



Statens vegvesen
Samferdselsdepartementet
Aktuelle fylkeskommuner og kommuner

Medlem av:



Vår dato:
01.03.18

Vår ref:
LLO

Deres dato:

Deres ref:

Innspill til arbeidet med Byvekstavgift

Norges Automobil-Forbund (NAF) er en trafikantorganisasjon som representerer 500.000 trafikanter. Det er et overordnet mål for NAF å være pådriver for utviklingen av et transportsystem som tilfredsstiller enkeltindividets behov for mobilitet og samtidig ivaretar fellesskapets krav til miljø og trafikksikkerhet. NAFs utgangspunkt er at mobilitet er et gode. Mobilitet er sjelden et mål i seg selv, men det er en grunnleggende forutsetning for menneskets velferd og for vårt samfunns utvikling. Mobiliteten må derfor opprettholdes også i møte med andre mål som myndighetene ønsker å oppnå.

Innledning

NAF vil berømme arbeidet som er lagt ned i byutredningene. Disse gir verdifull innsikt i hvordan de ulike byområdene kan innfri nullvekstmålet. Konklusjonen er at nullvekstmålet er mulig å oppnå. Samtidig presiserer utredningene at virkemiddepakkene som er skissert kun er eksempler, og må jobbes videre med av lokale politikere. Det er svært viktig at hovedmålet fra NTP om «bedre fremkommelighet for personer og gods i hele landet» ivaretas, hvor nullvekstmålet ligger som et etappemål under hovedmålet. NAF har inntrykk av at opprettholdelse av mobilitet har hatt fokus i arbeidet med byutredningene. Det er bra.

Vi ønsker å komme med noen kommentarer til Byutredningene og innspill til det videre arbeidet med Byvekstavtaler.

Utfordringer med nullvekstmålet

Med nullvekstmålet kommer det en rekke utfordringer knyttet til arealbruk, målområde, finansiering, tidshorisont, måling og modellering.

Det geografiske nedslagsfeltet til de fremtidige byvekstavtalene er avgjørende for mulighet for måloppnåelse, og dermed avgjørende for valg av virkemidler. Dette viste seg blant annet i utredningen av Kristiansandsområdet, hvor det var tydelig at hvilket omland som ble inkludert hadde mye å si for virkemiddelbruken som må til for å oppnå nullvekstmålet. NAF vil påpeke at det kan få uheldige virkninger dersom man velger å overføre virkemidler tilpasset byområder over på et landlig omland.

Postadresse:
Pb. 6682 Etterstad
NO-0609 Oslo

Gateadresse:
Østensjøveien 14
Oslo

Telefon:
08 505

Telefaks:
22 33 13 72

Bankkonto:
Drift: 5005.06.20600
IBAN: NO81 5005 0620 600
Medlem: 5005.06.20007
IBAN: NO87 5005 0620 007

Bankadresse:
Den norske Bank ASA
Pb. 1171 Sentrum
NO-0107 Oslo

Swiftadresse:
DNBANOKK

Foretaksnr.:
NO 944 383 832 MVA

Bilbruk vil fremdeles være den mest effektive og rasjonelle reisemåten utenfor de sentrale byområdene, og ved å inkludere et for stort omland i nullvekstmålet vil man måtte bruke ressurser på å bygge opp et alternativt transporttilbud i områder der dette kan gi liten samfunnsøkonomisk gevinst. Disse ressursene bør brukes der kundegrunnlaget er størst og investeringene kommer flest mulig til gode. Ved å akseptere bilbruk i noen områder, kan man heller bruke ressursene på et høykvalitets kollektivtilbud inn mot og i byene, inkludert gode innfartsparkeringsløsninger for pendlerne. NAF ber derfor om at det i byvekstavgiftene gjøres grundige vurderinger av hvilket geografisk område som skal inkluderes i nullvekstmålet, selv om byvekstavgiftene i seg selv kan, og ofte bør, favne et større område.

Statlige utbygginger og lokalisering av store virksomheter kan få stor betydning for det lokale trafikkbildet. Sykehuslokaliseringen på Ullandhaug (Nord-Jæren-utredningen) viser at valg som tas på statlig nivå kan gjøre det svært vanskelig for et byområde å oppnå et nullvekstmål, og dermed klare å overholde avtaler som inngås med den samme staten. NAF mener at det bør legges inn klausuler i byvekstavgiftene om arealbruk og lokalisering, hvor eventuelt trafikk som er en direkte konsekvens av statlige lokaliseringvalg unntas nullvekstmålet.

En underliggende problemstilling ved nullvekstmålet er fremtidig finansiering av bypakkene. I dag belager de fleste byene seg på bompenger som hovedfinansieringskilde. Med nullvekstmål for personreiser foretatt med bil blir denne finansieringsmåten sårbar, både som inntektskilde, som legitim avgift hos trafikantene og når trafikantbetaling i større og større grad skal bli brukt som regulerende virkemiddel. Dette må byvekstavgiftene ta høyde for, noe det ikke gjøres i dag.

Et annet moment er at nullvekstmålet er «flatt», i den betydning at alle byområdene har det samme målet i den samme tidshorisonnten uten at det tas hensyn til byenes særegne utgangspunkt. Eksempelvis har noen byer allerede god fortetting, mens andre har en spredt arealbruk som gjør det vanskeligere å oppnå positive effekter innen tidsfristen, 2030. Nullvekstmålet tar heller ikke hensyn til hva slags virkemiddelbruk som allerede er innført i det enkelte området, og hvilken effekt som dermed er tatt ut, når grunnlagsåret bestemmes. Det synes dermed noe skjevt at f.eks. Oslo, som antagelig vil ha tatt ut det de kan av trafikkbegrensende effekter av sitt bompengesystem i løpet av 2019, skal ha samme krav til måloppnåelse som Tromsø, som ennå ikke har innført bompenger i det hele tatt.

Man må ikke undervurdere mindre, men positive tiltak selv om effekten av disse ikke lar seg estimere i dagens modellverktøy. Vi vet at mennesket velger transportmiddel ut fra kriterier som tidsbruk, effektivitet, pris og komfort. Politikerne må derfor tørre å investere i tiltak som dagens analyseverktøy ikke klarer å modellere godt nok, men som med høy sannsynlighet vil bidra til måloppnåelse ved at trafikanten responderer positivt på relativt enkle, men viktige forbedringer i reisekjeden. Eksempler på dette kan være leskur, vinterdrift og belysning.

Nærings-, nytte- og tjenestetransport, samt gjennomgangstrafikk, er unntatt fra nullvekstmålet. Spørsmålet er hvordan skille nyttetransport foretatt med lette kjøretøy fra rene personreiser. NAF har derfor tidligere etterlyst at det utvikles en metode som kan fange opp dette, og vi gjentar dette her. Dersom man ikke vet hva slags transport som utføres med de lette kjøretøyene, er det også umulig for både byområdene og staten å vite om man er på vei mot måloppnåelse. I verste fall gjøres det en skjønnsmessig vurdering som hverken tar opp i seg korrekt nå-situasjon eller korrekt utvikling. Persontransporten skal ikke måtte kompensere for økt nyttetransport, hverken i kjøretøykilometer eller i utslipp. Dersom denne kunnskapsmangelen fører til unødig restriktiv virkemiddelbruk, fordi man kun ser at biltrafikken øker, er dette uheldig både for persontransporten og nyttetransporten, og kan gi uheldige ringvirkninger.

De mest effektive virkemidlene tar tid

Selve nullvekstmålet er et ambisiøst mål. Sett i lys av at både de politiske og de administrative prosessene for å få utredet, vedtatt og gjennomført tiltak tar lang tid, må NAF påpeke at tidshorisonten frem mot 2030 kan synes knapp.

Byutredningene viser at tett arealbruk og/ eller trafikantbetaling via et veiprisingssystem er virkemidler som nærmest alene vil oppfylle nullvekstmålet. Begge deler er virkemidler som tar lang tid å innføre og effektivere. Selv om det synes åpenbart at byområdene bør satse på fortetting og langsiktig, god arealutvikling, så er NAF redd for at byområdene ikke våger å satse fullt ut på dette fordi det finnes enklere og raskere (men ikke bedre) løsninger.

Nedre Glomma-utredningen er et eksempel på hvordan god arealpolitikk vil hjelpe byområdet til å nå nullvekstmålet, kun ved å følge eksisterende arealplan. De fleste andre utredningene viser at en fortettingsstrategi ut over eksisterende arealplan vil være tilstrekkelig. Etter NAFs syn må dette veie tungt, da det viser at politikerne kan velge god tilrettelegging i stedet for harde, restriktive virkemidler som vil skape konflikt mellom folkevalgte og befolkningen.

Videre viser byutredningene at innføring av et kilometerbasert veiprisingssystem, i stedet for bompengeneinnkreving, vil ha den effekten som etterspørres, uten at det blir dyrere for trafikantene. Et slikt system vil være mer treffsikkert enn dagens sonebaserte bompengeneinnkreving. NAF mener at arbeidet med å muliggjøre innføring av veiprising må startes opp så raskt som mulig.

Dårlig tid kan føre til at det er de raske løsningene, framfor de gode løsningene, som velges. Vi er redd for at virkemiddelbruken ikke blir hensiktsmessig for hverken trafikanter, næringsliv eller byutviklingen generelt dersom det er tidsnød som blir drivende for valg av virkemidler. Det må være rom i den enkelte lokale løsningen å ha tid for innfasing av virkemidler som virker bra, framfor å hasteinnføre virkemidler som virker raskt, men kan gi uheldige bieffekter på fremkommelighet eller velferdsforskyvinger.

NAF ber derfor om at tidshorisonten på 2030 revurderes inn mot rulleringen av NTP. I arbeidene med den enkelte byvekstavtale må det gjøres en grundig avveining om hvordan måloppnåelse skal defineres. Man kan gå ut fra et nærmere angitt år, eller man kan legge inn kriterier om vedtak som må være gjort – og dermed en sannsynliggjøring av måloppnåelse innen en tidsramme som er fornuftig ut fra et reelt implementeringsløp.

Mobilitet som gode

Som sagt har NAF klart inntrykk av at mobilitetsspørsmålet har vært et tema i arbeidet. NAF stiller likevel spørsmål om «antall turer» er en god nok indikator på om mobiliteten er opprettholdt. Det er vår klare mening at dersom tidsbruken på reisene blir for lang, så vil det gi negative samfunns effekter så vel som personlig ulempe. Eksempelvis vil det etter byutredningenes syn være opprettholdt mobilitet så lenge en reise til arbeidsplassen utføres, mens det er åpenbart at dersom denne reisen tar en halvtime lenger enn tidligere så er mobiliteten og nytten blitt begrenset. Etter vår mening vil det være interessant å også måle tidsbruken på reisene, og hvilke grupper reisende som påvirkes. Allerede i dag så bruker trafikantene i de største byområdene lenger tid på sine hverdagsreiser selv om disse reiser færre antall kilometer enn landsgjennomsnittet. Dette henger selvsagt sammen med utstrakt bruk av kollektiv, sykkel og gange.

Dersom tidsbruken på reisene blir for lang vil det gi negative samfunnseffekter så vel som personlig ulempe. NAF ber om at disse problemstillingene tas med i de videre analysene.

Innføring av virkemidler som begrenser folks mobilitet, vil påvirke folks velferd på måter som vi ennå ikke kjenner til, såkalte velferdseffekter. I 2017 gjennomførte TØI en undersøkelse blant NAFs medlemmer. Den viste at øker man eksempelvis reisekostnaden med 50 % så vil hele 20 % av de som endrer adferd ikke foreta reisen i det hele tatt. En lignende effekt ser vi om reisetiden økes tilsvarende. Med 50 % økt kostnad på bilholdet ser man at konsekvensen blir omtrent 17 % færre bilreiser, mens det positive virkemiddelet gratis offentlig transport gir hele 30 % færre bilreiser og bedret mobilitet for alle trafikantgrupper. Dette betyr at negative virkemidler som økning i reisetid eller økte kostnader har klare mobilitetshindrende effekter, samtidig som det viser en forholdsvis liten effekt på det samlede antall bilreiser. Gratis kollektivtransport har nesten dobbelt så stor effekt på bilreiser som en 50 % prisheving på bilkostnaden.

Vi vet lite om hvilke effekter negative virkemidler har for de som må slutte å reise. Budsjettbegrensninger vil f.eks. gi større nyttetap for den enkelte enn hva som fremkommer i de samfunnsøkonomiske analysene. Det er viktig å huske på at enhver reise har et mål som bidrar til vekst og utvikling, enten det er å komme seg til og fra lønngivende arbeid eller om det er å handle eller gå på café.

Oppsummert

NAF setter pris på det grundige arbeidet som har blitt gjort og ser frem til del to av utredningene. Våre kommentarer er generelle, basert på en helhetlig lesning av alle rapportene, og omhandler de allmenngyldige hensyn som bør tas med i videreutviklingen av byvekstavtalene og den påkrevde måloppnåelsen.

Det er viktig for NAF at i det videre arbeidet med byvekstavtaler ligger en erkjennelse av at trafikantene gjør valg som er rasjonelle for den enkelte. Vi vet at individet responderer godt på god tilrettelegging, og tar i bruk alternative transportmidler i takt med god tilgang til disse. Dette har vi sett i flere av de store byene allerede, hvor veksten i bl.a. kollektivbruk har økt mer enn befolkningsveksten etter hvert som frekvens, reisetid og opplevd effektivitet er bedret.

NAF ønsker lykke til med det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen,



Line Lillebø Osfoss
Rådgiver
NAF Politikk og Forbruker