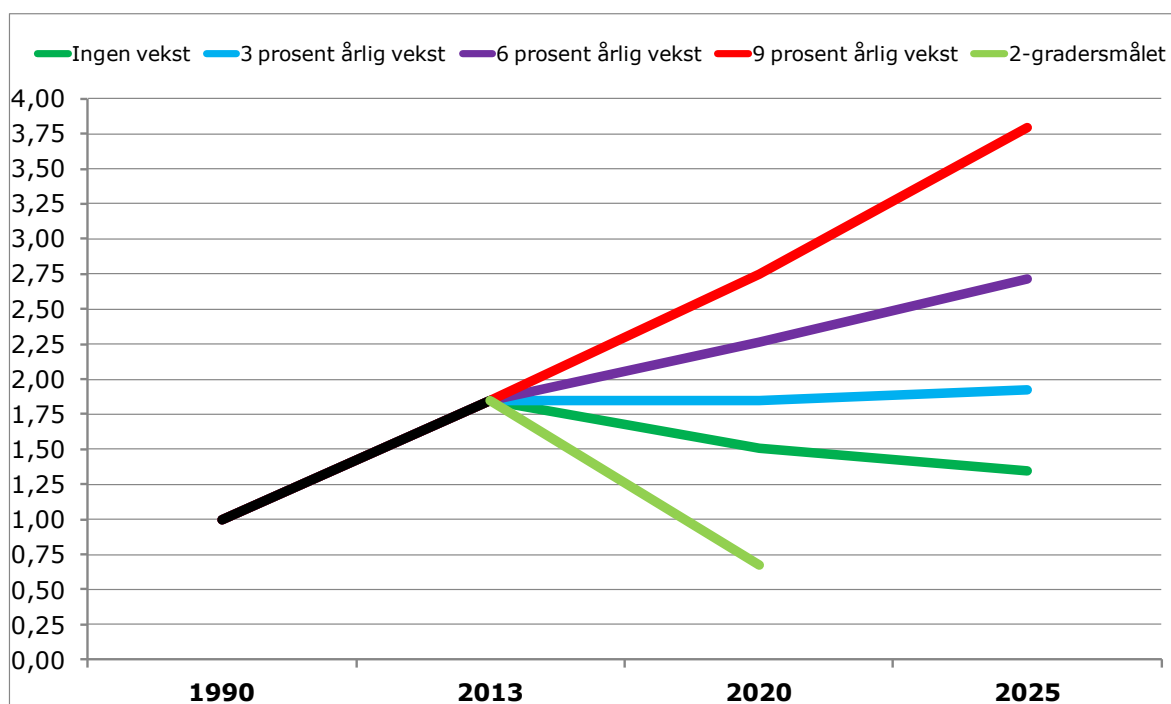
Det andre regneeksemplet (illustrert gjennom figur 2) viser relativ utvikling av klimagassutslipp fra *flytrafikkens* drivstofftanking i Norge fra 1990 til 2013 og hva som vil skje videre til 2025 gitt fire ulike scenarier for trafikkutvikling. Figuren sier også hvor mye som må reduseres for at flytrafikken skal ta sin del av utslippsreduksjonene som er nødvendig for å innfri 2-gradersmålet fram til 2020 (der vi viser gjennomsnittet av 25–40 prosents reduksjon, sett i forhold til 1990-nivå). Av teknologiske tiltak har vi i alle scenariene tatt utgangspunkt i i luftfartsbransjens egen rapport *Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart* fra 2011 og forutsatt at gjennomsnittet av lavt og høyt effektiviseringsalternativ for innland og utland realiseres.⁷

⁶ <http://www.grønnbil.no/nyheter/oppdatert-prognose-for-salget-av-ladbare-biler-frem-mot-2020-article313-239.html>

⁷ http://www.avinor.no/tridionimages/B%C3%A6rekraftrapport_luftfart-ny_tcm181-130695.pdf

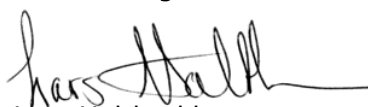


Figur 1: Utvikling i klimagassutslipp fra personbiler i Norge, 1990–2020

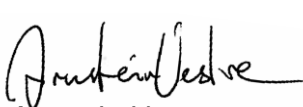


Figur 2: Utvikling i klimagassutslipp fra fly som tanker i Norge, 1990–2025

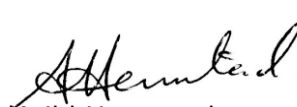
Med vennlig hilsen



Lars Haltbrekken
leder i Naturvernforbundet



Arnstein Vestre
leder i Natur og ungdom



Arild Hermstad
leder i Framtiden i våre hender

Kopi: Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet,
Miljødirektoratet og NTP-sekretariatet