

Sekretariatet for Nasjonal transportplan
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Terje Kili

02.02.2002

01/01704/03
tk/317.0

15.03.2001

Gunnar Eigeland

NASJONAL TRANSPORTPLAN 2006-2015. INNSPILL PÅ STRATEGISKE VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER SETT FRA KUNDENS STÅSTED

Vi viser til tidligere kontakt og gir med dette vårt innspill til neste rullering av Nasjonal transportplan 2006-2015.

Forbrukerrådet er opprettet som en uavhengig interesseorganisasjon for alle forbrukere i Norge. Virksomhetens formål er uttrykt i vedtektene hvor det heter at formålet er ”å arbeide for økt forbrukerinnyflytelse i samfunns- og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i dagens samfunn og fremtidens samfunn.” Videre har Forbrukerrådet vedtatt at organisasjonen skal arbeide for at eventuell forbruksvekst skjer i miljøvennlig retning der miljømålene er nedfelt i den økonomiske politikken og i politikken overfor tunge sektorer som samferdsel og energi. For å nå formålet arbeider Forbrukerrådet etter en tredelt strategi:

- Påvirkning av myndigheter og næringsliv
- Dyktiggjøring av forbrukerne gjennom informasjon
- Bistand i klagesaker

Forbrukerrådet er på den bakgrunn svært glad for anledningen til å komme med kommentarer av mer prinsipielle karakter til sekretariatets arbeid med rullering av Nasjonal transportplan for perioden 2006-2015. Vi har merket oss at sekretariatet i sin oversendelse til oss (Notat datert 15.3/Hilde Nygaard) gjorde det klart at dere ønsket å behandle alle transportformene innenfor persontransport sett fra kundenes ståsted. Dette er etter vår mening et godt utgangspunkt.

Utgangspunktet for vårt innspill er St.meld.nr.46 (1999-2000), Nasjonal Transportplan 2002-2011 og det arbeid som ble utarbeidet i forkant av denne av de ulike etatene innenfor sektoren. Vi vil her særlig trekke frem notatet *Utfordringsdokument*, Nasjonal Transportplan 2002-2011, datert februar 1999. Vi har i tillegg lagt vekt på notatet *Transportscenarier 2030*, Nasjonal Transportplan 2006-2015, datert september 2001.

Vi har i tillegg til sentrale notater utarbeidet av de sentrale samferdselsetatene også vært i kontakt med Norges Naturvernforbund, Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Automobilforbund, Syklistenes Landsforening samt Transportbedriftenes Landsforening. Flere av disse organisasjonene var i tillegg representert ved en konferanse arrangert med støtte av Sekretariatet for Nasjonal transportplan i midten av oktober i år. Innspillene har på ulikt vis bidratt til å forme vår kommentar til Nasjonal transportplan og hva vi mener bør styrkes/endres ved neste rullering.

Overordnet om vår kommentar

Av St.meld.nr.46 1999-2000, Nasjonal transportplan 2002-2011, går det frem at hensikten med nasjonale transportplaner er å legge forholdene til rette for en helhetlig transportpolitikk der hver enkelt transportform blir sett i sammenheng. Ambisjonen er at man på den måten også vil være i stand til å utforme en samlet politisk strategi for transportpolitikken hvor man synliggjør politiske mål og hvilke tiltak som vil være nødvendig for å kunne nå disse målsettingene. Forbrukerrådet er enig i at dette bør være en viktig ambisjon.

Forbrukerrådet legger derfor til grunn at Nasjonal transportplan for perioden 2006-2015 må sees som selve hoveddokumentet i spørsmål om samferdselspolitikk, kollektivtrafikk, miljøets betydning, myndighetenes syn på NSB, ekspressbussenes rolle osv. Planen uttrykker på sett og vis både helhet og strategi. Ut fra et forbrukerpolitisk synspunkt er feltet svært viktig fordi kvaliteten i samferdsels- og kollektivtrafikkpolitikken og hvordan disse er innrettet strukturerer flere av de valg og muligheter som innbyggerne/(for)brukerne lever med til daglig. Dette gjelder alt i fra mulighet for parkering, hvor ofte bussen går, når den går, fartsgrensen forbi huset, etablering av gang- og sykkelsti osv.

Feltet er likevel så bredt at Forbrukerrådet føler behov for å foreta en avgrensning. Vi vil i vårt innspill derfor legge hovedvekt på kollektivtrafikk og trafiksikkerhet.

Et forbrukerpolitisk syn på Nasjonal transportplan 2002-2011

Vårt utgangspunkt er som nevnt tidligere at Nasjonal transportplan for perioden 2002-2011 må sees som et offentlig plandokument hvis siktemål er å legge til rette for "en helhetlig transportpolitikk der de enkelte transportformer blir vurdert i sammenheng." Nasjonal transportplan er første forsøk fra myndighetenes side på å lage en helhetlig plan som både gir uttrykk for visjonen/målsettingen og i hvilken rekkefølge tiltakene skal prioriteres.

Selv om det i planen og i forarbeidende til planen står gode ting om å ivareta folks behov for transport og nødvendigheten av å styrke kollektivtrafikken, vil vi dessverre måtte hevde at (for)brukerperspektivet ikke står tilstrekkelig sentralt i regjeringens forslag til transportplan. Selv om målsettingene er mange (og noen vil muligens hevde innbyrdes motstridende) har regjeringen i sitt forslag til plan "lagt særlig vekt på trafiksikkerhet og på næringslivets behov for effektiv transport."¹ Vi vil uttrykke tilfredsstillelse over regjeringens satsing på trafiksikkerhet, som vi støtter fullt ut, men vil likevel hevde at planen i stor grad bærer preg av hensynet til næringslivets behov for effektiv transport som grunnlag for politikk. Regjeringen oppsummerer transportplanens hovedperspektiv på denne måten:

¹ St.meld.nr.46 – 1999/2000, s. 8

Et godt utbygd transportsystem er av stor betydning for et effektivt næringsliv, som skal legge grunnlaget for en framtidig høy verdiskapning. Regjeringen vil føre en transportpolitikk som bidrar til å nå overordnet velferds mål og sikre bosetting og utvikling av et livskraftig næringsliv i alle deler av landet. I en slik sammenheng er det særlig nødvendig å legge vekt på tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten i transportsystemet.²

Vi er i vår kritikk av innretningen og hovedperspektivet i Nasjonal transportplan derfor opptatt av flere forhold. Disse henger til en viss grad sammen.

For det første har myndighetene i denne planen lagt for stor vekt på næringslivets behov og betydning for verdiskapningen i sin argumentasjon for nye investeringer og tiltak. Etter vår mening vil man ha mye å hente ved å se folks/publikums behov for effektiv, trygg og miljøvennlig transport som en integrert del av næringslivets behov. Disse behovene er etter vår mening komplementære. Et effektivt og verdiskapende næringsliv hvor man tar hele landet i bruk forutsetter en effektiv, trygg og miljøvennlig persontransport. Og omvendt; effektiv, trygg og miljøvennlig persontransport er viktig for å kunne skape et effektivt og verdiskapende næringsliv. Vi forventer at dette kommer klarere til uttrykk ved neste rullering.

For det andre har planens innretning, fokus og knappe tidsfrister medført at miljøaspektet etter vår mening ikke er blitt tilstrekkelig innarbeidet i planen som en integrert del. Transportplanens miljødél har derfor karakter av å være et vedlegg til selve planen. Vi vil her vise til EU-kommisjonens White Paper, European transport policy for 2010: time to decide, hvor de trekker frem bærekraftig utvikling som et helt sentralt premiss for utformingen av EUs samferdselspolitikk. Det pekes her særlig på nødvendigheten av å bryte opp sammenhengen mellom økonomisk utvikling og behovet for transport. Et sentralt poeng i dette er nødvendigheten av å få til en samordning av transport-, miljø- og arealpolitikken på regionalt nivå. Ambisjonen ved en slik samordning må være å gjøre folk mindre avhengig av personbil. Uten en slik samordning vil det være vanskelig å unngå unødvendig vekst i behovet for mobilitet.

Selv om man i planen tar til orde for sterkere satsing på kollektivtrafikk, vil vi for det tredje hevde at planen dessverre er lite konkret og derfor uforpliktende. Kollektivdelen har derfor også karakter av å være et vedlegg til selve planen. Klarest kommer dette etter vår mening til uttrykk ved at man i planen kun omtaler behovet for tilgjengelighet i et kapittel (Kap.4.4). Dermed blir ”tilgjengelighet” kun et særhensyn uten at det er blitt identifisert politisk ansvar. Vi er enig med Norges Handikapforbund som i et notat til oss vedrørende dette finner grunn til å skrive følgende:

Den største utfordringen ligger derfor i å få etablert en erkjennelse av at når mobilitet for alle er akseptert som et overordnet mål, er dette noe som har betydning for de fleste planleggings- og driftsaktiviteter innenfor samferdselssektoren.

Mye av årsaken og forklaringen til dette kan skyldes at planen kan sees som et kompromiss mellom de ulike etatene og de interesser som de hver for seg representerer. Vi ser dette som naturlig siden grunnlaget for planen (Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011, sept.1999)

² St.meld.nr.46 – 1999/2000, s. 8

er utarbeidet av etatene i fellesskap der tidsrammen for arbeidet må sies å ha vært knapp. Tidsrammen for å få utarbeidet en mer integrert plan er derfor bedre nå enn ved utarbeidelsen av gjeldende plan.

En konsekvens av de knappe tidsfristene er for det fjerde at planen etter vår mening er sterkt preget av etatsmessig tilnærming og et perspektiv hvor man tenker transportsektor og transportsystem ovenifra og ned, et såkalt top-down-perspektiv. Planen har av den grunn svakt brukerfokus. Det kan virkes om man under utarbeidelsen av planen har vært for lite flinke til å stille spørsmål om for hvem man laget planen og hvordan man på best mulig måte etablerer et system der man møter folks behov for effektive, trygge og miljøvennlige transportløsninger på en effektiv måte.

Forbrukerrådet har erfaring for og vil hevde at flere av disse innvendingene kan imøtekommes ved at Sekretariatet og sentrale myndigheter bruker de møteplassene man allerede har etablert – vi tenker her både på Referansegruppen for Nasjonal Transportplan og Samferdselsdepartementets forum for kollektivtrafikk – på en konstruktiv måte. Det konstruktive vil her bestå i at etatene og de sentrale myndighetene rent faktisk tar brukerorganisasjonene med i utarbeidelsen av Nasjonal transportplan og på den måten sikrer brukerne innflytelse over de prioriteringer som vil måtte gjøres. Dette vil trolig også sikre større forutsigbarhet ved at brukernes behov og prioriteringer blir klarere.

Kollektivtrafikk

En konsekvens av momentene ovenfor er at Nasjonal transportplan etter vår mening ikke har noen klar strategi for å bedre kollektivtilbudet. Det er derfor heller ikke laget noen klar oversikt over hva som skal til av tiltak for å nå de målsettinger som planen tar opp, dette gjelder både investeringer og drift. Konkret tenker vi her først og fremst på de tiltak som må til for å møte trafikktutfordringene i de større byene. Planen er klar på at disse problemene ikke kan løses ved kapasitetsøkende tiltak (les veibyggning) alene. Slike investeringer hadde etter vår mening heller ikke vært ønskelig. For å ivareta målsettingene om reduksjon i veksten i biltrafikken er det nødvendig med alternative og forpliktete tiltak.

Vi vil her særlig peke på behovet for samordnende tiltak på regionalt nivå. Det hevdes i planen at regjeringen i samarbeid med lokale myndigheter vil se utviklingen av hovedvegnettet og kollektivtrafikken i sammenheng. Det er bra. Men vi vil i tillegg peke på nødvendigheten av å se kollektivtrafikken regionalt og nødvendigheten av at noen tar et overordnet ansvar for utviklingen, også økonomisk. Behovet for en slik samordning er særlig nødvendig rundt de store byene. Det svarteper-spillet som nå foregår mellom stat, fylke og kommune om hvem som har ansvaret for ulike trafikkløsninger både lokalt og regionalt er brukerne på ingen måte tjent med.

Samtidig viser Nasjonale reisevaneundersøkelser gjennomført både i 1985 og i 1998 at myndighetenes tidligere kollektivtrafikkpolitikk må karakteriseres som lite vellykket. Av tabellen under, basert på reisevaneundersøkelsene, går det frem at bilen blir stadig viktigere som transportmiddel ved at andelen daglige reiser utført med personbil er økt fra 46% til 55%. Som vi ser så ligger andelen reiser utført med kollektivtrafikk rimelig stabilt, med unntak av områdene utenfor Oslo-området hvor man har sett en klar nedgang. Dette til tross for at folk i spørreundersøkelser bekrefter at de er interessert i å bruke kollektivtransport hvis forholdene legges til rette for det. Det betyr at kollektivtilbudet må tilpasses folk behov for transport.

Tabell.**Andel daglige reiser med ulike transportmidler i ulike deler av landet i prosent.**

Transportmiddel	Oslo		Bergen- Tr.heim-S Stavanger		Kr.sand-Drammen- Trømsø-Tønsberg- Grenland- NedreGlomma		Resten av landet		Hele landet	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Gang	26	22	26	22	20	18	25	18	25	20
Sykkel	5	5	5	5	7	6	7	5	6	5
Bilfører	42	49	44	53	48	59	48	61	46	55
Bilpassasjer	12	9	14	11	14	11	14	10	13	10
Kollektivt	15	15	12	10	11	7	7	5	10	10

Kilde: Utfordringsdokument, Nasjonal Transportplan 2002-2011, Februar 1999.

Spørsmålet er om det er mulig å legge forholdene bedre til rette for mer kundeorienterte løsninger uten at det samtidig bevilges ytterligere midler til dette feltet. Realiteten er at bevilgningene til denne sektoren i områder av landet hvor forholdene ligger best til rette for kollektivtrafikk har falt dramatisk de siste 15 årene. Tidligere leder av Norges Naturvernforbund, Heidi Sørensen, hevder i en artikkel i bladet *Motor* i sommer at støtten til kollektivtrafikken er blitt redusert med hele 40% siden 1986. Reduksjonen har i følge Sørensen vært størst i de største byene, dvs. der hvor folk har størst behov og hvor grunnlaget for effektiv kollektivtrafikk er størst (Trondheim – tilskuddene ned 95%, Bergen – tilskuddene ned 75% og Oslo – tilskuddene ned 43%).³ Vi opplever dette som et paradoks gitt de målsettingene man fra politisk nivå lenge har gitt uttrykk for. Dette poenget bør etter vår mening gjøres klarere under neste rullering av Nasjonal transportplan. Etter vår mening bør transportetatene her på en bedre måte bidra til å synliggjøre konsekvensene av ulike politiske vedtak. Vi vil her vise til at Utenriksdepartementet, som en forberedelse til Johannesburg-toppmøtet til sommeren og som oppfølging av møtet i Rio for 15 år siden, er i ferd med å utarbeide et forslag til nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.

Det bør etter Forbrukerrådets mening sees på mulighetene for etablering av en samferdselslov hvor siktemålet må være å skape finansielt grunnlag for nødvendige investeringer i kollektivtrafikken uavhengig av årlige budsjettkamper både lokalt og på nasjonalt nivå. Det bør vurderes om det ikke er mulig å sette av en andel av oljeformuen hvert år til finansiering og drift av dette etter modell av den såkalte "Handlingsreglen".

Forbrukerrådet vil her under dette punktet også benytte anledningen til å trekke frem sykkelen som et alternativt transportmiddel, særlig i byer og tettsteder. Vi vil her trekke frem Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet sitt syn på sykkelen som redskap og strategi for å bedre folks helse. Dette vil på sikt kunne representere store samfunnsmessige innsparinger både i samferdselssektoren og i helsesektoren. Forutsetningen for at en slik strategi er større vilje til å legge forholdene til rette for sykkeltrafikk. Dette vil kreve større investeringer. Forbrukerrådet viser her til Stortingets vedtak 7. juni 2001 (Inst.S.nr.295) hvor Stortinget ba Regjeringen utarbeide en nasjonal sykkelstrategi med det mål at det skal bli tryggere og mer attraktivt å velge sykkel som transportmiddel. Dette vil også være et viktig bidrag i arbeidet med å styrke trafikksikkerheten.

³ Motor nr. 7/2001, s. 40.

Trafikksikkerhet

Hvert år skades og dør det omlag 12000 mennesker i veitrafikken i Norge. Det er liten tvil om skadeomfanget representerer et alvorlig samfunnsproblem. Forbrukerrådet er derfor svært fornøyd med Stortingets vedtak om såkalt 0-visjon i trafikksikkerhetsarbeidet. Vi er spesielt fornøyd med at myndighetene i sin strategi for trafikksikkerhet legger til grunn at det er menneskelig å feile, og at ulykker derfor vil skje. Forbrukerrådet er av den mening at man tidligere har lagt for stor vekt på enkeltmenneskers feil/uhell som forklaring på årsak til ulykker. Vi har merket oss at det i strategiplanen for økt trafikksikkerhet for perioden 2002-2011 gjøres klart at selv om alle trafikantene fulgte alle lover og forskrifter ville antallet ulykker fortsatt være svært høyt. Det betyr at man i tillegg til å endre lover og forskrifter også må inn med en rekke fysiske tiltak for å redusere antall alvorlige ulykker. Vi vil for vår del særlig peke på behovet for å skille mellom såkalte myke og harde trafikkanter.

Regjeringen hevder i sitt forslag til strategi for økt trafikksikkerhet, med henvisning til TØI-rapport 446/1999, at det ikke finnes noe enkelttiltak som alene vil medføre en betydelig reduksjon i antallet skadde og drepte i trafikken. Forbrukerrådet er enig i en slik tilnærming, men vil likevel, med henvisning til samme rapport, trekke frem reduksjon av fartsgrensen som effektivt tiltak. Analyser viser at sannsynlighetene for å bli drept eller alvorlig skadd ved kollisjon øker betydelig ved hastigheter over 70 km/t. Norges Naturvernforbund har i en kommentar til Nasjonal transportplan også pekt på at redusert hastighet har gunstige miljøeffekter som også bør tillegges vekt. Vi viser her igjen til EU-kommisjonens hvitbok om samferdsel hvor man går inn for at alle tiltak må sees i lys av målsettingen om bærekraftig forbruk.

Forbrukerrådet er videre av mening at det kan være fruktbart å se arbeidet for økt trafikksikkerhet som viktig bidrag i arbeidet for å legge forholdene til rette for større bruk av kollektivtrafikk og bruk av sykkel som transportmiddel.

Forbrukerrådet er videre av den mening at det er viktig å legge forholdene til rette for økt sikkerheten i vei- og tog tunneler. Vi viser her til artikkel i bladet *Motor* høsten 2001 hvor det med bakgrunn i Vegdirektoratets tall hevdes at trafikk tettheten i norske veitunneler gjør dem mindre sikre enn tilsvarende tunneler ute i Europa.⁴ Selv om det visstnok skal være sikrere å kjøre i tunnel enn utenfor, kan økt sikkerhet i dette tilfelle sikres ved hjelp av relativt enkle midler. I følge undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup kvier 4 av 10 nordmenn seg for å kjøre i tunneler av frykt for egen sikkerhet. Dette tallet er etter vår mening for høyt. Tilsvarende syn på trygghet er blitt hevdet om tog tunnelene, hvor både Jernbaneverket og Jernbanetilsynet har pekt på behovet for større midler som forutsetning for økt sikkerhet.

Avsluttende kommentar

Avslutningsvis vil Forbrukerrådet si seg enig i flerparten av de visjonene som myndighetene legger til grunn i Nasjonal transportplan for perioden 2002-2011. Vi vil likevel peke på nødvendigheten av at man fra myndighetenes side lager en plan som oppleves som forpliktende utover hvert enkelt budsjettår. Erfaringene fra Oslo-regionene viser at sparing som reduserer muligheten for effektiv og miljøvennlig kollektivtransport er svært dårlig økonomi. Man har også erfaring for at det er vanskelig å få folk som tidligere har brukt

⁴ *Motor*, nr. 10/2001.

kollektivtrafikk tilbake som brukere hvis årsaken til endring i reisemønster er dårlige erfaringer.

Overordnet er vi av den oppfatning at transportetatene i den forberedende fasen under arbeidet med forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015 bør søke å klargjøre hvilke tiltak som er nødvendige å iverksette for å nå de målsettingene som planen tar til orde for og hvilke ressurser tiltakene vil kreve. Det vil her være fruktbart å trekke brukerne aktivt med i dette arbeidet. På den måten vil man få klargjort aktuelle problemstillinger knyttet til de enkelte tiltak. En slik fremgangsmåte vil trolig legge forholdene bedre til rette for å kunne foreta politisk prioritering mellom tiltak som vil være nødvendig for å kunne nå planens overordnede målsettinger.

Vennlig hilsen
for Forbrukerrådet

Tom Bolstad
fung.direktør

Terje Kili
underdirektør