

Klima- og miljødepartementet

Vår dato: 28.02.2024
Deres referanse: 23/5967

Høring – NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikk mot 2050

NHO Transport takker for anledningen til å komme med en høringsuttalelse i forbindelse med det viktige arbeidet som Klimautvalget har lagt frem; NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050. NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening som organiserer norske persontransportbedrifter innenfor buss-, bybane- og drosjetjenester. Foreningen er tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon.

Busselskapene som NHO Transport representerer, fordeler seg i tre kategorier: de som kjører anbudsoppdrag for fylkene, ekspress- og flybussruter og turbussvirksomhet. Av disse er den fylkeskommunale aktiviteten klart størst. Ekspress- og flybuss er rutetrafikk uten offentlig støtte og utgjør en viktig del av det samlede kollektivtilbudet i Norge. Turbuss betjener reiselivet, det offentlige, bedrifter og foreninger/lag med transporttjenester. Bussnæringen sysselsetter om lag 17.000 sjåførere.

Vårt hovedbudskap

Persontransporten er viktig for samfunnet og står for betydelige utslipp, både i Norge og indirekte i andre land. Det er viktig å se på den helhetlige effekten på areal-, material- og ressursbruk for denne transporten, i tillegg til de direkte klimagassutslippene.

Å unngå, flytte og forbedre (UFF) er et godt prinsipp for hvordan politikken for persontransport bør utformes. Dessverre har Norge gjennom elbilpolitikken, som nå kan kalles personbilpolitikken, snudd disse prioriteringene på hodet ved å subsidiere det å eie og bruke bil.

Stiavhengigheten må brytes, ikke forsterkes. Derfor må de samlede opplevde transportkostnadene for personbilbruk økes, og tilsvarende senkes for kollektivtransport og andre klimavennlige løsninger som sykkel og gange pluss deleløsninger.

Mobilitetsbehovet i samfunnet påvirkes av en rekke forhold: jobbdeltagelse, bruk av digitale møter eller fysiske møter, fritidsaktiviteter, bosted, avstand til skole, jobb, butikker og andre servicetilbud med mer. Mobiliteten kan dekkes på ulike måter.

Hvordan samfunnet skal utforme transporttilbudet, for å løse mobilitetsbehovet utover det som dekkes ved sykkel og gange, er det sentrale for NHO Transport.

Vi slutter oss til utvalgets generelle tilnærming for å redusere klimaavtrykket og nå et lavutslippssamfunn i 2050: **UFF: Unngå, flytte og forbedre**

Overført til persontransport betyr dette:

1. **UNNGÅ:** Reduser mobilitetsbehovet totalt sett
2. **FLYTTE:** Dekk mest mulig av det resterende mobilitetsbehovet med gange, sykkel og kollektive løsninger (inklusive «deleløsninger»)
3. **FORBEDRE:** Gjør de transportmidler som brukes, mest mulig skånsomme mot natur og klima, i hele livsløpet.

I denne høringsuttalelsen vil foreningen konsentrere seg om punkt 2 og 3. Det vises for øvrig til foreningens innspill¹ til NTP 2025 – 2036 om en mer bærekraftig persontransport, for et utfyllende kunnskapsgrunnlag også relevant for denne høringen.

Hvorfor skal vi redusere personbilholdet og -bruken, når bilene blir utslippsfrie?

Norge har gått i spissen for å redusere de direkte klimagassutslippene fra personbiler, varebiler og tunge kjøretøy. Med en gradvis reduksjon i CO₂-innhold i den energien som brukes i produksjon av elbilen, inklusive batteriet, vil utslippet over livssyklusen per kjøretøy falle betydelig.

En omfattende studie² utført av det globale rådgivningsfirmaet Ricardo for EU-kommisjonen i 2020 illustrerer fordelene ved å fase inn elbiler og samtidig redusere karboninnholdet i kraften som brukes til å produsere kjøretøyene. Dette betyr at hvis man globalt lykkes med å avkarbonisere kraften og slutte å bruke fossilt brensel innen 2050, så vil elbilen kunne bli helt utslippsfri å produsere og bruke i 2050.

Basert på en slik tilnærming, kan det være fristende å stimulere til økt elbilkjøp gjennom subsidier i form av avgiftslettelser. Dessverre forsterkes en rekke andre utfordringer med et økende bilhold og bilbruk. Disse presenteres i det følgende.

Fortsatt store utslipp. Mens vi venter på at elbilen skal bli utslippsfri å produsere, slippes det ut 10-25 tonn CO₂ for hver ny elbil som importeres til Norge. I 2021 og 2022 var det nesten 200 000 førstegangsregistrerte personbiler. Norge bidro dermed til et samlet utslipp på cirka 2,5 millioner tonn CO₂ fra produksjonen av nye biler.

Mens vi venter på at kraften skal bli ren der elbilene lages og materialene hentes ut, bruker vi opp verdens utslippsbudsjett for 2-graders-målet ved å øke bilparken i Norge. 1,5 graders-målet er allerede i ferd med å bli passert³, avhengig av hvordan man definerer målet.

¹ <https://www.transport.no/innspill-til-ntp-2025--2026-en-mer-barekraftig-persontransport/>

² https://climate.ec.europa.eu/system/files/2020-09/2020_study_main_report_en.pdf

³ <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2024/02/08/1-5-celsius-global-warming-record/>

Klimalovutvalget anbefaler at «Norge øker innsatsen for reduserte utslipp i andre land. Denne innsatsen må komme i tillegg til oppfyllelse av Norges klimamål, og ikke være knyttet til Norges egne utslipp⁴». Dette støtter NHO Transport fullt ut. I den forbindelse vil vi henviser til Miljødirektoratets rapport om utslipp⁵, som for første gang har beregnet utslipp fra norsk forbruk til 70 millioner CO₂-ekv. Import av transportmidler er en vesentlig post, med utslipp på vel 5 millioner tonn CO₂ årlig.

Forbruk av ressurser til bilproduksjon. Et annet problem med elbilproduksjon er forbruket av abiotiske materialer, som aluminium, kobber, jern, kobolt osv. Dette er begrensede ressurser som mange generasjoner etter oss også vil behøve. Dagens elbiler veier omtrent 2,0-2,5 tonn. Elbilpolitikken har dermed en stor innflytelse på uttak og forbruk av mineraler og metaller globalt.

Økt strømforbruk. Strømmen vi skal bruke skal være fornybar, men det er hverken enkelt eller billig å produsere mer fornybar kraft. Det krever dessuten areal.

Mer infrastruktur og uønsket naturinngrep. Flere biler vil i neste omgang bety nye investeringer i veier, tunneler og bruer, som innebærer et stort forbruk av energi og ressurser både under produksjon av innsatsfaktorer og i anleggsarbeid. Produksjon av asfalt, betong og stål bidrar tungt til å belaste energi- og ressursforbruket globalt, med tilhørende klimagassutslipp.

Et grovt eksempel på store utslipp fra anleggsperioden er bygging av en 26,7 km ny tunnell under Boknafjorden på E 39 (Rogfast), der store mengder betong fører til et høyt avtrykk. Avtrykket er cirka 2 kilo CO₂-utslipp per kilo betong. I tillegg kommer direkte utslipp fra anleggsarbeidet, fra asfalten, elektriske kabler mv. Alt dette for å stimulere til noe vi vil ha mindre av, nemlig privatbilisme. Dessverre forelå det ingen beregninger av klimagassutslipp da beslutningen ble fattet.

Areal som beslaglegges som følge av mer infrastruktur er en viktig tilleggsbelastning, særlig fordi behovet for areal er størst i og rundt de store byene der det er minst å ta av. Mer infrastruktur vil ofte innebære naturinngrep, som kommer i konflikt med Montreal-erklæringen fra desember 2023 om å bevare natur og biologisk mangfold.

I tillegg kommer de finansielle kostnadene, som skal dekkes inn ved økte skatter og avgifter, og belaster husholdninger og næringsliv med store økonomiske byrder.

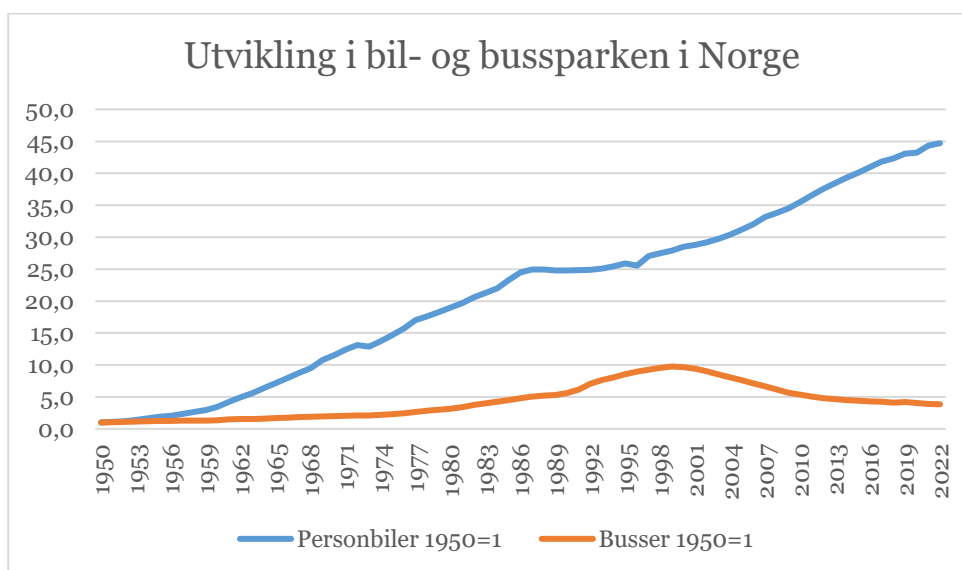
Bilhold er kostbart. Det er også gode privatøkonomiske grunner til å flytte persontransporten over på kollektive løsninger, når sykkel og gange ikke er et bedre alternativ. Ifølge Opplysningsrådet for veitrafikken var den samlede årlige kostnaden for en elbil i 2022, inklusive verditapet, 126 000 kroner. Tilsvarende for en bensinbil var kostnaden 155 000 kroner. Begge biler var antatt å kjøre 15 000 km i året og koste 640 000 kroner ny. Dette gir en samlet privatøkonomisk kostnad for bilholdet i Norge på cirka 400 milliarder kroner i året.

⁴ Side 78 [NOU 2023: 25](#)

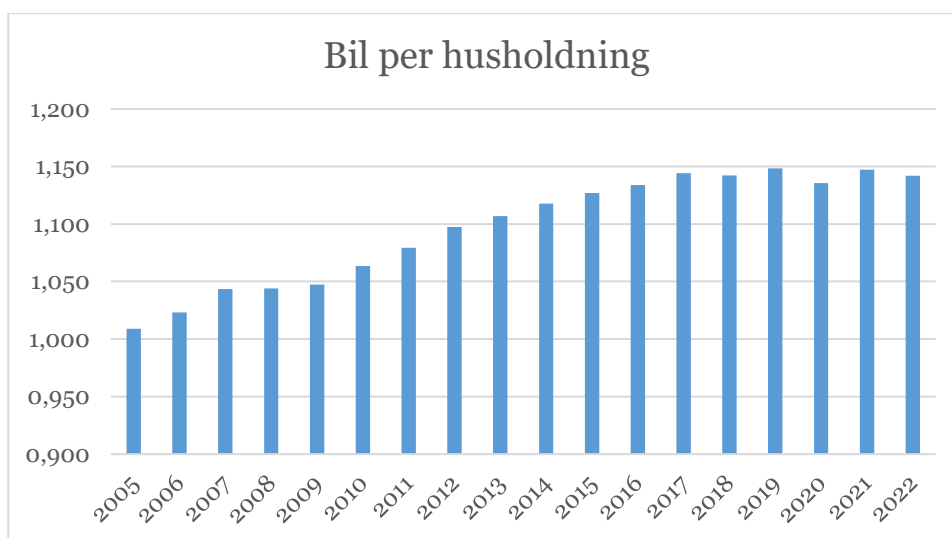
⁵ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/januar-2024/utslipp-av-klimagasser-fra-norsk-forbruk-er-beregnet/>

Et årskort hos kollektivselskapet Ruter innad i Oslo koster 8 966 kroner (sone 1). Utvidet til sone 1 og 2 koster det 15 894 i året og for alle soner (1-4) som strekker seg fra Moss i sør til Lunner i nord, koster det 22 845 kroner. En familie med to voksne pendlere, uansett sonetilhørighet, vil komme gunstig ut økonomisk med dette regnestykket dersom de kan klare seg uten å eie en bil. Det betyr at ekstra offentlige midler til kollektive løsninger, sykkel og gange også vil kunne gi store privatøkonomiske besparelser.

Vendepunkt? Det var 45 ganger så mange personbiler i 2022 som i 1950, men bare fire ganger så mange busser. Biltettheten har økt mye de siste 15 årene, fra 1,01 bil per husholdning i 2005 til 1,14 i 2022. Siden 2019 har tettheten gått noe tilbake, noe som kan indikere at flere ønsker å klare seg uten bil. Se figur 1 og 2.



Figur 1 Kilde SSB tabell 01960



Figur 2 Kilde SSB tabellene 01960 og 09747

Flytte og forbedre

Vi skal se på tiltak i to omganger:

- Tiltak for å FLYTTE passasjerer fra personbilen over i løsninger som ikke krever at man eier egen bil, dvs. gange, sykkel, kollektivtrafikk og deleløsninger.
- Tiltak for å FORBEDRE utslipp fra den motoriserte trafikken som gjenstår.

FLYTTE-tiltak

Det er to hovedkategorier av tiltak under kategorien FLYTTE, som bør brukes samtidig:

- 1. Øke kostnadene ved å eie og kjøre personbil.**
- 2. Redusere samlede reisekostnader ved å bruke bærekraftige løsninger:** gå, sykle, reise kollektivt og dele bil med andre. Dette inkluderer alle finansielle og ikke-finansielle kostnader (f.eks. tidskostnader, trengsel, smittefare etc.) ved bruke de bærekraftige løsningene.

Trafikkforskning viser at det å redusere samlede kostnader ved kollektivtrafikk ikke er nok til å få mange til å droppe bilen, fordi de allerede eier en bil og har utviklet reisevaner i forhold til bosetting og arbeidsplass, som sitter godt fast⁶. Dette er det utvalget karakteriserer som **stivhengighet**.

For at folk skal skifte transportmiddel må de få en kraftig dytt bort fra bilbruk. Det mest brukte tiltaket har vært å la bilister stå i kø på vei til og fra jobb (høye reisetidskostnader), men det har vist seg å ikke være nok, mange trives godt med å sitte i bilen og høre på radio eller gjennomføre telefonsamtaler.

De siste årene har det derfor vært åpnet opp for at bomstasjoner, som opprinnelig kun skulle finansiere den veien bilene kjører på, også kan brukes til å holde bilene borte fra veien. Dessverre har dette ikke vært gjennomført prinsipielt, da elbiler betaler langt mindre i bompenger. I Oslo er rabatten 50 prosent⁷.

Nesten alle biler som selges i Norge er elbiler, andelen var 82,4 prosent i 2023, og den er snart over 90 prosent. Å subsidiere elbiler er derfor det samme som å subsidiere det generelle bilholdet. Som vist innledningsvis, innebærer dette å subsidiere en rekke svært alvorlige skadevirkninger på samfunnet, naturen og klimaet.

NHO Transport ønsker på bakgrunn av dette å foreslå fire tiltak og satsingsområder som skal sikre en bærekraftig utvikling av transportsektoren og for å styrke det nasjonale kollektivtilbudet.

⁶ Se TØI (2023): Kollektivtransport, samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på kollektivtransport, side 19 for en gjennomgang av krysspriselastisitet: Bilbruken faller lite ved å gjøre kollektivtilbudet billigere

⁷ <https://www.fjellinjen.no/aktuelt/kunngj%C3%B8ring-takstendring-i-bomstasjonene-fra-1-januar-2024>

Tiltak 1. Øke kostnadene ved å eie og kjøre personbil: fjern alle subsidier på bilhold og bilbruk som i dag brukes til å fremme elbilen.

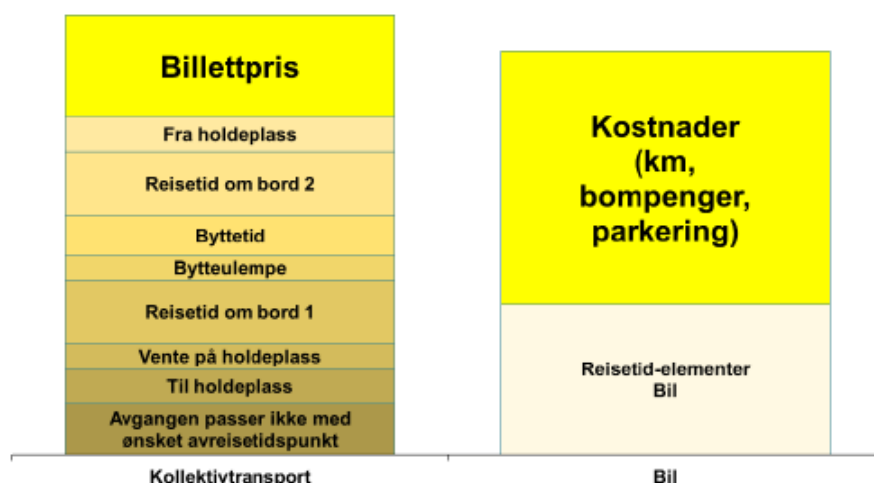
Dette tiltaket vil frigjøre om lag 30 milliarder kroner årlig (2023).

Ifølge nasjonalbudsjettet for 2024 (side 125) ble det i 2023 gitt 12,6 milliarder kroner i form av nullsats merverdiavgift og 16 milliarder kroner ved fritak av engangsavgift, i alt 28,6 milliarder kroner. I tillegg subsidieres elbilen betydelig ved lave bompengesatser, parkeringsavgifter og ferjesatser.

Subsidieringen av personbiler forsterker stivhengigheten og gjør det vanskelig å gjennomføre den **flyttingen** av de reisende som utvalget peker på, og som er helt nødvendig for å oppnå et lavutslippssamfunn i 2050.

Tiltak 2. Flytt støtte fra elbilen til kollektivtrafikk, sykkel og gange for å redusere de samlede reisekostnader ved kollektivtransport, sykkel og gange.

Figur 3 nedenfor viser at de opplevde reisekostnader ved kollektivtransport er mer sammensatte enn for privatbilisme. For bilisten utgjør opplevde kostnader de mer tradisjonelle kostnadene knyttet til bilturens energiforbruk, bompenger og parkering, samt reisetidskostnader.



Figur 3. Figuren er tatt fra TØIs rapport "Kollektivtransport, samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på kollektivtransport", og er opprinnelig fra en studie i Stavanger for å illustrere de opplevde kostnader ved å reise kollektivt og i egen bil.

For den som reiser kollektivt er det en rekke forhold som påvirker opplevde reisekostnader, men mange av disse er knyttet til estimert reisetid og usikkerhet knyttet til denne.

Et utvidet og mer kundetilpasset kollektivtilbud vil være en god alternativ bruk av elbilsubsidiene. Det kostnadsdyttet som gis ved å fjerne elbilsubsidiene må ha sitt motstykke i økt kapasitet til å transportere passasjerer kollektivt. Flere reisende vil også gjøre det enklere å gi et enda bedre rutetilbud bedre tilpasset den enkeltes behov.

Som tabell 1 nedenfor viser, ble det i 2022 brukt 16,6 milliarder kroner på kjøp av kollektivtrafikkjenester. Det meste gikk over fylkenes budsjetter, 12,4 milliarder kroner, mens staten kjøpte jernbanetraffikk for 4,3 milliarder kroner. 2022 er siste året med fullstendige tall fra fylkenes trafikkjøp, slik at tallet nok var noe høyere i 2023, når vi sammenligner med elbilsubsidiene på cirka 30 milliarder kroner i 2023. Elbilsubsidiene var enda høyere i 2022, fordi det i 2023 ble innført en maksgrense på 500.000 kroner for nullsats på merverdiavgiften per elbil.

Offentlig kjøp av passasjertransport i 2022	Milliarder kroner
Buss	9,7
Båt	1,4
Sporvei/bane	1,2
Fylkene i alt	12,4
Jernbaneformål, post 70 SDs budsjett	4,3
I alt	16,6

Tabell 1. Kilde SSB og statsbudsjettet for 2022

Som en del av arbeidet med å kutte subsidieringen av personbilene og redusere den uheldige stivhengigheten, er det viktig å styrke kollektivtilbudet også på de lange fritidsreisene, mellom fylkene. Mange beholder bilen for å kunne reise på hytta i helgene, selv om de pendler kollektivt til arbeid.

Dette bidrar til en unødvendig stor bilpark med lav utnyttelsesgrad, som gir unødvendig ressursuttak, økte klimagassutslipp og store privat- og samfunnsøkonomiske ekstrakostnader. En stor studie fra det tyske Miljødirektoratet (2019) viser hvordan det er nødvendig med en parallell nedbygging av bruk av personbilen på både de små daglige og de mindre hyppige, lange turene, for å oppnå den ønskede reduksjonen i både material- og ressursbruk og klimagassutslipp fra persontraffikk⁸.

Tiltak 3. Styrk kollektivtrafikken gjennom et nasjonalt kollektivløft.

Økt målrettet satsing på kollektivtransport gir samfunnsgevinster på tre måter⁹:

1. Økonomisk – økt kollektive reiser vil redusere behovet for kostbar veiutbygging
2. Sosioøkonomisk – lavinntektsgrupper er mest avhengige av et godt kollektivtilbud
3. Miljø- og klimamessig – overgang til kollektivmidler reduserer utslippene fra transport.

⁸ Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität – RESCUE – Studie 2019

⁹ TØI (2023): Kollektivtransport, samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på kollektivtransport

For å innfri våre transport- og klimamål må transportpolitikken sørge for at vi i langt større grad reiser sammen og deler på transportmidlene, enn det vi gjør i dag. Det er behov for et nasjonalt kollektivløft der aktørene gis forutsigbarhet og handlingsrom til nødvendige utvidelser av kollektivtilbudet over hele landet. Et slikt løft innebærer blant annet langsiktig finansiering av kollektivtilbudet, bedre samordning av tjenester og fremkommelighetstiltak. En utbygd og velfungerende kollektivtransport reduserer behovet både for antall kjøretøy og omfanget av infrastruktur til mobilitet. Dette vil igjen redusere behov for å bruke areal, materialer og energi, noe som fører til en betydelig lavere belastning på klima, miljø og natur.

Ekspress- og flybusser er rutetrafikk uten offentlig støtte og utgjør en viktig del av det samlede kollektivtilbudet i Norge. Ekspressbusser er en svært energi- og klimavennlig transportløsning, som lett kan tilpasse seg endrede markedsforhold. Den bruker eksisterende infrastruktur og finner praktiske løsninger for kundene. Ekspressnæringen har et stort potensial for vekst, men det må være et helhetlig tilbud som dekker hele reisen. Jo større etterspørselen blir, jo lettere er det å skreddersy løsninger for markedsaktørene. Utbyggingen av veinettet i Sør-Norge bør gjøre ekspressbussene mer attraktive, men faktum er at de relative opplevde reisekostnader i forhold til bilen øker. Det må endres.

Turbussnæringen betjener reiselivet, det offentlige, bedrifter og foreninger/lag med transporttjenester. I tillegg til overføring av transport fra personbil til kollektive løsninger, er det viktig å få grønne løsninger for tur- og ekspressbusser.

Nøkkelen til å lykkes med et nasjonalt kollektivløft er å bygge opp kollektivtrafikktilbudet på de lange strekningene med ekspressbusser, i tillegg til å ha et godt lokalt kollektivtilbud i de store byene. Samtidig er vi avhengig av en turbussnæring med gode rammevilkår for å betjene reiseliv og fritidsreiser, men også den nasjonale transportberedskapen er tjent med en godt utbygd norsk turbusspark. Det tradisjonelle kollektivtilbudet må naturligvis suppleres med et bærekraftig tilbud av delebilløsninger for å sikre befolkningen økt mobilitet.

Tiltak 4. Gjør det trygt og attraktivt å gå og sykle

I tillegg til å styrke kollektivtrafikken, bør arbeidet med å gjøre det trygt og lett å gå og sykle der folk bor forsterkes. I større byer bør det være et mål om å redusere mest mulig biltrafikk i sentrum og lage egne traseer for syklende, som ikke utsetter gående for risiko, og som ikke legges i kollektivfelt. På denne måten kan mobiliteten opprettholdes eller styrkes, samfunnets skadekostnader reduseres vesentlig i tillegg til at folkehelsen øker. NHO Transport foreslår at nullvekstmålet i byene erstattes med et mål om å redusere biltrafikken med 25 prosent frem til 2030 og 50 prosent frem til 2040. Foreningen anmoder videre om en utvidelse av nullutslippsmålet til også å gjelde for biltrafikk utenfor byområdene.

FORBEDRE utslipp fra eksisterende motorisert flåte

Opgaven med å forbedre utslipp fra den motoriserte veibaserte persontrafikken blir langt enklere å gjennomføre, hvis man klarer å gjennomføre en kraftig reduksjon i bilparken. Svaret er trolig elektrifisering for de aller fleste lette kjøretøy, men ved å halvere antall biler på veiene, vil oppgaven med å bygge ladestasjoner bli veldig mye enklere. I tillegg vil behovet for elektrisitet bli mye lavere, fordi energiforbruket per personkilometer er lavere for kollektive løsninger enn for en personbil.

For rutegående busser innenfor den fylkeskommunale kollektivtrafikken er overgangen kommet langt i utskiftingen til elbusser. I Oslo er alle busser elektriske fra desember 2023, med unntak av to mindre ruter: Ulvøyabrua som ikke tåler vekten av elbussene og Lysakerbrua som er for lav. Det vil altså gå langt raskere å avkarbonisere busstrafikken enn biltrafikken.

For ekspress- og turbussnæringen er det fremdeles et begrenset utvalg av fullgode elektriske alternativer i busser klasse 3 (langdistanse med lastekapasitet), men det vil komme stadig flere på markedet de neste årene. Det er også utviklet gassbusser (biogass) og hydrogenbusser, som begge kan ha fordeler fremfor batterielektriske busser, fordi de er lettere og har lengre rekkevidde. Se nettstedet Sustainable buss for oversikt over nylige kontrakter¹⁰.

Langdistansebusser må kunne lade eller fylle ved endestasjoner eller i planlagte pauser underveis. Her vil det offentlige ha en viktig rolle i å legge til rette for at turbusser og ekspressbusser får tilgang til og kan lade i byer og tettsteder.

Det startes opp et prosjekt i regi av Grønt landstransportprogram med støtte av NHO Transport våren 2024, som skal vurdere bærekraftige løsninger for ulike typer kommersielle bussaktører: Flybusser, ekspressbusser og turbusser.

Vennlig hilsen
NHO Transport

Jofri Lunde
næringspolitisk sjef

Eskil Johnsrud Sæterlien
næringspolitisk rådgiver

¹⁰ <https://www.sustainable-bus.com/category/alternative-drive-coach/>