

ER NORSK TRANSPORTSPOLITIKK BÆREKRAFTIG?



III.: NDLA

Godsalliansen, 2023


GODSALLIANSEN
fra veg til sjø og bane



INNHALDS- FORTEGNELSE

Innledning	3
Sammendrag	4
Klima	6
Natur og biologisk mangfold	7
Mikroplast og plastoforensning	9
Vann og vannrelaterte økosystemer	10
Lokal luftforurensning	11
Støyforurensning	12
Energiforbruk	13
Dyrka jord	14
Trafikksikkerhet	15
Lønns- og arbeidsvilkår	17
Økonomiske perspektiver	17
Konklusjon	21

INNLEDNING

I 2015 ble 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene vedtatt av alle FNs medlemsland. Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng.

Denne rapporten er et forsøk på svare på om norsk samferdselspolitikk er bærekraftig. Her er det flere faktorer som spiller inn, som krever svar på flere spørsmål; Hva tåler vi? Hva er bærekraftig? Og for hvem?

Helt siden Gro Harlem Brundtland introduserte bærekraftbegrepet i 1989 har det grunnleggende spørsmålet fått stadig mer innflytelse på de fleste områder i politikken. Er det vi holder på med bærekraftig? En kjent definisjon på bærekraftig utvikling lyder slik:

«En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.»

For å svare på om norsk samferdselspolitikk er bærekraftig har vi forholdt oss til Norges internasjonale forpliktelser, vedtatt politikk og målsettinger.

Nasjonal transportplan (NTP) presenterer regjeringens transportpolitikk og beskriver hvilke målsettinger og prinsipper regjeringen legger til grunn for den.

NTP redegjør for strategien knyttet til utviklingen av det samlede systemet for veg-, jernbane-, luft- og sjøtransport. Planen omhandler både drift, vedlikehold og investeringer. En viktig målsetting med planen er å vurdere utviklingen av infrastruktur for alle de fire transportformene i sammenheng.

Planen lages for en tolvårsperiode, men med hovedvekt på de første seks årene, og revideres hvert fjerde år. Gjeldende plan er for perioden 2022 til 2033, som ble vedtatt av Stortinget i 2021, og har en ramme på 1205 milliarder kroner.

I kraft av sin størrelse er NTP et av de viktigste redskapene vi har for å ivareta bærekraftsmålene. Nasjonal transportplan 2025–2036 legges fram våren 2024..

I denne rapporten har vi sett på hvordan utviklingen av transportsystemet håndterer sektorens bærekraftsutfordringer.

I tillegg til å gjøre en generell vurdering av oppfølgingen av bærekraftsmålene, har vi valgt å peke på elleve viktige samfunnsutfordringer:

- *Klimautfordringene*
- *Ivaretagelse av natur og biologisk mangfold*
- *Trafikksikkerhet*
- *Lokal luftforurensning*
- *Plastforurensning*
- *Støyforurensning*
- *Energieffektivitet*
- *Vann og vannrelaterte økosystemer*
- *Dyrka jord*
- *Lønns- og arbeidsvilkår*
- *Økonomiske perspektiver*

SAMMENDRAG

Menneskeskapte klimaendringer er kanskje den største trusselen menneskeheten og det globale økosystemet noensinne har stått overfor. FN melder «kode rød» for klima, og det haster med å ta grep for å nå togradersmålet innen 2030.

Transportpolitikken bidrar ikke til at Norge når sitt mål om 50-55 prosent reduksjon i utslipp av klimagasser innen 2030. Den er dermed ikke bærekraftig.

På bare 50 år har verdens dyrebestander blitt redusert med hele 68 prosent. 25 prosent av de artene vi kjenner til i dag, opptil én million arter, står i fare for å dø ut og forsvinne for godt. Ødeleggelse og forringelse av artens leveområder er definert som en av de største utfordringene verden står overfor.

Transportpolitikken ivaretar i dag ikke nasjonale og internasjonale mål om bevaring av natur og biologisk mangfold, og er dermed ikke bærekraftig.

Plastforsøpling og plastforurensning er et av vår tids raskest økende globale miljøproblem, og fører med seg store konsekvenser for rene og sunne hav, marine økosystem og for menneskes velferd. Beregninger viser at mengden plastavfall som må håndteres på globalt nivå vil øke drastisk de kommende årene, dersom det ikke settes inn målrettede tiltak.

NTP løser ikke transportsektorens plastutfordringer, og planen vil mest sannsynlig medføre økte utslipp av plast.

14 % av truede arter i Norge lever i våtmarks- og ferskvannsområder, og 85 % av artene som er truet i våtmark er truet av arealendringer. De siste årene har det vært en betydelig nedbygging våtmark, og det er et mål å bremse denne utviklingen.

Nedbyggingen av våtmark og vannrelaterte økosystemer i forbindelse med utbygging av transportinfrastruktur er ikke bærekraftig.

Luftforurensning er det miljøproblemet i Norge som har størst betydning for menneskers helse, og svevestøv utgjør det største problemet.

Framskrivninger med en sterk vekst i vegtransporten vil forsterke utfordringene knyttet til svevestøv. Dette er ikke bærekraftig.

Støy rammer stadig flere, og i 2019 var tallet det høyeste på 20 år. Bare jernbanestøy rammer færre personer enn i 1999. Støy fra vegtrafikk er den vanligste type støy i omgivelsene, og står for om lag 80 prosent av støyplagene.

Transportpolitikken bidrar til at stadig flere blir utsatt for støy over grenseverdiene, og det planlegges fortsatt for en sterk vekst i vegtransporten. Det er lite sannsynlig at transportsektorens støyutfordringer vil reduseres fremover, og transportpolitikken er dermed ikke bærekraftig når det gjelder støy og støyplager.

Verden står i en energikrise. FNs bærekraftsmål setter krav til at man innen 2030 må få forbedringen av energieffektivitet på verdensbasis til å gå dobbelt så fort.

Det samlede energibehovet for transportsektoren er forventet å gå noe ned frem mot 2030 som følge av større innslag av mer energieffektive elektriske kjøretøy. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvorvidt denne utviklingen går tilstrekkelig raskt.

For godstransport på veg forventes utviklingen å gå i retning av økt energibruk. Utviklingen i energibehovet for godstransport på veg er dermed ikke bærekraftig.

Behovet for matsikkerhet har blitt tydelig understreket av en rekke hendelser de siste tiårene. Særlig gjennom krigen i Ukraina.

Målsettingen for jordvern ble nådd i 2021, men det er fortsatt utfordringer knyttet til å redusere areal for dyrka jord. I et perspektiv der vi skal unngå å redusere mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov, er nedbygging av dyrka mark ikke bærekraftig.

Stortinget vedtok i 2002 en nullvisjon om drepte og hardt skadde langs vegen i Norge. Siden da har antall drepte og hardt skadde gått nedover. Tungtrafikk, og særlig utenlandske vogntog, er imidlertid overrepresentert i ulykkesstatistikken.

Tungtransport med utenlandske kjøretøy må håndteres bedre enn i dag for å sikre en bærekraftig utvikling.

Sosial dumping og ulovlig lav betaling av sjåførere er et samfunnsproblem som både utnytter sjåførene og fører til en kunstig lav pris på transport. De useriøse aktørene får et prismessig konkurransefortrinn overfor de seriøse transportaktørene og andre transportformer.

Systematisk sosial dumping blant utenlandske sjåførere er ikke bærekraftig. Det får konsekvenser for sjåførene som rammes, det gir lovbrutere en konkurransefordel, og det gjør det vanskeligere å nå målet om godsoverføring fra veg til sjø og bane.

Verdensøkonomien står overfor store utfordringer. Høye mat- og energipriser bidrar til å dempe vekstutsiktene globalt. Høy inflasjon bidrar til renteøkninger og det er grunn til å forvente en strammere finanspolitikk som vil kreve strengere prioriteringer, og en mer effektiv ressursbruk.

Nasjonalt kommer i tillegg endringer i befolkningssammensetningen som gjør at det blir betydelig færre i arbeid bak hver pensjonist, noe som vil bety betydelig større pensjonsutbetalinger og færre midler til andre gode offentlige formål.

Nasjonal transportplan 2022-2033 bidrar i liten grad til å sikre effektiv bruk av investeringsmidlene, og vil bidra til økte fremtidige kostnader. Transportpolitikken er dermed heller ikke på dette området bærekraftig.

Oppsummering

NTP er i kraft av sin størrelse svært viktig i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling, men denne rapporten viser at planen fremstår som en misbrukt mulighet. Vår anbefaling er at NTP må endres fra å være en plan basert på framskrivninger av transportbehov, til å bli et strategisk verktøy for å sikre en bærekraftig utvikling av transportpolitikken.

KLIMA

Menneskeskapte klimaendringer er kanskje den største trusselen menneskeheten og det globale økosystemet noensinne har stått overfor. FN melder «kode rød» for klima, og det haster med å ta grep for å nå togradersmålet innen 2030.

FNs bærekraftsmål 13, *Stoppe klimaendringene*, setter krav til at det må innarbeides tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå.

Norges forpliktelser

Norge har med Parisavtalen forpliktet seg til å kutte utslipp av klimagass. Klimaloven stadfester Norges forsterkede klimamål for 2030 og klimamålet for 2050. Etter loven skal Norge redusere utslippene med 90-95 prosent. Norge har meldt inn et mål om å redusere utslippet av klimagasser med 50 til 55 prosent innen 2030.

Transport er en betydelig utslippsskilde

Nasjonal transportplan har flere formål. Den skal bidra til et effektivt transportsystem, trafiksikkerhet, og drive grønn omstilling. NTP 2022-2033 har et delmål om å *Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål*, og at transportplanen skal bygge opp under ambisjonen om å halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030 og bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål.

Transportsektoren står for en tredel av Norges samlede utslipp av CO₂ (vegtransport står alene for 18 prosent). I 2021 var de samlede utslippene fra transport 16,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Det viser foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er 3,2 prosent høyere enn i 2020. Utslipp fra vegtrafikken økte med 3,8 prosent, mens utslipp fra annen transport samlet gikk opp med 2,6 prosent.

Stortingsmeldingen 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* stadfestet at det ikke vil være mulig å nå klimamålet uten en kraftig reduksjon av utslipp i transportsektoren. Derfor var et av de viktigste tiltakene i klimaplanen at NTP 2022-2023 skulle bygge opp om en ambisjon om halvering av klimagassutslippene i transportsektoren.

Målene om utslippskutt er ikke operasjonalisert på en forpliktende måte i gjeldende NTP.

Store utslipp fra anleggsprosjekter

Byggesektoren står ifølge klimaplanen for 15 prosent av Norges klimagassutslipp. Transportetatene peker på at bygging av store samferdselsprosjekter vil gi økte utslipp.

Grovt regnet har anleggsinvesteringer et klimautslipp på 35 tonn CO₂-ekvivalenter per million kroner brukt på utbygging (Statens Vegvesen og Norconsult). Det betyr at rammen for investeringer i gjeldende NTP på 1200 milliarder kroner vil medføre utslipp av omtrent 42 millioner tonn CO₂.

Det utgjør en vesentlig del av de årlige klimautslippene Norge kan tillate seg innenfor våre klimaforpliktelser. Med dette som et helt nødvendig utgangspunkt må vi tenke nytt om hvordan vi kan øke kapasiteten i transportsystemet, samtidig som vi begrenser utbygging.

NTP er derfor et av de viktigste verktøyene myndighetene har i arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og avgjørende for om Norge klarer å oppfylle sine klimamål og forpliktelser. Dette poenget ble understøttet i innspillene fra samtlige fylkeskommuner og storbyer til NTP 2022-2033. De la alle vekt på at planen måtte innrettes som et redskap for å nå Norges klimaforpliktelser.

Etter vår vurdering er det ikke tilstrekkelig at klimautfordringene er formulert som et delmål for transportpolitikken. Skal målsettingen om reduserte utslipp nås, må dette ligge som en premiss for de prioriteringene som skal gjøres fremover.

Klimamålene må derfor styre prioriteringene i NTP.

Konklusjon

Transportpolitikken bidrar ikke til at Norge når sitt mål om 50-55 prosent reduksjon i utslipp av klimagasser innen 2030. Den er dermed ikke bærekraftig.

Forslag til løsning

Skal målsettingen om reduserte utslipp nås, må dette ligge som en premiss for de prioriteringene som skal gjøres fremover. Frem til neste rullering av NTP er i 2024 bør det utvikles en ny modell for vurdering av utbygging, vedlikehold og bruk av hvert enkelt prosjekt, på en måte som sikrer at de samlede investeringene faktisk bidrar til at målene om reduserte klimagassutslipp nås. Dette kan løses ved at man setter et tak for klimagassutslipp for NTP, og operasjonaliserer dette på de ulike områdene i planen. Det vil gi føringer som bidrar til at prosjekter som gir størst reduksjon i klimagassutslippene bygges før prosjekter som gir mindre utslippsreduksjoner. Prosjekter som øker utslipp må da enten ikke bygges, eller ses i sammenheng med andre prosjekter innenfor samme område, slik at de samlede utslippene reduseres.

Klimaeffekter av både utbygging, vedlikehold og bruk av hvert enkelt prosjekt må være en sentral del av det samfunnsøkonomiske regnskapet for hvert enkelt prosjekt.

Godsalliansen foreslår at det settes i gang en utredning av ny modell for prioritering av utbyggingsprosjekter, som sikrer at investeringer i kommende NTP som bidrar til reduserte utslipp prioriteres.

NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLD

På bare 50 år har verdens dyrebestander blitt redusert med hele 68 prosent. 25 prosent av de artene vi kjenner til i dag, opptil én million arter, står i fare for å dø ut og forsvinne for godt. Ødeleggelse og forringelse av artens leveområder er definert som en av de største utfordringene verden står overfor.

Naturavtalen som ble besluttet i Montreal inneholder både målet om at minst 30 % av land og hav på jorden skal bevares innen 2030 og målet om at all natur skal forvaltes bærekraftig. I avtalen er det også et mål om at 30% av naturen som i dag er ødelagt skal restaureres innen 2030,

Norge har fastsatt et nasjonalt mål om at ingen arter og naturtyper skal utryddes. Utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.

Formålet med Naturmangfoldloven er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde, med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

Transportsektoren står for en betydelig andel av arealbruken i Norge. Store samferdselsprosjekter er, sammen med bolig- og hytteutbygging, de prosjektene som har størst inngrep i uberørt natur i Norge. Nye samferdselsprosjekter innebærer betydelig større

inngrep på uberørt natur enn utbedring eller oppgradering av eksisterende infrastruktur. Fokus på arealeffektivitet vil være helt avgjørende for at NTP skal kunne være bærekraftig. Konfliktene mellom hensynet til natur og andre hensyn vil øke i årene framover, derfor er det viktig at hensyn til naturmangfold kommer som et premiss i tidlig planleggingsfase slik at den blågrønne infrastrukturen blir ivaretatt.

Ifølge FNs naturpanels (IPBES) globale analyse krever en bærekraftig utvikling at arealforvaltningen må finne de beste løsningene for både klima og natur og tilpasses en mer usikker framtid. Dette innebærer blant annet å bevare natur, å gjenopprette tapt naturmangfold, og sikre arealer som er motstandsdyktig i møte med fremtidens vær og klima.

Skal Norge nå sine mål for bevaring av natur og biologisk mangfold, må vi sikre at transportinfrastrukturen som planlegges i dag, ikke bidrar til tap av natur.

Svakhet ved dagens samfunnsøkonomiske analyser

Et utbyggingsprosjekt defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomt når prissatte konsekvenser viser at samlet nytte over analyseperioden er større enn kostnaden ved å bygge og deretter drifte de samme årene. Differansen mellom nåverdi for nytte og kostnad kalles netto nytte.

Det er imidlertid en betydelig utfordring at bare noen få miljøaspekter er inkludert i dagens nytte-/kostnadsanalyser. En rekke miljøparametere er ikke verdsatt i kroner og øre.

Den åpenbare svakheten med tilnærmingen er at naturinngrepene ikke i tilstrekkelig grad inngår i beregningene som gir et enkelt tall i form av netto nytte og netto nytte per budsjettkrone.

I en rekke offentlige utredninger er det anbefalt å ta inn verdien av natur og økosystemer i analysene.

I NOU 2013:10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*, ansees økonomisk verdsetting som et viktig supplement i samfunnsøkonomiske analyser, i tillegg til kvalitative vurderinger.

NOU-ens klare råd er at miljøeffektene bør anslås økonomisk slik at de kan vektes mot andre prissatte effekter.

I NOU 2015:15 *Sett pris på miljøet (Grønn skattekomisjon)*, understrekes det at naturinngrep bør prissettes og avgiftsbelegges tilsvarende den skaden som forvoldes.

Det er i praksis samme tilnærming som i NOU 2013:10, nemlig at naturinngrepet, all miljøskade og forurensning skal ha en pris. Den samme verdsettingen som legges til grunn for en eventuell naturskadeavgift bør med andre ord også kunne legges til grunn i nytte-/kostnadsanalysene.

NOU 2021:4 *Norge mot 2025 — Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien* frem en naturskadeavgift som et virkemiddel.

De tre offentlige utredningene gir altså alle tunge, faglige argumenter for at eksterne effekter bør prissettes for å gjøre analysene så komplette som mulig. (Kilde: - Viktigere enn noen gang å sette pris på naturen). Disse vurderingene gjelder også for neste kapittel om Vann og vannrelaterte økosystemer.

Konklusjon

Transportpolitikken ivaretar i dag ikke nasjonale og internasjonale mål om bevaring av natur og biologisk mangfold, og er dermed ikke bærekraftig.

Løsning

Godsalliansen mener at verdien av natur og biologisk mangfold må prissettes i nytte-/kostnadsanalyser for prosjekter i NTP.

Det bør utredes en ny modell for prioritering av infrastrukturprosjekter på transportsektoren, der prinsippet om arealnøytralitet legges til grunn.

Det betyr at prosjekter som er arealnøytrale må bygges før prosjekter som legger beslag på uberørt natur. Prosjekter som legger beslag på uberørt natur må enten ikke bygges, eller så må tilsvarende arealer restaureres eller kompenseres et annet sted.

Det bør også utarbeides budsjett og regnskap for bruk av natur, med konsekvenser for biologisk mangfold, for hvert enkelt prosjekt i NTP.

MIKROPLAST OG PLASTOFORURENSNING

Plastforsøpling og plastforurensning er et av vår tids raskest økende globale miljøproblem, og fører med seg store konsekvenser for rene og sunne hav, marine økosystem og for menneskes velferd. Beregninger viser at mengden plastavfall som må håndteres på globalt nivå vil øke drastisk de kommende årene, dersom det ikke settes inn målrettede tiltak.

Det er et mål å redusere plastforsøpling og plastforurensning i Norge. Regjeringen Solberg la i 2021 frem Norges plaststrategi. Den skulle bidra til å gjennomføre FNs nullvisjon fra 2017 om å stanse alle utslipp til havet på lang sikt.

Norges totale utslipp av mikroplast som spres i havet og utover landjorda er på om lag 20 000 tonn.

Transportsektoren er en stor kilde til både forsøpling og spredning av mikroplast til miljøet. Slitasje fra bildekk er estimert å være den største kilden til spredning av mikroplast både i EU og i Norge. Dekkslitasje og vegstøv står for omtrent 40 prosent av det totale utslippet av mikroplast fra landbaserte kilder i Norge.

Også i gjeldende NTP er plastforurensning beskrevet som et økende miljøproblem, både globalt og i Norge. Ved siden av slitasje fra bildekk peker NTP på veidekke og maling på skip og bruer som viktige kilder til mikroplast fra transportsektoren.

I EU pågår det et arbeid for å redusere plastforurensning og her er dekkslitasje en av utfordringene som er pekt ut.

NTP slår fast at transportvirksomhetene innenfor sine ansvarsområder og tilgjengelige ressurser, blant annet skal styrke arbeidet med forebyggende tiltak for å redusere tilførsel av plastavfall og mikroplast til miljøet.

Til tross for at det er et mål å redusere plastavfall og plastforurensning, er det er det ikke iverksatt tiltak eller virkemidler som er direkte rettet mot mikroplast fra dekkslitasje.

Nordisk ministerråds rapport «Reducing the Release of Microplastic from Tire Wear: Nordic efforts», konkluderer at ingen av landene har implementert tiltak eller virkemidler direkte rettet mot mikroplast fra dekkslitasje.

Norges plaststrategi påpeker at slitasje fra bildekk er krevende å regulere og påpeker at «for å redusere spreiring av mikroplast fra slitasje av dekk og vegdekke er vegvasking, oppsamling av avrenning i sandfang og tiltak for å kontrollere forureining i brøyta snø aktuelle tiltak som skal brukast i større grad der det er eigna».

Transportplanleggingen legger opp til å imøtekomme en sterk transportvekst på vei. Det vil forsterke transportsystemets plastutfordringer.

Konklusjon

NTP løser ikke transportsektorens plastutfordringer, og planen vil mest sannsynlig medføre økte utslipp av plast.

Løsning

Det må etableres en konkret målsetting om reduksjon av plastforurensning for transportsektoren. Denne målsettingen må legge føringer for prioriteringer av infrastrukturprosjekter.

VANN OG VANNRELATERTE ØKOSYSTEMER

14 % av truede arter i Norge lever i våtmarks- og ferskvannsområder, og 85 % av artene som er truet i våtmark er truet av arealendringer. De siste årene har det vært en betydelig nedbygging våtmark, og det er et mål å bremse denne utviklingen.

Norske økosystemer bidrar også med betydelig karbonlagring, og inngrep i naturen medfører at store mengder karbon frigjøres fra disse lagrene.

En langsiktig ivaretagelse av den blågrønne infrastrukturen vil være avgjørende for å møte truslene som er beskrevet av Klimapanelet (IPCC) og det internasjonale Naturpanelet (IPBES).

Vannforskriften gir rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften setter krav til at tilstanden i vann skal beskyttes mot forringelse og skal, forbedres og gjenopprettes med sikte på god økologisk og god kjemisk tilstand.

FNs bærekraftsmål har som delmål at «*innen 2020 verne og gjenopprette vannrelaterte økosystemer, herunder fjell, skoger, våtmarker, elver, vannførende bergarter og innsjøer*» og «*innen 2020 sikre bevaring, gjenoppretting og bærekraftig bruk av ferskvannsbaserte økosystemer og tjenester som benytter seg av disse økosystemene, på land og i innlandsområder, særlig skoger, våtmarker, fjell og tørre områder, i samsvar med forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler*».

NTP 2022-2033s delmål «*Bidra til å oppfyllelse av Norges klima- og miljømål*» skal blant annet bidra til å redusere klimagassutslipp, arealbeslag, støy, lokal luftforurensning og forringelse av naturmangfold.

Naturstrategien for våtmark presenterer regjeringens mål og politikk for våtmark. Målet i strategien for økosystemet våtmark er å «(1) *bremse dagens nedbyggingstakt for våtmark, og (2) forbedre den økologiske tilstanden i våtmark*». I strategien påpekes det at føringene som er gitt i nasjonal transportplan for å ta hensyn til naturmangfold er generelle, uten at noen naturtyper eller spesielt sårbare arter er nevnt.

Strategien viser til naturmangfoldsmeldingen og at det skal legges økt vekt på å ta vare på områder som er viktige for å holde oppe økologiske sammenhenger i landskapet (blågrønn infrastruktur). Et viktig ledd i dette er styrket vektlegging av naturmangfold og blågrønn infrastruktur (områder som er viktige for å opprettholde de økologiske sammenhengene) i strategisk planlegging, eksempelvis i konseptvalgutredninger. Det påpekes videre i strategien at det stort sett ikke har betydning om samferdselsanlegg bruker våtmark eller annen type areal for å nå de transportpolitiske målene. Som eksempel, vises det til håndbok V712 (Statens vegvesen, Konsekvensanalyser) der konsekvensene for alle naturtyper blir behandlet som ikke-prissatte konsekvenser.

Konklusjon

Nedbyggingen av våtmark og vannrelaterte økosystemer i forbindelse med utbygging av transportinfrastruktur i den skala det skjer i dag er ikke bærekraftig.

Løsning

Naturinngrep, tap av våtmark og annen miljøskade må kvantitativt prissettes og inngå i de samfunnsøkonomiske analysene som ligger til grunn for prioritering av utbyggingsprosjekter, iht til vurderingene i kapitlet om Natur og biologisk mangfold.

LOKAL LUFTFORURENSNING

Luftforurensning er det miljøproblemet i Norge som har størst betydning for menneskers helse, og svevestøv utgjør det største problemet.

De viktigste forurensningskomponentene i norske byer er nitrogendioksid (NO₂) og svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}). Svevestøv deles inn i to størrelsesfraksjoner. PM_{2,5} er de minste partiklene, med diameter mindre enn 2,5 mikrometer. PM₁₀ er partikler opp til 10 mikrometer i diameter.

Utslipp av partikler og nitrogenoksid gir konsekvenser for trivsel og helse, påvirker plantelivet, bygninger, veger og annen infrastruktur og forurensningsgraden i vann. Eksempelvis mister vi i Norge totalt 12 300 friske leveår (2019) – hvert år – på grunn av svevestøv og 1 200 mennesker beregnes å ha dødd for tidlig på grunn av fint svevestøv.

Grenseverdiene i forurensningsforskriften stiller krav til hvor mye svevestøv som er tillatt i utendørsluft, og er derfor et viktig virkemiddel for å sikre god luftkvalitet. Eiere av anlegg som forurenser har plikt til å gjennomføre tiltak for å sikre at grenseverdiene ikke overskrides. Det er kommunene som skal påse at grenseverdiene ikke overskrides, og at eventuelle avbøtende tiltak settes i verk.

Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520) fra 2012 gir statlige anbefalinger om hvordan luftkvalitet bør håndteres i kommunenes arealplanlegging. I retningslinjen er det utarbeidet anbefalte luftforurensningsgrenser som skal legges til grunn ved planlegging av ny virksomhet. Retningslinjen er ikke juridisk bindende og kan fravikes.

Luftkvaliteten i Norge har blitt bedre, og forurensningsnivået er lavt sammenlignet med andre europeiske land. Likevel forekommer det for høye forurensningsnivåer som er skadelige, særlig i byene.

Gjennom utslipp av miljøskadelige gasser og partikler fra kjøretøy er vegtrafikk den største kilden til lokal luftforurensning i norske byer og tettsteder. Eksos er den viktigste kilden til

NO₂, mens vegstøv er den viktigste lokale kilden til PM₁₀. Vegstøv kommer av slitasje på asfalt, dekk og bremses. I tillegg bidrar fartsvinden til å vrimle opp støv og skitt fra vegkanten.

Enkelte havner bidrar også lokalt til NO₂-utslipp. Hvordan skipsfart påvirker lokal luftkvalitet beror på utslippsmengder, i tillegg til værforhold, topografi og plassering av havnen. Etablering av tilbud om landstrøm i havn er et tiltak som i hovedsak reduserer lokal luftforurensning ved at skip ved landligge kan erstatte fossilt drevne aggregater med elektrisk kraft fra strømmettet.

Konklusjon

Utvikling av et bærekraftig transportsystem må bidra til å redusere antall mennesker som utsettes for lokal luftforurensning.

NTP 2022-2033 vil i liten grad bidra til å redusere utfordringene knyttet til lokal luftforurensning fra transportsektoren og med trafikkvekst er det en risiko for at flere vil berørt av lokal luftforurensning. Transportpolitikken kan derfor ikke sies å være bærekraftig på dette området.

Vegtrafikk er den største kilden til lokal luftforurensning. Elektrifisering av vegtransporten vil bidra til reduksjon av forbrenningsgasser, men slitasjepartikler fra vege, bildekk og bremses, samt fartsvinden som vrimler opp støv og skitt fra vegkanten vil fortsatt være en utfordring.

Framskrivninger med en sterk vekst i vegtransporten vil dermed forsterke utfordringene knyttet til slitasjepartikler og oppvirvling av støv og skitt. Dette er ikke bærekraftig.

Dagens praksis er basert på avbøtende tiltak når den lokale luftforurensningen blir for høy. Det foretas i liten grad vurderinger av konsekvenser for lokal forurensning ved planlegging av transportsystemer. Anbefalingene i retningslinjen for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging T-1520 er i dag kun vegledende, og har dermed ikke nødvendig betydning i planprosesser.

Løsning

Krav til luftkvalitet, og vurderinger av konsekvenser for luftkvalitet, må gis en mer sentral plass i NTP-prosessen og i lokale planprosesser. Godsalliansen støtter tiltak som tidligere er foreslått av Vegdirektoratet, Miljødirektoratet og Folkehelseinstituttet om at retningslinjen for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging må bli tydeligere og mer konkret, og gis høyere status i plansaker.

STØYFORURENSNING

Støy rammer stadig flere, og i 2019 var tallet det høyeste på 20 år. Bare jernbanestøy rammer færre personer enn i 1999. Støy fra vegtrafikk er den vanligste type støy i omgivelsene, og står for om lag 80 prosent av støyplagene.

I 2019 ble rundt to millioner utsatt for støy fra veg som overstiger myndighetenes grenseverdi.

Utvikling av et bærekraftig transportsystem må hindre at mennesker blir utsatt for støy som overstiger grenseverdier i støyforskriften.

Støy anses som en forurensning etter forurensningsloven. Den kan påvirke helsa og kan bidra til mistrivsel og mindre velvære. Stortinget har derfor vedtatt at støyplagen i Norge skal

reduseres. Forskrift om grenseverdier for støy har som formål å fremme menneskers helse og trivsel ved å sette minstekrav til støynivå og sikre at dette nivået blir overholdt.

Fra 1999 til 2019 økte antallet som var utsatt for støy med 66 %. Til sammenligning er om lag 3 000 personer i Norge er utsatt fra støy knyttet til havneaktiviteter. Havnene står for 0,1 prosent av støyplagene nasjonalt.

Konklusjon

Transportpolitikken bidrar til at stadig flere blir utsatt for støy over grenseverdiene, og det planlegges fortsatt for en sterk vekst i vegtransporten. Det er lite sannsynlig at transportsektorens støyutfordringer vil reduseres fremover, og transportpolitikken er dermed ikke bærekraftig når det gjelder støy og støyplager.

Løsning

NTP-prosessen og i lokale planprosesser må innrettes på en måte som hindrer at mennesker blir utsatt for støy som overstiger grenseverdier i støyforskriften.

ENERGIFORBRUK

Verden står i en energikrise. FNs bærekraftsmål setter krav til at man innen 2030 må få forbedringen av energieffektivitet på verdensbasis til å gå dobbelt så fort.

Energibruken i transportsektoren var [54 TWh](#) i 2021, og utgjorde dermed 24 prosent av netto innenlands forbruk. I et normalår som 2019 utgjorde veitransport hoveddelen med 74 prosent, deretter kommer kysttransport med 16 %, luftfart med 8 % og til slutt kommer banetransport med 1,5 %.

Fremover vil elektriske kjøretøy utgjøre en stadig større andel av transportparken. I 2021 hadde 65 prosent av de førstegangsregistrerte bilene kun elektrisk motor. Til sammen er nå over 16 prosent av alle personbiler i Norge elbiler. For tyngre godsbiler er bildet et helt annet.

I 2030 forventes det å være over 1 million elbiler på norske veier. I 2040 kan dette ha økt til over 2 millioner elbiler.

Til tross for at den totale transportmengden forventes å øke fram mot 2030, forventes kun en begrenset økning i total energibruk. Dette skyldes en større andel elektriske transportmidler som har høyere virkningsgrad, og dermed kan utnytte energien mer effektivt.

TØI anslår imidlertid at kun 10 prosent av de tyngre godsbilene vil være elektriske i 2030. Utviklingen av transportsystem legger opp til mer godstransport på veg, og med en fremskrevet vekst i antall godsbiler på vegene anslår [PwC](#) at det totale energiforbruket for godsbiler vil øke frem mot 2030.

Sammenligning mellom transportformenes energiforbruk på ulike ruter viser at energiforbruket ved overføring av gods fra veg til sjø kan bidra med å reducere energiforbruk på 41 – 74 prosent. Videre bruker Yara Birkeland energien til 1,5 lastebiler til å frakte 120 containere på strekningen fra Porsgrunn til Brevik.

Økt bruk av kollektive løsninger er også viktig for å redusere transportsektorens energiforbruk.

Konklusjon

Det samlede energibehovet for transportsektoren er forventet å gå noe ned frem mot 2030 som følge av større innslag av mer energieffektive elektriske kjøretøy. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvorvidt denne utviklingen går tilstrekkelig raskt.

For godstransport på veg forventes utviklingen å gå i retning av økt energibruk. Utviklingen i energibehovet for godstransport på veg er dermed ikke bærekraftig.

Løsning

Mer godsoverføring fra vei til sjø og bane vil bidra til at godstransporten reduserer sitt energibehov og blir mer bærekraftig.

Økt bruk av kollektive løsninger for persontrafikk vil forsterke utviklingen med lavere energibruk i transportsektoren.

DYRKA JORD

Behovet for matsikkerhet har blitt tydelig understreket av en rekke hendelser de siste tiårene. Særlig gjennom krigen i Ukraina.

I 2015 fikk Norge sin første nasjonale jordvernstrategi. I den oppdaterte jordvernstrategien som ble vedtatt av Stortinget i 2021, er det satt et mål om at årlig omdisponering av dyrka jord ikke skal overstige 3 000 dekar på landsbasis, og at matproduksjonen skal øke. KOSTRA-tallene viser at målet om årlig omdisponering av dyrka jord ble nådd med knappest mulig margin i 2021.

Til sammen 2982 dekar dyrka jord ble omdisponert i 2021. Boliger sto for 33 prosent av omdisponeringen i 2021, mens samferdsel stod for 27 prosent.

Jordvernstrategien er forankret i FNs bærekraftsmål. I tillegg til å danne grunnlag for framtidig matproduksjon og matsikkerhet, har jordsmonnet også verdi for naturmangfold, som karbonlager og som økosystem.

NIBIO-rapport 72/2021 *Jordvernets begrunnelser* beskriver utfordringer for verdens matproduksjon. Her redegjøres det for et forsterket jordvernmål som omfatter både arealer med dyrket og *dyrkbare* mark. Jordvern vurderes ut fra helhetsforståelse av de verdier jordsmonnet har for natur og samfunn; for å dyrke mat, opprettholde naturmangfold, regulere vannets kretsløp, binde karbon og skape verdier, arbeidsplasser og gode lokalsamfunn. I lys av dagens kunnskap om trusler mot verdens matproduksjon framstår jordvern i Norge, mer enn tidligere, som en overordnet samfunnsinteresse. Jordvern er en grunnleggende forutsetning for bærekraftig utvikling og norsk samfunns- og matsikkerhet.

Hurdalsplattformen slår fast at: *«Omsynet til utbygging av industri, infrastruktur og bustader må balanseres bedre mot det langsiktige omsynet til matproduksjonen. Meir matjord må derfor dyrkast opp, og mindre matjord må byggjast ned.»*

Samferdselsdepartementet viser til at ulike tiltak for å ivareta jordvern hensyn isolert sett har en kostnad. I Vegdirektoratets håndbok V712 om konsekvensanalyser er jordbruksareal del av konsekvenstema naturressurser, en ikke prissatt konsekvens i den samfunnsøkonomiske analysen.

Det er rom for å vurdere å stramme inn målsettingen ytterligere. En framskriving av nedgangen i omdisponering av dyrka mark etter 2005 vil gi en omdisponering på 2 000 dekar dyrka mark i 2025. Et slikt omdisponeringstall er trolig lite realistisk. Dette skyldes ikke minst at omfanget av fremtidige veg- og baneprosjekt tilsier stabile omdisponeringstall på dette området.

Konklusjon

Målsettingen for jordvern ble nådd i 2021, men det er fortsatt utfordringer knyttet til å redusere areal for dyrka jord. I et perspektiv der vi skal unngå å redusere mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov, er nedbygging av dyrka mark ikke bærekraftig.

Løsning

Godsalliansen mener at målsettingen om årlig omdisponering av dyrka jord bør strammes ytterligere inn.

Det bør etableres en målsetting i NTP om at infrastrukturprosjekter på transportsektoren bør ikke beslaglegge mer enn 25 prosent av måltallet for omdisponering av dyrka jord.

TRAFIKKSIKKERHET

Stortinget vedtok i 2002 en nullvisjon om drepte og hardt skadde langs vegen i Norge. Siden da har antall drepte og hardt skadde gått nedover. Tungtrafikk, og særlig utenlandske vogntog, er imidlertid overrepresentert i ulykkesstatistikken.

Et bærekraftig transportsystem må være sikkert og utvikles slik at antall hardt skadde og drepte i trafikken minimeres. Dette gjenspeiles i nullvisjonen, en visjon om ingen drepte eller hardt skadde i vegtrafikken, som er sentralt i transportpolitikken (delmål NTP). I dette arbeidet er ambisjonen at det skal være maksimalt 350 drepte og hardt skadde i 2030.

Det er betydelige trafikksikkerhetsutfordringer for godstransport på veg, og da særlig når det gjelder ulykker med tunge godsbiler. For årene 2017-2020 var 7 prosent av de lettere skadde, 8 prosent av de hardt skadde og hele 27 prosent av de drepte, i ulykker der tunge godsbiler var involvert.

I TØIs rapport om «Tunge kjøretøy og trafikkulykker» fra 2016, fremgår det at Norge sammenlignet med andre europeiske land, ligger langt etter når det gjelder ulykker med tunge kjøretøy. Norge har litt over 35 prosent flere drepte i ulykker med tunge kjøretøy per innbygger enn gjennomsnittet i Europa.

Statens vegvesen har selv påpekt at det er utfordringer med en betydelig underreportering av trafikkskadde, og at kun 37 prosent av dem som reelt blir hardt skadd i vegtrafikkulykker inngår i den offisielle ulykkesstatistikken.

Kabotasje, det vil si transport av personer og gods mellom steder i et annet land enn der transportøren hører hjemme, er i utgangspunktet ikke tillatt. En utenlandsk transportør kan bare frakte gods eller personer mellom to steder i Norge dersom det er spesielle grunner for det. Transportører fra EØS har likevel mulighet til å utføre midlertidig kabotasje i Norge.

Utenlandske yrkessjåfører utgjør kun 6 prosent av trafikkarbeidet, men var involvert 17 prosent av dødsulykkene. De forårsaker også klart flere ulykker enn norske yrkessjåfører.

Trenden i antall drepte i tungbilulykker de siste årene er som for alle ulykker nedadgående, men reduksjonen i Europa sett under ett har vært dobbelt så stor som i Norge.

Samfunnsøkonomiske kostnader ved trafikkuulykker er beregnet av Transportøkonomisk institutt til å være 16 milliarder kroner i 2019. De totale kostnadene er estimert til å utgjøre snaut seks milliarder kroner (2019-kr) for dødsfall i transportsektoren, for året 2019. For harde skader er estimatet ca 6 milliarder kroner, mens for lettere skader er estimatet snaut 4 milliarder kroner.

I TØIs rapport om «Tunge kjøretøy og trafikkuulykker» pekes det på seks tiltaksområder for økt trafikksikkerhet. Overføring av godstransport fra veg til sjø og jernbane, skjerpet kontroll av tunge kjøretøy og bedre samordning av tilsynsfunksjoner, er noen av de viktigste tiltakene. De kontrollelementene som gir best trafikksikkerhet er teknisk tilstand, vinterutrustning, sikring av last og kjøre- og hviletid. Utbedring av tekniske feil kan omtrent halvere risikoen for ulykker.

I 2021 var omtrent 470.000 tunge kjøretøy innom en av Vegvesenets kontrollplasser. Rundt 80.000 av disse ble altså plukket ut til en grundigere kontroll, mens det store flertallet fikk kjøre videre etter en kort sjekk. Av de som ble plukket ut til en grundigere kontroll (79.856 tungbilkontroller i 2021), ble det avdekket feil og mangler i 43.168 av kontrollene, noe som tilsvarer 54 prosent.

Bestillere av transportoppdrag spiller en viktig rolle for trafikksikkerheten, fordi de setter premisser for gjennomføring av oppdraget. Likevel finnes det få reguleringer som stiller klare medvirkerkrav, både når det gjelder arbeidsmiljø og trafikksikkerhet.

Trygg Trailer ble etablert som et nasjonalt tiltak i 2017, og er et samarbeid mellom Statens vegvesen og bedrifter som er kjøpere av transporttjenester. Statens vegvesen gir bedriftene informasjon om vinterdekk og kjettingkrav, samt en enkel opplæring i lastsikring. Statens vegvesen har også utarbeidet informasjonsmaterieill på flere språk (Truckers guide), som bedriftene i Trygg Trailernetverket distribuerer til terminalarbeidere, transportører og sjåførere. Transportører som kommer til bedriftene med vogntog som ikke er godt nok rustet, kan bli nektet last

Konklusjon

Transportpolitikken har bidratt til å redusere drepte og hardt skadde i trafikken siden innføringen av nullvisjonen. Det er imidlertid fortsatt utfordringer knyttet til underrapportering av hardt skadde. Tungtransport med utenlandske kjøretøy er overrepresentert på ulykkesstatistikken, og må håndteres bedre enn i dag for å sikre en bærekraftig utvikling.

Løsning

Mer godsoverføring til sjø og jernbane, skjerpet kontroll av tunge kjøretøy, kjøre- og hviletidsbestemmelser, arbeidstidsbestemmelsene og arbeidsmiljøloven, bedre samordning av tilsynsfunksjoner, tydeligere bestilleransvar, og sterkere satsing på «Trygg trailer».

For å sikre raskere sanksjonering og færre henleggelses bør Statens vegvesen få muligheten til å meddele forelegg på vegne av politiet.

LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Sosial dumping og ulovlig lav betaling av sjåførere er et samfunnsproblem som både utnytter sjåførene og fører til en kunstig lav pris på transport. De useriøse aktørene får et prismessig konkurransefortrinn overfor de seriøse transportaktørene og andre transportformer.

Utenlandske sjåførere som har krav på en minstelønn på 185,50 i timen mens de kjører i Norge. I oktober 2021 gjennomførte Yrkestrafikkforbundet (YTF) sin årlige grenseundersøkelse blant utenlandske sjåførere som kjørte inn til Norge over Svinesund. Undersøkelsen viste at kun 14 prosent av de som kjører kabotasje i Norge, får den lønnen de skal ha.

Det er Arbeidstilsynet som har ansvar for kontrollere at det ikke forekommer sosial dumping. Arbeidstilsynet har få ressurser til å gjennomføre kontroller av sjåførere langs vegene, og det gjennomføres i svært liten grad kontroller på dette området. YTFs grenseundersøkelse er derfor den beste indikasjonen vi har på hvordan situasjonen er for utenlandske sjåførere i Norge.

At 86% av de intervjuede utenlandske sjåførene ikke får den betalingen de har krav på tyder på en systematisk sosial dumping i denne næringen. Dette er arbeidskriminalitet som ikke bare har konsekvenser for de sjåførene som rammes, men også drar ned kostnaden for biltransport ned på et nivå som ikke er bærekraftig. Det gjør at seriøse aktører som betaler det sjåførene har rett på, blir utkonkurrert.

En gjennomgang av [rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet](#) viser at forskjell i lønnsnivået i transportbransjen har langt større betydning for valg av transportform enn skatter og avgifter.

Konklusjon

Systematisk sosial dumping blant utenlandske sjåførere er ikke bærekraftig. Det får konsekvenser for sjåførene som rammes, det gir lovbrutere en konkurransefordel, og det gjør det vanskeligere å nå målet om godsoverføring fra veg til sjø og bane.

Løsning

Det er nødvendig med hyppigere kontroller og strengere sanksjoner for disse lovbruddene.

EU og de nasjonale regjeringene må trappe opp og håndheve gjeldende lovgivning – som EUs mobilitetspakke – og sørge for at sosial dialog og tariffavtaler inngås og respekteres.

ØKONOMISKE PERSPEKTIVER

Verdensøkonomien står overfor store utfordringer. Høye mat- og energipriser bidrar til å dempe vekstutsiktene globalt. Høy inflasjon bidrar til renteøkninger og det er grunn til å forvente en strammere finanspolitikk som vil kreve strengere prioriteringer, og en mer effektiv ressursbruk.

Nasjonalt kommer i tillegg endringer i befolknings sammensetningen som gjør at det blir betydelig færre i arbeid bak hver pensjonist, noe som vil bety betydelig større pensjonsutbetalinger og færre midler til andre gode offentlige formål.

«Mer for pengene»

I målstrukturen til NTP 2022-2033 sier delmålet «*mer for pengene*» noe om hvordan økonomiske perspektiver skal være styrende for hvilke prosjekter som blir prioritert. Det påpekes at det ventes et mindre handlingsrom i norsk økonomi fremover og at det har vært nødvendig å ta grep for å få bedre kostnadsstyring og -kontroll i sektoren. Det pekes videre på at «*et mer effektivt transportsystem, som med lavere kostnader løser de viktigste utfordringene først og skaper nye muligheter, har stor verdi både i vår tid og for senere generasjoner*».

Ut fra dette kan vi lede at et bærekraftig transportsystem må sikre en kostnadseffektiv forvaltning og utvikling av transportsystemet i livssyklusperspektiv.

Det nasjonale økonomiske handlingsrommet er under press. Utfordringene som er skissert innledningsvis i dette kapitlet kommer på toppen av utfordringene med fallende inntekter og økende utgifter som har vært kjent lenge. Store, statlige reformer slik som forsvarsforliket, forpliktelser til folketrygden og færre i arbeidsfør alder, har i praksis allerede spist opp handlingsrommet som oljefondet gir. I dag er om lag 4 prosent av befolkningen over 80 år. I 2060 vil den aldersgenerasjonen utgjøre over 10 prosent. Det vil si at færre yrkesaktive skal betale for flere eldre.

Deler av gapet mellom inntekter og utgifter kan dekkes gjennom økte skatter og avgifter, men det økonomiske handlingsrommet vil likevel være begrenset, og de politiske prioriteringene vil bli mer krevende.

«State of the Nation»

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) utgir med jevne mellomrom rapporten «State of the nation». Rapporten gir en samlet beskrivelse over tilstanden til offentlige bygg, anlegg og infrastruktur. Rapporten tar for seg 12 samfunnskritiske områder, herunder samferdselssektoren (ekskl. kystinfrastruktur; havn og farled), vannforsyning, avløpsanlegg og energisektoren. Bare for fylkesveger estimerer rapporten et oppgraderingsbehov på om lag 700 milliarder kroner. Oppgraderingsbehovet for vannforsyning og avløpsanlegg er vurdert til over 550 milliarder. I sum utgjør disse to behovene langt mer enn det som er lagt til grunn som det økonomiske handlingsrommet fremover.

I tillegg er vedlikeholdsetterslepet på jernbaneområdet beregnet til 23 milliarder kroner. Norske Havners medlemsundersøkelse fra 2020 om investeringsbehov i farleder, bedre tilkomstveger og banetilknytning viste at et flertall av havnene i Norge har behov for betydelige utbedringer.

Livssyklus og slitasje

«State of the nation»-rapporten vurderer verdien av vår samlede infrastruktur til 7000 milliarder. Dette er om lag 60 % av oljefondets verdi. Transportsektoren (eks. havner) utgjør 2940 milliarder av denne verdien. Hvordan vi investerer og vedlikeholder denne arven er avgjørende for hvilken infrastruktur fremtidige generasjoner vil ha.

I perspektivet «*mer for pengene*» er det avgjørende at både investeringskostnader og kostnadene til vedlikehold vurderes i sammenheng for å vurdere om gevinstene overvinner kostnadene i livssyklusperspektiv. I en slik vurdering må også summen av alle kostnader vurderes, for totalen vil være avgjørende for hvilke økonomiske behov transportsystemet vil kreve av vedlikeholdskostnader i fremtiden.

Analyser fra Transportøkonomisk institutt (TØI) viser at tungtransporten står for omtrent all slitasjen på norske vegger. Det vil alltid være behov for tungtransport langs vegene, men så

lenge tungtransporten øker i takt med veginvesteringene vil vinningen gå opp i spinningen. Tilsvarende funn har svenske VTI også avdekket. Vi kommer inn i en sirkel der veginvesteringer gjør tungtransporten mer konkurransedyktig, som videre fører til mer tungtransport, mer vegslitasje og derfor økende behov for veginvesteringer. Rapporten «Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk» fra TØI i 2014 (revidert 2016) viser at det er vekt per aksel som påvirker vegslitasje. Selv tunge personbiler har lite innvirkning. Det er først når vekten kommer over 6 tonn at det begynner å skje ting og i Norge har vi maksimalt akseltrykk på 24 tonn. Ved å få de tyngste og lengste transportene over på sjø eller bane vil vi få en betydelig reduksjon i vegslitasjen og samfunnet får mer igjen for de veginvesteringene som gjøres.

Avgifter og kostnader fremmer tungtrafikk på veg foran sjø

For de ulike transportformene er avgiftene i varierende grad knyttet til drivstoff, bruk av infrastruktur og årlige avgifter for transportmidlet. Sjøtransport har en mer komplisert avgifts- og vederlagsutforming enn øvrige transportformer. I tillegg har sjøtransport i større grad brukerfinansiering for bruk av infrastruktur enn andre transportformer. Dette gjelder ikke minst bruk av samlastterminaler. Dermed blir total transportkostnaden for sjøtransporten høyere.

Mangler ved nytte-/ kostnadsanalyser

I arbeidet med NTP 2022-2033 er samfunns-økonomiske analyser et viktig grunnlag for hvordan prosjektene i planen prioriteres. I de samfunnsøkonomiske analysene sammenstilles både prissatte og ikke-prissatte nyttevirksomheter og kostnader ved tiltak. Viktige kostnadselementer i samfunnsøkonomiske analyser er investeringskostnaden, endrede drifts- og vedlikeholdskostnader samt negative eksterne virkninger, som for klima og miljø. Hvordan de ulike parameterne i analysen verdsettes er avgjørende for hvilket resultat som kommer ut på andre siden. I Norge har vi for eksempel en lav pris på karbonutslipp ved samfunnsplanlegging, og svært mye taler for at denne er altfor lav. Eksempelvis er den sju ganger høyere i Sverige. Det gir klimafiendtlig infrastruktur et konkurransefortrinn. Et annet eksempel er hvordan utbedring av infrastruktur bidrar til større trafikksikkerhet. For vegutbygging kommer utbedring ut med et positivt resultat, mens for sjøtransporten – hvor det ikke kan hentes gevinster av færre ulykker – kommer utbedringstiltak dårligere ut. Effekten med færre ulykker ved å overføre trafikk fra veg til sjø, regnes ikke inn.

Ikke-prissatte vurderinger er et sentralt element i vurderingen av samferdselsprosjekter. Mange av parameterne som er under denne kategorien er sentrale for utviklingen av bærekraftig transportsystem.

Et annet viktig moment; Selv om samfunnsøkonomiske lønnsomhet legges til grunn for hvilke investeringer som prioriteres, er det mange prosjekter som har negativ samfunnsnytte og lønnsomhet som likevel prioriteres. For disse prosjektene argumenteres det for ikke prissatte effekter som er umulig å beregne. Det betyr at mantraet «mer igjen for pengene» blir tilsidesatt for andre politiske hensyn.

Hvilke verdier som verdsettes i de samfunnsøkonomiske analysene må også vurderes. I stedet for «mer vei for pengene» bør vi fokusere på «mer mobilitet for arealet», «mer transport for utslippet» og liknende.

Strategiske føringer

I 2016 vedtok Stortinget et mål om at 30 prosent av vegtransporten som går over 30 mil skal overføres til sjø og bane innen 2030. Menon Economics har avdekket at Stortinget og regjeringen ikke har fulgt opp sitt eget mål med tilstrekkelige tiltak og bevilgninger. Mens veg og bane i stor grad har blitt fulgt opp, har etterslepet på sjøsiden økt år etter år.

I arbeidet med NTP ble transportetatene bedt om å ta utgangspunkt i beregningstekniske økonomiske rammer for den enkelte etat som grunnlag for prioriteringene. Det ble lagt til grunn at all ressursbruk skal prioriteres innenfor de beregningstekniske økonomiske rammene. Dette gjelder alle forslag til midler til eksisterende ordninger og eventuelle forslag til nye ordninger. Vi ser at samme metode er tatt i bruk for neste NTP. Dette setter begrensninger som gir lite rom for å kunne strategisk utvikle transportsystemet og tvinger en frem en videreføring av det eksisterende.

Konklusjon

Prioriteringer i NTP er i stor grad basert på framskrivning av fremtidig trafikk, og i liten grad på hvordan man kan sikre en bærekraftig utvikling av transportsystemet. Utbygging av vegkapasitet for å møte framskrivninger vil medføre at vedlikeholdskostnadene vil øke. Med tanke på at det også legges opp til å møte veksten i tungtransporten gjennom utbygging av vegnettet, med de slitasjekonsekvensene dette har, vil vedlikeholdsutfordringene på transportsektoren øke ytterligere.

Også jernbanen har betydelige vedlikeholdsbehov, men de totale kostnadene er relativt små sammenlignet med volumet på vegnettet. Sjøtransport benytter naturlige ferdselsårer med små vedlikeholdskostnader.

Avgiftssystemet bidrar til at godset foretrekker vegen istedenfor jernbane og sjø, noe som igjen øker vedlikeholdskostnadene.

Strenge føringer i arbeidet med NTP 2022-2033 la begrensninger på hvor strategisk transportplanen kunne bli. Ved at historiske tall lå til grunn, er det vanskelig å få til et skifte som påvirker transportstrømmene slik at det vil minimere samfunnskostnader.

Nasjonal transportplan 2022-2033 bidrar derfor i liten grad til å sikre effektiv bruk av investeringsmidlene, og vil bidra til økte fremtidige kostnader. Transportpolitikken er dermed heller ikke på dette området bærekraftig.

Løsning

I arbeidet med ny NTP må de langsiktige økonomiske konsekvensene i form av vedlikeholdskostnader tillegges større vekt.

KONKLUSJON

Norsk transportpolitikk er per i dag ikke bærekraftig. Til tross for at vi er nært på noen områder, er det ingen av parameterne vi har sett på i denne rapporten som scorer «tilfredsstillende». Måten transportpolitikken utformes på klarer ikke å bidra til at vi løser de utfordringene vi står ovenfor.

Stortingets vedtak i andre saker er et uttrykk for de målene vi har som samfunn. Klimautslippene må ned. Uberørt natur må beskyttes. Vi må få ned mengden mikroplast i naturen. Transportpolitikken må bli bærekraftig. Da må måten vi utformer den på i større grad ta hensyn til de øvrige vedtakene Stortinget har gjort.

