

Høringsvar - NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 - rapport av Klimautvalget 2050

Jernbanedirektoratet viser til brev fra Samferdselsdepartementet av 06.11.2023 vedrørende Offentlig høring av NOU 2023:25 «Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050». Rapporten ble sendt på høring av Klima- og miljødepartementet 31.10.2023. Samferdselsdepartementet har bedt om at høringsinnspill fra samferdselsetatene sendes via departementet. I det følgende beskrives Jernbanedirektoratets syn på vurderingene og forslagene som fremmes i utredningen.

Jernbanedirektoratet mener NOU 2023:25 gir et godt bilde av utfordringer og veivalg. Overordnet stiller Jernbanedirektoratet seg positiv til anbefalingene som utvalget kommer med, og ser at sterkere tiltak er nødvendige for at samfunnet skal kunne omstilles til å bli lavutslipp.

Flere av anbefalingene overlapper med oppdrag som Jernbanedirektoratet allerede har påbegynt eller skal jobbe med fremover, slik som sirkulærøkonomi, energieffektivitet, og reisevaner. Samtidig ser Jernbanedirektoratet at det er hensiktsmessig å kommentere enkelte av anbefalingene, for å belyse utfordringer knyttet til dem.

Jernbanedirektoratet legger til grunn at Bane NOR SF som høringsinstans gir sine uttalelser på den delen av jernbanesektoren som dreier seg om utbygging, drift/vedlikehold av infrastruktur, og vurderinger som berører planfase. Jernbanedirektoratet vil derfor uttale seg generelt om forvaltningen av jernbanesektoren og påvirkning på vurderinger og utredninger i tidligfase i tilknytning til høringen.

Anbefalingene i kapittel 6 om arealbruk og natur omtales kun på et tidlig og overordnet nivå. På dette området ser Jernbanedirektoratet at det vil kreves mye metodeutvikling og modning. Brorparten av anbefalingene vil trolig ha følger for Bane NORs arbeid i planfase, men vil ikke direkte påvirke tidligfasearbeidet i direktoratet. Jernbanedirektoratet vil i denne høringsuttalelsen derfor fokusere på de mer konkrete tiltakene som utvalget anbefaler i kapittel 8, 16, og 21, men kommenterer gjerne ytterligere i fremtiden dersom det foreligger mer detaljerte tiltak for areal og arealbruk.

Beslutningssystemer

Endringene som utvalget anbefaler for beslutningssystemer og forvaltningen har stor innvirkning på tidligfaseutredninger som Jernbanedirektoratet er ansvarlig for. Utvalget anbefaler at det «Vurderes om planleggingsmodellene for tidligfase (KVU/KS1) bør knyttes til plan- og bygningsloven», bl.a. for å sørge for at hensyn til klima og natur ivaretas. Jernbanedirektoratet vil gjøre departementet oppmerksomme på at dette kan påvirke grensesnittet og de praktiske forholdene knyttet til samarbeidet og koordineringen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I dag har Jernbanedirektoratet ansvar for tidligfase, og Bane NOR tar over ansvar for prosjekter i det de faller inn under PBL. Hvis man går videre med en prosess hvor KVU/KS1 vurderes og knyttes tydeligere til PBL anbefaler Jernbanedirektoratet at ansvarsforholdet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR blir gjenstand for en særskilt gjennomgang med mål om å ivareta virksomhetenes roller og ansvar i beslutningsprosessene. Jernbanedirektoratet vil også understreke at KVU/KS1 er et tidligfaseverktøy

for planlegging der det er betydelig usikkerhet knyttet til både konkret lokalisering og omfang av infrastrukturtiltak. Man har dermed ikke grunnlag for belyse virkningene av tiltakene for klima og natur på samme måte som man har i planlegging etter plan- og bygningsloven. Om KVVU-mandatet knyttes til plan- og bygningsloven må det vurderes hvordan kravene til analyse av virkninger for klima og miljø best innarbeides i de ulike planfasene.

Videre anbefaler utvalget at ikke-prissatte virkninger i større grad burde vektas i KVVU-er. Jernbanedirektoratet utviklet i 2022 en ny metode for verdsetting av ikke-prissatte virkninger. Metoden er i tråd med DFØs nye veileder for samfunnsøkonomiske analyser, og bygger i større grad på grunnleggende samfunnsøkonomiske prinsipper enn f.eks. V712 som brukes i veisektoren. Jernbanedirektoratet opplever at dagens retningslinjer om lik vektning mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger er gode. En større vektning på ikke-prissatte virkninger enn de prissatte vil ikke nødvendigvis føre til bedre beslutningsgrunnlag. Jernbanedirektoratet mener det er et potensiale i å følge retningslinjene i større grad. Selv om det i Jernbanedirektoratets nye metode og i DFØ sin oppdaterte veileder for samfunnsøkonomiske analyser er foreslått en «break-even» metode for å vurdere prissatte og ikke-prissatte virkninger opp mot hverandre, finnes det hverken i Jernbanedirektoratets nye metode, i V712, eller i DFØ sin nye veileder, konkrete retningslinjer for hvordan ulike typer ikke-prissatte virkninger skal vektas opp mot hverandre, og mot de prissatte ved bruk av en slik metode. På dette området er det behov for mer metodeutvikling og erfaring om spesifikke ikke-prissatte virkninger.

Utvalget anbefaler at statlige tiltak bør vurderes opp mot den samlede ressursbruken og atferden de legger opp til, ikke bare samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I lys av disse anbefalingene mener Jernbanedirektoratet det vil være hensiktsmessig at det utarbeides tydeligere retningslinjer for hva som skal inngå som ikke-prissatte virkninger, hvordan ikke-prissatte og prissatte virkninger skal vektas mot hverandre, og hvordan effekter for ressursbruk og atferd skal vurderes på KVVU-nivå.

Utvalget anbefaler at dagens karbonprisbaner oppdateres i tråd med mål om utslippsreduksjoner, og at prisen for utslipp dermed jevnt over økes. Jernbanedirektoratet understreker at dette vil være viktig for prioritering av utslippsreducerende tiltak og stiller seg positiv til utvalgets anbefaling om en langsiktig og mer forpliktende opptrappingsplan av CO₂-avgiften.

Transportsektoren

Utvalgets anbefalinger for transportsektoren kan få stor betydning for arbeidsprosessene og den metodiske tilnærmingen til transportplanlegging. Utvalget anbefaler at transportetatene i større grad må prioritere tiltak etter UFF-rammeverket, med hovedvekt å unngå aktiviteter eller tiltak som medfører utslipp, dernest tiltak som flytter transport til mer klimavennlige transportformer, og til slutt tiltak som forbedrer eksisterende transport. Det anbefales også at tiltak som reduserer etterspørsel etter transport prioriteres i transportplanleggingen. Overordnet legger utvalget opp til at transportsektoren endrer arbeidsprosessene og -metodikken sin til å fokusere på ledelse av transportetterspørsel, framfor å imøtekomme denne.

Jernbanedirektoratet støtter at UFF-rammeverket får større betydning i transportplanleggingen. I NOU-en er det et tydelig hierarki, og en rekkefølge, mellom de ulike nivåene. Dette virker å være likt synet til f.eks. TUMI (Transformative Urban Mobility Initiative) i Tyskland, som påpeker at «unngå»-tiltak må iverksettes først, deretter «flytte»-tiltak, og så «forbedre»-tiltak.¹ Samtidig erfarer direktoratet at tolkningen av rammeverket er noe ulik. På grunn av dette anbefaler Jernbanedirektoratet at det kommer tydeligere føringer for hvordan UFF-rammeverket skal tolkes, gjerne i form av en veileder, for å forhindre at tiltak gjennomføres i suboptimal eller uønsket rekkefølge.

Jernbanedirektoratet er enig i at en sterkere samhandling i transportplanleggingen vil være nødvendig for å sikre en helhetlig planlegging slik at målene å unngå og flytte transport kan nås på en effektiv måte. Jernbanedirektoratet legger til grunn at en videreutvikling av samhandlingen bør skje innenfor rammene av dagens organisering, ikke gjennom en samling av transportetatene slik utvalget foreslår. Jernbanedirektoratet ønsker å understreke at for å unngå eller flytte transport kreves det også samhandling mellom nasjonalt, kommunalt, og fylkeskommunalt nivå, ikke bare på tvers av transportetatene. Byvekstavtaler, knutepunktutvikling og lignende er sentrale virkemidler for å unngå eller flytte transport. Dette krever god

¹ [ASI TUMI SUTP iNUA No-9 April-2019-Mykmeo.pdf \(transformative-mobility.org\)](https://www.transformative-mobility.org/asi-tumi-sutp-inua-no-9-april-2019-mykmeo.pdf)

koordinering mellom lokal og nasjonal areal- og transportplanlegging. Det bør vurderes nærmere om en sterkere samhandling kan oppnås mellom de ulike forvaltningsnivåene ved å ta i bruk nye virkemidler.

Utvalget anbefaler at arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP), skal ta utgangspunkt i backcasting, der man prioriterer og planlegger ut ifra det transportsystemet man ønsker i fremtiden, fremfor å basere seg på historiske trender og framskrivninger. Backcasting er en god metode for å avklare hvilke tiltak som gir størst effekt for måloppnåelse, og hvilke tiltak som bør prioriteres for tidlig gjennomføring og hvor omfattende tiltakene må være. Samtidig skriver utvalget at det er mange veier til et lavutslippssamfunn. For hver mulig vei vil det trolig være ulike mulige innretninger på transportsystemet, og ulike anbefalinger om hvilke tiltak som bør gjennomføres. Jernbanedirektoratet ser at dette kan være en krevende omstilling.

Det vil være kritisk at transportvirksomhetene jobber mot samme fremtidsbilde, og at de er omforent om dette. Graden av «unngå, flytte og forbedre» som legges til grunn vil være avgjørende for hvilke tiltak som bør gjennomføres. Fordelingen mellom de tre vil variere mellom ulike typer transport, selv i samme fremtidsscenario, noe som fører til ressurskrevende analyser. I tillegg vil graden av teknologisk utvikling som legges til grunn, samt regulering av denne, være premissgivende for anbefalte tiltak. Utvalget skriver at man først bør forsøke å unngå så mye av etterspørselen som mulig. Alle tiltak som reduserer etterspørselen, vil medføre en form for kostnad. Det vil være ulike oppfatninger av hvor stor denne kostnaden kan være før det anses som umulig å unngå etterspørsel. En samfunnsøkonomisk effektiv politikk for å redusere etterspørsel etter transport, vil kreve samordning over flere politikkområder enn samferdselspolitikken. Dette kan eksemplifiseres med transportetatens arbeid med å utvikle knutepunkter for kollektivtrafikk som krever samarbeid mellom kommunale og regionale myndigheter og forvaltningsnivåer, som nevnt over. Det kan være hensiktsmessig at Samferdselsdepartementet i denne sammenheng utarbeider tydeligere målsetninger og den interne prioriteringen av de overordnede transportpolitiske målene, for å gi tydeligere rammer til en slik form for planlegging.

Utvalget skriver at Nasjonal transportplan bør ha som formål å bidra til at transporten i god tid før 2050 er utslippsfri. Jernbanedirektoratet mener at Nasjonal transportplan også bør ha som formål begrense energi- og arealforbruk knyttet til transport, i tråd med utvalgets anbefaling om utvikling av transportsystemet.

Konklusjon

Jernbanedirektoratet stiller seg overordnet positiv til anbefalingene som Klimautvalget 2050 presenterer i NOU 2023: 25 «Omstilling til lavutslipp». Samtidig vil direktoratet understreke at det er behov for ytterligere avklaringer, metodeutvikling, og utarbeidelse av veiledere på flere områder for å sikre at anbefalingene kan gjennomføres effektivt. Jernbanedirektoratet vil også understreke at det er viktig at eventuelle nye krav, som tilknytning av KVV til PBL, ny arbeidsform i NTP-prosessen, og krav til «prosjektvask» for vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er gjennomført, ikke fører til at utrednings- og prioriteringsprosessene tar nevneverdig lengre tid enn i dag. For å sikre raske og effektive reduksjoner av klimagassutslipp er det viktig at beslutningsprosessene ikke blir for omfattende. Særlig for jernbanesektoren, og for transportsektoren generelt, har det mye å si når, og særlig hvor tidlig, enkelte tiltak gjennomføres for klimagassbesparelsene som tiltakene får. I lys av anbefalingene er det Jernbanedirektoratets oppfatning at metodeutvikling og bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til energieffektivitet og arealbruk vil være viktig å prioritere fremover. Disse områdene jobbes det med i Jernbanedirektoratet og de øvrige transportetatene, og Klimautvalget 2050 sine anbefalinger understreker viktigheten av at kompetansen og verktøyene på dette fagområdet utvikles.

Med vennlig hilsen

Knut Sletta
Jernbanedirektør

Jan Frederik Geiner
Avdelingsdirektør

Kopi: Jernbanedirektoratet v/ Knut Sletta, Internrevisjon v/ Marianne Wegner Lund-Høie, Staben for virksomhetsstyring v/ Marit Rønning, Organisasjonsstaben v/ Marianne Hauan Molstad, Avdelingen for sektorsamordning v/ Solveig Paule, Avdelingen for kunnskapsgrunnlag, innovasjon og bærekraft v/ Jan Frederik Geiner, Staben for kommunikasjon og samfunnskontakt v/ Ruth Høyland Jønnsrud, Avdelingen for kjøp og avtalestyring v/ Erik Lund

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur