

Nasjonal transportplan 2022-2033

Oppdrag 5: byområdene

1. oktober 2019

Forord

I forbindelse med arbeidet med grunnlag for Nasjonal transportplan mottok transportvirksomhetene oppdrag 5 fra Samferdselsdepartementet, jf. brev av 28. mars 2019 med referanse 19/172-5. Oppdraget er løst av transportvirksomhetene samlet, der Statens vegvesen ved Tanja Loftsgarden har ledet arbeidet.

Av transportvirksomhetene har Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier og Statens vegvesen deltatt i oppdraget. KS har også vært inkludert inn i arbeidet og bidratt med innspill til rapporten.

Rapporten bygger på en rekke tidligere arbeider som er gjennomført i forbindelse med strategi for byområdene i NTP 2022-2033.

I oppdrag 5 fra Samferdselsdepartementet er det gitt en rekke problemstillinger knyttet til seks temaer som nevnt under:

1. Nullvekstmål for persontransport med bil i ny NTP
2. Rammeverket for byveksttalene og effektiv ressursbruk
3. Mål om sykkelandel
4. Mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i de største bysentrene
5. Mellomstore byområder

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Innholdsfortegnelse.....	3
Sammendrag.....	4
Nullvekstmål for persontransport med bil i neste NTP.....	4
Rammeverk for byvekstavgiftene og effektiv ressursbruk.....	5
Mål om sykkelandel	6
Mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i de største bysentra.....	7
mellomstore byområder.....	8
1 Nullvekstmål for persontransport med bil i ny NTP	9
1.1 Videreutvikling av nullvekstmålet.....	9
1.2 Erfaringer med dagens indikatorsett for oppfølging av byvekstavgiftene.....	16
1.3 Hvordan vil arealpolitikken påvirke trafikkutviklingen i byområdene?.....	19
2 Rammeverk for byvekstavgiftene og effektiv ressursbruk	22
2.1 Bakgrunn og historikk.....	22
2.2 Erfaringer og anbefalinger.....	24
2.3 Nytt styringssystem.....	26
2.4 Kunnskapsgrunnlag og premisser for prioritering av prosjektporteføljen	28
2.5 Premisser for det statlige bidraget	30
2.6 Avgrensning av antall byområder som er aktuelle for byvekstavgift.....	33
2.7 Utviklingstrekk innen teknologi og nye forretningsmodeller.....	34
2.8 Nye aktører: etablering av Bane NOR og Nye Veier.....	35
3 Mål om sykkelandel.....	36
3.1 Innledning	36
3.2 Status for sykkelandeler i byområdene	36
3.3 Hvilke utfordringer kan høyere sykkelandel bidra til å løse, og er dagens mål hensiktsmessig? ..	37
3.4 Kan investeringer i sykkelinfrastruktur nå nullvekstmålet og 50 prosent reduksjon i klimagassutslipp?.....	39
3.5 Økt sykkelandel for å nå andre viktige transportpolitiske mål	40
4 Mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i de største bysentra	42
4.1 Bakgrunn	42
4.2 Definisjoner og presisering av målet.....	42
4.3 Status for byene	43
4.4 Dagens politikk og forventet utvikling i kjøretøyparken	44
4.5 Lokale virkemidler og vurdering av måloppnåelse og konsekvens.....	46
4.6 Vurdering av hvor langt vi kommer i retning av å nå målet	47
5 Mellomstore byområder	49
5.1 Innledning	49
5.2 Utfordringer i mellomstore byområder	49
5.3 Mål om bærekraftige og attraktive mellomstore byområder	50
5.4 Aktuelle virkemidler for de mellomstore byområdene	50
5.5 Forslag til bypakker med større fokus på areal og byutvikling	51
6 Referanser.....	53

Sammendrag

NULLVEKSTMÅL FOR PERSONTRANSPORT MED BIL I NESTE NTP

Hvordan vil arealpolitikken påvirke trafikkutviklingen i byområdene?

Beregninger viser at mer konsentrerte bebyggelse vil redusere trafikkarbeidet betraktelig, både som eget tiltak, samt i kombinasjon med andre tiltak. Samtidig viser undersøkelser en trend der både boliger og arbeidsplasser lokaliseres utenfor byområdene. De største byområdene ønsker å styre arealutviklingen mer enn tidligere, blant annet ved å ta i bruk nye virkemidler innenfor dagens rammeverk.

Behov for omformulering av nullvekstmål mht. teknologiutvikling og utslippsreduksjoner?

Bred innfasing av nullutslipp- eller lavutslippsbiler vil være det viktigste tiltaket for å redusere klimagassutslippene fra transport i byområdene. En omformulering av gjeldende nullvekstmål der man åpner for at nullutslipp- eller lavutslippsbiler ikke er omfattet av målet, vil gi utfordringer for framkommeligheten og attraktiviteten i byområdene.

Behov for differensiert målformulering i de ni største byområdene?

Å etablere nasjonale differensierte mål for de enkelte byområdene vil være utfordrende å få til, både politisk og pedagogisk. Dagens nullvekstmål gir mulighet for ulik bruk av virkemidler etter byenes forutsetninger og ambisjonsnivå. Det anbefales å videreføre felles mål for de største byområdene, der lokale aktører vurderer tiltak for måloppnåelse.

Videreutvikling av nullvekstmålet

Transportvirksomhetene har fått i oppdrag å drøfte en mulig videreutvikling av nullvekstmålet, i tråd med teknologiutviklingen med vekt på reduserte utslipp. I etterkant av NTP-oppdraget er det gjennom regjeringens bompengeforlik besluttet at nullvekstmål skal videreutvikles: *Regjeringen tar sikte på å fastsette et videreutviklet nullvekstmål med fokus på reduserte utslipp (lokale utslipp og klimagassutslipp), men som også tar hensyn til støy, framkommelighet og arealbruk.*

Det er sett på en mulig videreutvikling av nullvekstmål der man skisserer fire alternativer, som vist i tabell under. Alle alternativ har som mål å redusere ulempene som trafikken medfører i byområdene, men med ulik innfallsvinkel.

	Alt. 1) Nullvekstmål	Alt. 2) Byvekstmål	Alt. 3) Nullutslippsmål	Alt. 4) Bymiljømål Utleidet av overordnede mål i NTP og mål i «nullvekstmålet»
Hva innebærer alternativet	Nullvekstmålet videreføres og tydeliggjøres (med delmål som vist under). Forenkling i målemetodikk: Mer fokus på at antall personbiler (ÅDT) i byområdet ikke skal øke. Endring fra i dag, der resultatoppnåelse måles både vha. trafikktegninger og trafikkarbeid.	Nullvekstmålet erstattes med et byvekstmål: <i>Det overordnede målet for byvekstavtalen er attraktive og tilgjengelige byområder, som har effektiv arealbruk og lav klima- og miljøpåvirkning</i> Nullvekstmålet videreføres som en <u>hovedstrategi</u> for å nå byvekstmålet.	Nullvekstmålet erstattes med et nullutslippsmål. Innebærer at man kun vurderer endringer i klimagassutslipp fra bilparken i byområdene.	Nullvekstmålet erstattes av mål som settes etter vurderinger av hvilke problemer som ønskes løst under nullvekststrategien/NTP. Deretter utarbeides tiltak som er mest mulig direkte rettet å oppnå de identifiserte målene. Aktuelle tiltak defineres i arbeidet med nye avtaler for byområdene.

Delmål	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter • Bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle • Økt attraktivitet i byene 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter • Bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle • Økt attraktivitet i byene 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp 	<p>Mulige mål som eksempelvis er avledet av dagens nullvekststrategi (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp • Økt framkommelighet for alle • Økt attraktivitet i byene • Et sikkert transportsystem
Endringer i indikatorsett som følge av endret målformulering	<ul style="list-style-type: none"> • Endring i trafikkarbeidet (ktkm) utgår. Trafikkutviklingen måles kun ved tellinger (ÅDT), men mer et mer finmasket nett av trafikkregistreringspunkter. • Nye indikatorer for framkommelighet, attraktivitet (må utredes), lokale utslipp, støy og trafikksikkerhet (ta utgangspunkt i NTP-indikatorer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Endring i trafikkarbeidet (ktkm) utgår. Trafikkutviklingen måles kun ved tellinger (ÅDT), men mer et mer finmasket nett av trafikkregistreringspunkter. • Nye indikatorer for framkommelighet, attraktivitet (må utredes), lokale utslipp, støy og trafikksikkerhet (ta utgangspunkt i NTP-indikatorer) 	<p>Mulige indikatorer (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trafikkutviklingen måles med en kombinasjon av trafikkarbeid og drivstofforbruk (må utredes) • Nye indikatorer må etableres, feks andel nullutslippskjøretøy og prinsipper for beregning av klimagassutslipp (kan baseres på CO₂-utslipp på kommunenivå om dette er tilstrekkelig) 	<p>Mulige indikatorer som følger av målene (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anslag på utslipp av klimagasser • Generaliserte reisekostnader, trafikanntytte • Målinger av luftkvalitet • Boligers avstand til sentra

I den videre vurderingen av alternativer bør hensyn til enkelhet, treffsikkerhet og lokale parter frihet til å definere egne delmål og virkemidler være sentrale avveininger. Forankring hos lokale parter og hensynet til forutsigbarhet i areal- og byutviklingsarbeidet bør også vektlegges. Alternativ 1 innebærer en videreføring av gjeldende nullvekstmål med en mindre justering. I alternativ 2 erstattes nullvekstmålet med et byvekstmål, der nullvekst i personbiltrafikken inngår som en hovedstrategi. Transportvirksomhetene utenom Nye Veier anbefaler en av disse alternativene. I alternativet 3 og 4 utgår dagens nullvekstmål. Nye Veier anbefaler alternativ 4, som bygger videre på målene som ligger til grunn for nullvekstmålet og de overordnede målene i NTP.

Forslag til videreutvikling av indikatorene

Virksomhetene utenom Nye Veier anbefaler å videreføre dagens indikatorsett og videreutvikle disse i tråd med innspill fra byområdene. En videreutvikling av nullvekstmålet i retning av alternativ 1 og 2 vil gi mindre endringer i dagens indikatorsett, og gi kontinuitet i arbeidet både lokalt og sentralt.. Det anbefales at trafikkutvikling kun måles ved trafikkregistreringer (ÅDT), og at indikator for endring i trafikkarbeidet (ktkm) utgår. For å følge opp regjeringens bompengeforlik anbefales det å supplere med indikatorer for framkommelighet, attraktivitet og trafikksikkerhet, lokale utslipp og støy. En videreutvikling av nullvekstmålet i tråd med alternativ 3 og 4 vil innebære at dagens indikatorer utgår og nye må etableres. Hvilke indikatorer som skal inngå i alternativ 3 og 4 er ikke avklart, og må eventuelt vurderes nærmere.

RAMMEVERK FOR BYVEKSTAVTALENE OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

Helhetlig evaluering av prosjektporteføljen og større vekt på samfunnsøkonomi

Det bør gjennomføres en målrettet og helhetlig evaluering av prosjektporteføljen og andre forpliktelser i byvekstavtalene hvert 4. til 6. år. Samfunnsøkonomi bør være det viktigste evalueringskriteriet, etter det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet (jf. Bompengeforliket).

Alternativ tekst fra Nye Veier: Nye Veier legger til grunn at samfunnsøkonomiske vurderinger skal ligge til grunn for valg av tiltak.

En incentivstruktur som legger rette for prioritering av tiltak etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør implementeres i prosessene som allerede er etablert, og være transparent, enkel og praktisk mulig. Det gjennomføres i dag samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med KVVU/KS1 og KS2, men det kan gå en del tid mellom disse analysene og utarbeidelse av bompengeproposisjonene. I forbindelse med bompengeproposisjoner for bypakker bør det derfor vurderes å gjennomføre oppdaterte samfunnsøkonomiske analyser.

Teknologirisikovurdering

Det bør utvikles en standardisert metodikk for å foreta teknologirisikovurderinger ved framtidige transportinvesteringer, til bruk i evalueringen av prosjektporteføljen.

Vurdere andre modeller for statlig tilskudd til store kollektivprosjekter.

Vi anbefaler en evaluering av 50/50-prosjektene, der det også inngår en vurdering av mulige andre modeller for statlig tilskudd til store kollektivprosjekter. Et eksempel på en slik tilnærming kan være at det fastsettes et beløp som ikke er basert på en bestemt andel av prosjektkostnadene, basert på måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Fleksibilitet er bra, men nødvendig med gode systemer for oppfølging av statlig bidrag

Det er gode argumenter for mer fleksibel bruk av post 30-midlene (gang-, sykkel – og kollektivtiltak langs riksvei). Det må etableres gode systemer for fordeling og oppfølging av disse midlene for å sikre en målrettet og kostnadseffektiv ressursbruk.

Passasjeravhengige tilskudd bør vurderes

Det er behov for en tilskuddsmodell for kollektivtransporten som prioriterer byene som bygger opp under trafikkgrunnlaget og som samtidig demper det økte tilskuddsbehovet. Passasjeravhengige tilskudd innenfor rammene av belønningsordningen bør derfor vurderes nærmere.

Forenkling av styringssystemet

Styringssystemet for byvekstavtalene i de øvrige fem byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler bør være enklere enn styringen av byvekstavtaler med 50/50-prosjekter. Det er etter vår vurdering tilstrekkelig med en styringsgruppe som ledes av Statens vegvesen, med representanter fra Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og lokale parter. De framforhandlede avtalene bør likevel vedtas på politisk nivå. Organiseringen av politisk styringsgruppe for byvekstavtalene bør videreføres for de fire byområdene som har byvekstavnale i dag. Forhandlingsmandatene fra staten bør være offentlige. Erfaringen med forhandlingsløpene bør gjennomgås med sikte på å effektivisere forhandlingsprosessen.

Premissene for hvilke øvrige byområder (utenom byområdene med avtale i dag) som skal være aktuelle for byvekstavnale bør revurderes

Dagens modell kan for eksempel justeres slik at det åpnes for at flere byområder kan konkurrere om å bli aktuelle for byvekstavtaler, basert på gitte kriterier – som kapasitetsbehov i transportsystemet, lokal luftforurensning og klimagassutslipp. Anbefalingen gjelder ikke de fire byområdene som har avtale i dag.

MÅL OM SYKKELANDEL

I NTP 2018-29 er det gitt flere ulike mål for sykkelandel: 8 prosent sykkelandel på landsbasis, 20 prosent sykkelandel i de ni største byområdene, og mål om at 8 av 10 barn skal gå eller sykle til skolen. I tillegg gir nullvekstmålet et mål om økt sykkelandel ved at sykkel må ta en større andel av reisene når personbiltrafikken ikke skal øke.

Hvilke utfordringer vil en høyere sykkelandel bidra til å løse?

Sykkelen forurenser ikke, tar liten plass, støyer ikke og bidrar til bedre helse. Dersom flere av de korte bilturene overføres til sykkel og gåing, vil dette bidra til mindre støy, luftforurensning og klimagassutslipp, mindre kø og redusert press på areal som følge av mindre behov til veiutbygging og parkering. Sykkelturer

som erstatter kollektivtransport vil også bidra til å avlaste belastede kollektivstrekninger. Økt sykling bidrar videre til mer attraktivt nærmiljø og levende byliv.

Er dagens mål om 20 prosent sykkelandel i de største byområdene hensiktsmessig?

Målet om 20 prosent sykkelandel i de ni største byområdene vil være vanskelig å nå. En omformulering av målet til å gjelde kun i deler av byområdet (f.eks indre by), eller på særskilte reiseformål (jobb/skolereiser) vil gjøre det enklere å nå. Byene har best kunnskap og forutsetning for å sette mål ut fra dagens rollefordeling mellom kollektiv, gåing og sykling, samt strukturelle eller andre forutsetninger i byområdet. Derfor anbefales det av byene definerer konkrete mål for sykkelandel, gangandel og kollektivandel enn at det settes nasjonale mål for slike andeler.

Kan investeringer i sykkelinfrastruktur nå nullvekstmålet og 50 prosent reduksjon i klimagassutslipp?

Nullvekstmålet vil stå for en ganske liten del av de samlede klimagassreduksjonene fra veitransporten, og syklingen vil stå for en liten del av nullvekstmålet. Syklingens klimaeffekt vil videre avta jo flere lav- og nullutslippsbiler som erstatter bensin- og dieslbiler. Å få flere til å sykle kan derimot være viktig av andre årsaker som økt folkehelse samt frigjøre kapasitet på kollektivtransporten. Forskning viser at investeringer i sykkelinfrastruktur er vesentlig for å få flere til å sykle. For å øke sykkelbruken bør byene prioritere noen hovedsykkelveier inn mot og gjennom byene, samt etablere et sammenhengende nett, der potensialet er størst.

Målet om sykkelandel og mulighetene for å nå andre viktige transportpolitiske mål i byområdene

Dersom flere endrer reisevaner fra bil til sykkel kan dette bidra til å nå andre transportpolitiske mål som økt framkommelighet inn mot og gjennom byområdene og redusert miljøpåvirkning fra veitrafikken. Målet om økt gang- og sykkeltrafikk skal nås uten at dette fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklist. En utredning om koblingen mellom nullvekstmålet og nullvisjonen viser at med de rette tiltakene er dette mulig. Dette krever imidlertid at arbeidet med trafikksikkerhet løftes i byene.

MÅL OM TILNÆRMET NULLUTSLIPP FRA VAREDISTRIBUSJON I DE STØRSTE BYSENTRA

Svakere utredningsgrunnlag og begrepsavklaring

Det har hittil ikke vært uttalt hvilke byer målet skal gjelde for og hvordan varedistribusjon skal forstås, det vil si hvilke transporter som skal inngå og hvordan bysentra skal avgrenses i den enkelte by. Transportvirksomhetene anbefaler derfor at det gjennomføres utredninger og prosesser i samarbeid med bykommunene for å definere og avgrense hva som bør inngå i nullutslippsmålet. Videre er det nødvendig å skaffe et tilstrekkelig tallgrunnlag for byene. Her bør det bygges videre på SSB sine varebil- og lastebilundersøkelser ev med noen utvidelser.

Forventet utvikling i kjøretøyparken

Selv om man når målet om at halvparten av nye lastebiler skal være nullutslippsbiler i 2030, og en legger til grunn at utskiftningstakten for lastebiler er raskere enn for varebiler, vil antageligvis en betydelig mengde lastebiler i ordinær trafikk være dieseldrevne i 2030. Når det gjelder varebiler, er det per i dag flere økonomiske virkemidler som skiller fossile biler og elvarebiler. Beregninger fra TØI viser at det allerede er økonomisk gunstig med elvarebiler, gitt visse forutsetninger. Med tilskudd til elvarebiler i tillegg til gunstigere km-kostnad i utgangspunktet, går utviklingen raskere enn trendbanen viser. Siden det er en treghet i fra nybilsalg til bestand, er det likevel lite sannsynlig at varebilene i byene er fossilfrie i 2030 uten tiltak i den enkelte by.

Vurdering av hvor langt vi kommer for å nå målet

Det vil trolig være mulig å nå mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i bysentra ved en sterkere målrettet innsats fra kommunenes side. Selv om man når målet om at halvparten av nye lastebiler skal være nullutslippsbiler i 2030, og en legger til grunn at utskiftningstakten for lastebiler er raskere enn for varebiler, vil antageligvis en betydelig mengde lastebiler i ordinær trafikk være dieseldrevne i 2030. Flere byer jobber med bylogistikk, og det bør jobbes videre med å innhente kunnskap om fagområdet.

MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Utfordringer og mål for de mellomstore byområdene

Selv om omfanget er mindre, finner vi mange av de samme utfordringene også i de mellomstore byene. Bilandelen er høy, og det er forventet en befolkningsvekst som vil kunne forsterke utfordringer knyttet til miljø, framkommelighet/mobilitet og attraktivitet framover. Mellomstore byområder trenger en tydelig bypolitikk og mål som gir retning for areal- og transportplanleggingen. Mens de store byområdene har dette gjennom nullvekstmålet, er det ikke noe tilsvarende for de mellomstore byområdene. Et overordnet mål bør være bærekraftige og attraktive byer. Dette vil kunne bidra til å redusere negative miljøeffekter av personbiltransporten, bedre folkehelsen, gi økt byliv, redusere investeringsbehovet for veiinfrastruktur og øke tilgjengeligheten for alle transportformer.

Aktuelle virkemidler

Samordnet areal- og transportplanlegging er av stor betydning i de mellomstore byene da de har et begrenset markedsgrunnlag for nye transportløsninger og bysentra som er sårbare for konkurranse fra eksterne nærings- og handelsområder og nabobyer. Videre bør tiltak som fremmer gåing og sykkel prioriteres da disse transportformene her gode forutsetninger i disse byene. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer vil være mest effektivt da de enkelte virkemidlene gir størst virkning om de inngår i en felles, langsiktig tiltakspakke.

I bypakkene samarbeider stat, fylkeskommune og kommune om gjennomføring av transporttiltak på riks-, fylkes- og kommunalvei, samt tiltak på og i tilknytning til jernbanen. Ved å videreutvikle rammeverket for bypakker kan disse i større grad bidra til god areal- og transportutvikling. Mål for bypakkene bør utvides til å også inkludere attraktive og bærekraftige byer. Videre er behov for en systematisk og metodisk gjennomgang av virkemidler tilsvarende det som ble gjort i byutredningene tilpasset de mellomstore byområdene. Intensjonsavtaler om areal- og transportutvikling på tvers av forvaltningsnivåer er et godt verktøy for å sikre samordning av tiltak, og slike avtaler bør legges til grunn for bypakkene der det finnes.

1 Nullvekstmål for persontransport med bil i ny NTP

1.1 VIDEREUTVIKLING AV NULLVEKSTMÅLET

1.1.1 Nullvekstmålet i byområdene har flere formål

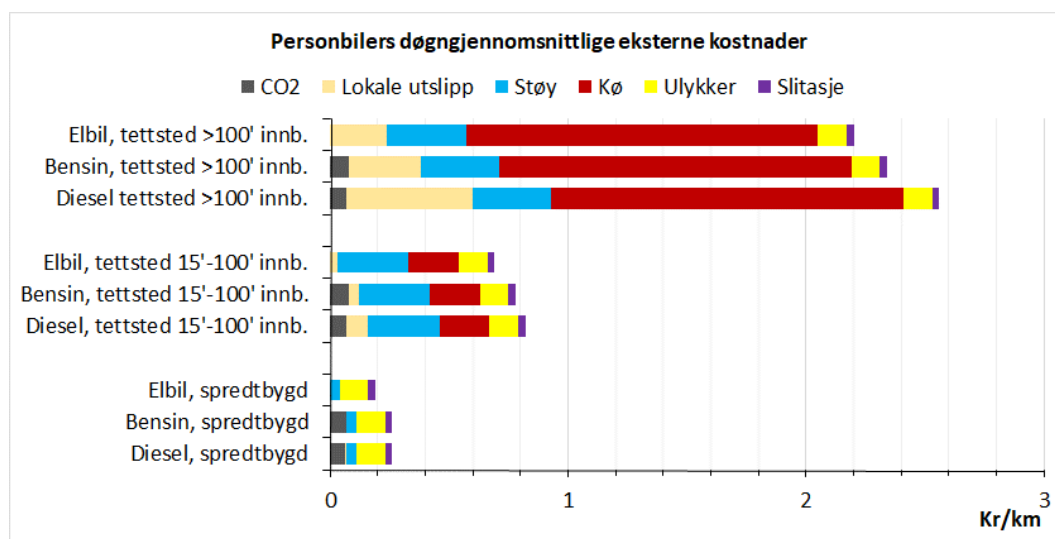
Samferdselsdepartementet ber om at virksomhetene vurderer hvordan nullvekstmålet kan videreutvikles i neste NTP, i tråd med teknologiutviklingen, med vekt på å redusere utslippene. I etterkant av NTP-oppdraget er det gjennom regjeringens bompengeforlik besluttet at nullvekstmål skal videreutvikles: *Regjeringen tar sikte på å fastsette et videreutviklet nullvekstmål med fokus på reduserte utslipp (lokale utslipp og klimagassutslipp), men som også tar hensyn til støy, framkommelighet og arealbruk.*

Nullvekstmål ble lagt til grunn av Stortinget i Klimaforliket i 2012 og i Nasjonal transportplan 2014-2023 og 2018-2029. Målet er formulert på følgende vis «i store byområder er det et mål at veksten i persontransport tas av kollektivtransport, gåing og sykling». I tillegg til reduserte klimagassutslipp skal nullvekstmålet bidra til god framkommelighet/økt mobilitet og økt attraktivitet i byene (som beskrevet nærmere i tabell under).

Tabell 1 Transportvirksomhetenes tolkning av formålene i nullvekstmål

Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter	Bedre framkommelighet/økt mobilitet	Økt attraktivitet i byene
<ul style="list-style-type: none"> • Reduserte klimagassutslipp • Bedre luftkvalitet • Reduksjon i mikroplast • Redusert belastning på naturmangfold 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre framkommelighet for nytte- og varetransport, kollektivtrafikk og gang-sykeltrafikk • Tilgjengelighet for alle, mindre bilavhengighet • Redusert areal- og investeringsbehov for infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt byliv, handel, møteplasser • Mindre støy • Bedre folkehelse • Levende, trygge, sikre og attraktive bomiljøer

Et argument for nullvekstmålet er at ulempene ved personbiltrafikken – støy, lokal forurensing og kø – er vesentlig større i de største byområdene enn i mindre byer og tettsteder (jf. Figur 1). Skal målet nås i byområdene kreves det målrettet innsats og helhetlig virkemiddelbruk.



Figur 1: Marginale eksterne kostnader ved personbilbruk, i gjennomsnitt over døgnet, etter kostnadstype, bosettingstetthet og energiteknologi. Kilde: Beregninger gjort av TØI basert på tall fra Rødseth m. fl. (2019).

1.1.2 Behov for omformulering av nullvekstmål mht. teknologiutvikling og utslippsreduksjoner?

Teknologiutviklingens påvirkning på klimagassutslippene

En rask innfasing av utslippsfrie personbiler, varebiler, lastebiler og busser er et sentralt tiltak for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren. Klimagassreduksjoner har like god effekt for klimaet uansett om reduksjonen kommer i byer eller på landeveier, men det vil ofte være bedre tilgang på virkemidler i byområdene. Eksempelvis har bompengefritak, tilgang på parkering og bruk av kollektivfelt vært virkningsfulle insitamenter for innfasing av utslippsfrie biler i byer. Andre teknologitiltak som autonomi, trafikkstyring, geofencing mv. vil kunne gi en viss klimagassreduksjon, men effekten vil avta etter hvert som flere og flere kjøretøyer er utslippsfrie. Veitrafikk vil imidlertid fremdeles være en utfordring når det gjelder svevestøy, mikroplast, støy og naturmangfold..

Nullvekstmålet vil ha en relativt liten effekt på klimagassutslippene sammenlignet med innføring av nullutslippskjøretøyer og biodrivstoff, og effekten vil avta etter hvert som færre kjøretøyer bruker fossilt drivstoff. I Klimakur 2030 utredes det hvordan Norge kan halvere sine utslipp i ikke-kvotepliktig sektor. Det er grunn til å tro at en meny av tiltak vil bli nødvendig for å nå målet, der noen tiltak har større effekt enn andre. Klimakur 2030 overleveres departementene i desember 2019.

Ekspertutvalget for teknologi og framtidens transportinfrastruktur nedsatt av Samferdselsdepartementet konkluderte i sin rapport «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet» at teknologi vil endre transportsektoren fullstendig. Elektrifisering, selvkjørende transport - automatisering/autonomi, ITS og delingsmobilitet vil kunne bidra til en markant overgang til fornybar og bærekraftig energi i alle transportsektorens framkomstmidler.

Rapporten viser til at virkningene av teknologiske endringer trekker i ulike retninger. Potensialet for tidsbesparelse, økt sikkerhet og reduserte utslipp er størst innenfor veisektoren. Dermed vil både selvkjørende transport, ITS-systemer og delingsmobilitet styrke konkurransen på vei i forhold til andre transportformer. Automatiseringen av veitransport og samkjøring med kollektivtransport (ITS) kan potensielt håndtere større trafikkmengder uten økt arealbruk til transport.

Teknologiutviklingens påvirkning på trengsel og redusert framkommelighet

Flere rapporter viser at selv om ny teknologi vil bidra til å redusere klimagassutslippene, vil ikke ny teknologi bidra til å redusere transportbehovet eller transportomfanget. Rapporten «Teknologitrender i transportsektoren for fremtiden» viser til at økt mobilitet kan bidra til en økning i transportomfanget (Teknologitrender i transportsektoren - hovedrapport NTP 2022-2033). Privat autonom transport kan øke attraktiviteten til lange privatbilreiser, og slik føre til økt trafikk og større trengselsproblemer i storbyene.

Dette betyr at man ikke kan løse utfordringer med kapasitet eller framkommelighet inn mot og gjennom byene kun gjennom automatisering eller økt bruk av bildeling. Uavhengig av om transportløsningene er basert på ny teknologi må framtidens transportmiddel ha god framkommelighet. På grunn av begrensede arealer i byene, bør det prioriteres kollektive transportløsninger som har større personkapasitet.

Dersom flere sykler, går og reiser kollektivt framfor å velge personbil vil dette gi økt personkapasitet og en mer effektiv bruk av arealene, som er et knapphetsgode i de største byområdene. Urbanet Analyse regnet i 2014 ut at en bilbasert trafikkvekst gir en økning i kostnadene, fra 6 til 21 milliarder kroner årlig, hovedsakelig på grunn av kostbar utvidelse av veinettet. Dersom trafikkveksten tas med kollektivt, sykkel og gange kan det redusere kostnadene med mellom 5 og 35 prosent, avhengig av virkemiddelbruk (Urbanet Analyse 2014a).

Kollektiv, gange og sykkel gir mer attraktive byer og bedre folkehelse

En utvikling der personbiltransporten ikke øker, mens flere går, sykler og reiser kollektivt, bidrar til mer attraktive byer. Effektiv arealbruk i byområdene med høy arealutnyttelse og befolkningstetthet ved kollektivknutepunktene vil bidra til markedsgrunnlag for høyfrekvente kollektivtilbud og redusere reisebehovet med kortere avstander mellom bolig, arbeid og opplevels- og kulturtilbud. Gående og syklende skaper byliv og bidrar til å styrke sentrum som arena for arbeid, handel og kultur. Samtidig bidrar en slik utvikling til bedre bomiljøer, blant annet i form av trygghet og sikkerhet for myke trafikanter, støy fra veitrafikk og veienes barrierевirkninger. Mer aktiv transport der flere går og sykler er også et virkemiddel for å bedre folkehelsen.

Vår vurdering:

Bred innføring av nullutslipp- eller lavutslippsbiler vil være det viktigste tiltaket for å redusere klimagassutslippene fra transport i byområdene. En omformulering av gjeldende nullvekstmål der man åpner for at nullutslipp- eller lavutslippsbiler ikke er omfattet av målet, vil gi utfordringer for framkommeligheten og attraktiviteten i byområdene.

1.1.3 Behov for differensiert målformulering i de ni største byområdene?

Ulike måter å nå nullvekstmålet

Nullvekstmålet har det i løpet av noen år fått bred oppslutning i Stortinget, regjeringen samt i bystyre og fylkesting i de store byområdene. I dag er det de fire største byområdene som har inngått byvekstavtale. De fem neste av de som defineres som de ni største byområdene har i dag belønningsavtaler som også tar utgangspunkt i nullvekstmål.

Som grunnlag for å kunne forhandle/reforhandle om byvekstavtale, gjennomførte åtte av de største byområdene byutredninger for å synliggjøre hvordan man kunne nå nullvekstmålet (Oslo og Akershus gjennomførte ikke en slik byutredning på grunn av tidligere gjennomførte KVVU for Oslo-navnet). Byutredningene viste at byområdene hadde ulikt utgangspunkt for å nå nullvekstmålet, men at det var fullt mulig å nå målet. Felles for disse byområdene er at det er behov for en sammensatt virkemiddelpakke der restriktive tiltak for biltrafikk er nødvendige, og som må kombineres med tilrettelegging for kollektiv, gange og sykkel. I tillegg er konsentrert arealbruk viktig og nødvendig.

Måloppnåelsen avhenger av hvilke rammebetingelser byområdet har, og hvilke tiltak som allerede er satt i gang. Både naturgitte forutsetninger, bystørrelse og arealstruktur er viktige rammebetingelser. I tillegg er framtidig vekst i befolkning, dagens transportmiddelbruk og hvilke tiltak man allerede har iverksatt sentrale for hvilken effekt man kan oppnå av videre tiltak. Byområder som allerede har igangsatt bompengepakker, og har satset på et attraktivt kollektivsystem har tatt ut en del av gevinsten, noe som tilsier at det trengs sterkere virkemidler i bruk. Byer med høy befolkningsvekst vil ha større utfordringer fordi økt befolkning gir økt behov for transport, mens en lav befolkningsvekst vil kunne gjøre det enklere å dempe trafikkveksten. Samtidig gir høy vekst i befolkningen et godt markedsgrunnlag for å tilrettelegge for gode alternativer som kollektivtransport, gange og sykkel.

Det er ikke gitt at det er de ni byområdene som i dag er aktuelle for byvekstavtale, som vil være aktuelle for avtaler i framtiden (jf kap 3.6).

Felles mål, men ulik virkemiddelbruk og ambisjon

I et arbeid i forbindelse med NTP 2022-2033 ble det sett på i hvilken grad det er behov for å vurdere ulike mål i ulike byområder (Ambisjonsrapport NTP-Bystrategi 2018). Rapporten konkluderte med at det ikke ville være hensiktsmessig å etablere et lavere ambisjonsnivå enn nullvekstmålet i de ni største byområdene. Dette fordi byområdene i dag har forankret nullvekstmålet og inkludert det inn i sine planer.

Nullvekstmålet gir mulighet for at byområdene kan nå målet til tross for at byområdet er utvidet og inkluderer omegnskommuner. Målet gjelder avtaleområdet som helhet, noe som tilsier at vekst i personbiltrafikken i de ytre delene er akseptabel så lenge den kompenseres av en nedgang i personbiltrafikken i de sentrale delene. Dette betyr at en utvidelse av avtaleområdet ikke behøver å gjøre nullvekstmålet vanskeligere å oppnå.

Rapporten viste til at det er en bred oppslutning omkring nullvekstmålet i de ni største byområdene, og at noen byområder også har mer ambisiøse mål enn nullvekstmålet. Blant annet har Oslo by og Bergen by vedtatt egne mål der man går lengre enn nullvekstmålet.¹

Alternative mål til nullvekstmålet

I Ambisjonsrapport NTP-Bystrategi 2018 ble det sett på ulike alternativer for mål i byområdene som ble sammenliknet med nullvekstmålet. Rapportens vurderinger av hva disse alternativene innebærer, samt fordeler og ulemper ved målene er skissert under.

- *Redusert persontransport med bil med en viss prosent.*
Dette innebærer at det etableres konkrete mål om en prosentuell reduksjon av persontransporten med bil, på samme måte som Oslo og Bergen har gjort. Dette vil bety at ambisjonsnivået økes vesentlig for alle byområdene, noe som vil bli særlig utfordrende for byene med dårlig utgangspunkt (høy bilandel i dag og dårlige kollektivtransport) og som allerede sliter med å nå nullvekstmålet. Samtidig kan nullvekstmålet være enklere for disse byene da befolkningsveksten ikke er så høy og tiltakene enklere kan gi effekt. Å sette et generelt og likt mål for redusert personbiltrafikk kan derav oppfattes som urettferdig og eller politisk urealistisk, fordi metoden ikke tar hensyn til at byområdene har svært ulike forutsetninger for å kunne redusere personbiltrafikken. En annen utfordring med et mål om generell trafikkreduksjon, vil være å angi et konkret tall som er akseptabelt og realistisk. Det kan også være krevende å finne et mål som er like pedagogisk og enkelt som nullvekstmålet. På den andre siden vil et mål om trafikkreduksjon kunne oppleves som mer kraftfullt og miljøbevisst enn at biltrafikken skal være som i dag.
- *Krav til høyere ambisjonsnivå i byområder som i dag har vesentlig høyere bilbruk enn andre tilsvarende byområder*
Nullvekstmålet er i dag likt for alle de ni aktuelle byområdene, uavhengig av hvilket nivå biltrafikken har i dag og hvilke tiltak som allerede er gjennomført for å begrense biltrafikkveksten. En alternativ måte kunne være å stille høyere krav til de byområdene som har høy bilbruk i dag. I realiteten betyr dette at disse byområdene må redusere veksten i persontransport med bil, mens de andre med lavere bilbruk beholder nullvekstmålet. Større krav til byområder som har høyest bilbruk i dag ville trolig være utfordrende både politisk og pedagogisk. Byområder som i dag har høy bilbruk, har trolig liten vilje til å gå lengre enn de andre byområdene. Disse byområdene kan også ha dårligere forutsetning for å tilrettelegge for kollektivtransport, gange og sykkel på grunn av mer spredt bebygde byområder, lav befolkningstetthet og lavere markedsgrunnlag.
- *Tallfestede mål om henholdsvis økt kollektivtrafikk, sykling og gåing*
Dagens nullvekstmål sier at veksten i persontransport med bil skal tas av kollektivtrafikk, sykling og gåing, men det sies ikke noe om hvordan veksten skal fordeles mellom disse transportmidlene. Fordelen med å tallfeste mål om hvor veksten i persontransport skal komme, er at dette kan gi klarere føringer om hvilke tiltak som skal til for å nå målene, samt hvilke investeringer som må til for å nå målet. Det er imidlertid flere utfordringer med å sette tallfestede mål:

¹ Oslo har et mål om å redusere all biltrafikk i kommunen med 20 prosent i løpet av perioden 2015-2019 og med en tredel fram til 2030. Bergen har et mål om at personbiltransporten sammenliknet med 2013 skal reduseres med 10 prosent innen 2020 og 20 prosent innen 2030.

- Skal det være like mål for alle byområdene, eller skal man ta hensyn til at forutsetningene varierer mellom byregionene?
- På hvilket nivå skal man sette eventuelle mål, og hvilke vurderinger skal ligge bak disse tallene?
- Hva betyr høyere gang- og sykkelandel i praksis når bilreisene er vesentlig lengre og måloppfyllelsen måles i trafikkarbeid?

Slik vil det være ugunstig å sette felles mål på hvor mye av veksten som skal tas av de andre transportalternativene i byområdene. Målet er at persontransporten med bil ikke skal vokse, og utredninger som er gjennomført viser at for å få til dette kreves en god sammensetning av ulike virkemidler. Byområdene har ulike forutsetninger og potensial for å tilrettelegge for gange, sykkel og kollektiv. Det bør derfor være opp til byområdene å gjøre vurderinger av hvilke tiltak man ønsker å ta i bruk.

Vår vurdering

Til tross for ulike forutsetninger for å nå nullvekstmålet, har et felles nasjonalt mål bygd opp under byområdenes arbeid med byutvikling. Å etablere nasjonale differensierte mål for de enkelte byområdene vil være utfordrende å få til, både politisk og pedagogisk. Dagens nullvekstmål gir mulighet for ulike bruk av virkemidler etter byenes forutsetninger og ambisjonsnivå. Det anbefales å videreføre felles mål for de største byområdene, der lokale aktører vurderer tiltak for måloppnåelse, og ytterligere konkretisering av målet (f.eks. definerte mål for kollektiv, sykkel, gange og bil).

1.1.4 Forslag til videreutvikling av nullvekstmålet

Nullvekstmål er godt kjent mål blant de ni største byområdene og flere mindre byer. Samtidig kan det innvendes at nullvekstmål er en strategi for å nå andre mål, og ikke et mål i seg selv. Det kan også diskuteres om det er relevant med et mål om nullvekst i personbiltrafikken når nye teknologiske løsninger gir større mulighet til å utnytte veikapasiteten effektivt, og når andre mobilitetsløsninger (for eksempel bildeling) blir mer vanlig. Den tette koblingen mellom dagens nullvekstmål og klimaforliket og reduserte klimagassutslipp fra veitransporten er ikke like aktuell som før på grunn av den raske innfasingen av lav- og nullutslippsløsninger. Det har også vært diskutert om man bør se på andre måter å måle måloppnåelsen på, ved bruk av andre indikatorer, samt om man bør få en tettere kobling mellom mål, tiltak og indikatorer.

Transportvirksomhetene har fått i oppdrag å drøfte en mulig videreutvikling av gjeldende nullvekstmål. I tabell 2 gis en oversikt over fire tilnærminger til videreutvikling av målet. Deretter kommer en kort omtale av de fire alternativene.

Tabell 2: Ulike alternativer for videreutvikling av nullvekstmålet

	Alt. 1) Nullvekstmål	Alt. 2) Byvekstmål	Alt. 3) Nullutslippsmål	Alt. 4) Bymiljømål Utledet av overordnede mål i NTP og mål i «nullvekstmålet»
Hva innebærer alternativet	Nullvekstmålet videreføres og tydeliggjøres (med delmål som vist under). Forenkling i målemetodikk: Mer fokus på at antall personbiler (ÅDT) i byområdet ikke skal øke. Endring fra i dag, der resultatoppnåelse måles både vha. trafikktegninger og trafikkarbeid.	Nullvekstmålet erstattes med et byvekstmål: <i>Det overordnede målet for byvekstavtalen er attraktive og tilgjengelige byområder, som har effektiv arealbruk og lav klima- og miljøpåvirkning</i> Nullvekstmålet videreføres som en <u>hovedstrategi</u> for å nå byvekstmålet.	Nullvekstmålet erstattes med et nullutslippsmål. Innebærer at man kun vurderer endringer i klimagassutslipp fra bilparken i byområdene.	Nullvekstmålet erstattes av mål som settes etter vurderinger av hvilke problemer som ønskes løst under nullvekststrategien/NTP. Deretter utarbeides tiltak som er mest mulig direkte rettet å oppnå de identifiserte målene. Aktuelle tiltak defineres i arbeidet med nye avtaler for byområdene.

Delmål	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter • Bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle • Økt attraktivitet i byene 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter • Bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle • Økt attraktivitet i byene 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp 	<p>Mulige mål som eksempelvis er avledet av dagens nullvekststrategi (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i klimagassutslipp • Økt framkommelighet for alle • Økt attraktivitet i byene • Et sikkert transportsystem
Endringer i indikatorsettet som følge av endret målformulering	<ul style="list-style-type: none"> • Endring i trafikkarbeidet (ktkm) utgår. Trafikkutviklingen måles kun ved tellinger (ÅDT), men mer et mer finmasket nett av trafikkregistreringspunkter. • Nye indikatorer for framkommelighet, attraktivitet (må utredes), lokale utslipp, støy og trafikksikkerhet (ta utgangspunkt i NTP-indikatorer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Endring i trafikkarbeidet (ktkm) utgår. Trafikkutviklingen måles kun ved tellinger (ÅDT), men mer et mer finmasket nett av trafikkregistreringspunkter. • Nye indikatorer for framkommelighet, attraktivitet (må utredes), lokale utslipp, støy og trafikksikkerhet (ta utgangspunkt i NTP-indikatorer) 	<p>Mulige indikatorer som følger av målene (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trafikkutviklingen måles med en kombinasjon av trafikkarbeid og drivstofforbruk (må utredes) • Nye indikatorer må etableres, feks andel nullutslippskjøretøyer og prinsipper for beregning av klimagassutslipp (kan baseres på CO₂-utslipp på kommunenivå om dette er tilstrekkelig) 	<p>Mulige indikatorer som følger av målene (må utredes nærmere):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anslag på utslipp av klimagasser • Generaliserte reisekostnader, trafikantnytte • Målinger av luftkvalitet • Boligers avstand til sentra

Alt. 1) Nullvekstmål som før – målemetodikken forenkles

I alternativ 1 legges det opp til en videreføring av gjeldende nullvekstmål. Fordelen med å videreføre målet er at det er godt innarbeidet og enkelt å kommunisere. Det fanger også indirekte opp andre målsettinger for byområdene. Alternativet gir slik kontinuiteten i oppfølgingen av byveksttaltene og arbeidet med byutvikling i byområdene.

Målet videreutvikles ved at målemetodikken forenkles. Den endres fra både å måle trafikkarbeid (kjørte kjøretøykilometer) og antall biler (ÅDT) i byområdet ved gitte tellepunkter (byindeks) til kun å måle antall biler (byindeks/ ÅDT). Alternativet innebærer videre at det etableres et mer finmasket nett av trafikkregistreringspunkter for å fange opp en større del av trafikken enn dagens tellepunkter. Begrunnelsen er at trafikken internt i byområdene medfører ulemper i form av luftforurensning og trengsel. Det kan derfor være hensiktsmessig å inkludere interntrafikken i sentrumsområdene i et nullvekstmål. For å følge opp regjeringens bompengeforlik anbefaler vi at det suppleres med indikatorer for framkommelighet, attraktivitet og trafikksikkerhet, lokale utslipp og støy. Areal ivaretas med dagens indikatorer.

Alt 2) Nullvekstmål erstattes med byvekstmål og nullvekststrategi- målemetodikken forenkles

Alternativ 2 innebærer at nullvekstmålet erstattes med et byvekstmål, der nullvekst i personbiltrafikken defineres som en hovedstrategi for å nå byvekstmålet i byområdene med stor befolkningsvekst. Et byvekstmål vil fange opp at det overordnede målet for byveksttaltene er attraktive og tilgjengelige byområder, som har effektiv arealbruk og lav klima- og miljøpåvirkning. Ved å erstatte nullvekstmålet med et byvekstmål tydeliggjøres det at nullvekst i personbiltrafikken ikke er et mål i seg selv, men en strategi for å nå overordnede mål for byene. Nullvekststrategi er imidlertid fortsatt like viktig når det gjelder hovedmålet i gjeldende NTP om økt framkommelighet, samt målene om bedre bymiljø og mer effektiv arealbruk. Alternativet innebærer en kontinuitet i oppfølgingen av byveksttaltene, og videreføring av et enkelt kommuniserbart mål.

Alternativet innebærer også en forenkling av målemetodikk (som i alternativ 1). Endring i trafikkarbeidet utgår, og trafikktutviklingen måles ved tellepunktene og endring i trafikken gjennom bomringen og/ eller langs hovedinnsfartsårene. I byområder som ikke har bomring må det i så fall etableres tellepunkter med strategisk plassering som fanger opp trafikken inn mot viktige målpunkter og sentrumsområder. Fordelen med en slik avgrensning er at oppfølgingen i større grad målrettes mot de utfordringene biltrafikken gir for trengselsproblemer/køkostnadene i byområdene. For å følge opp regjeringens bompengeforlik anbefaler vi at det suppleres med indikatorer for framkommelighet, attraktivitet og trafikksikkerhet, lokale utslipp og støy. Areal ivaretas med dagens indikatorer.

Alt. 3) Nytt mål om nullutslipp

I alternativ 3 erstattes nullvekstmålet med et nullutslippsmål, der det kun er fokus på reduksjon i klimagassutslipp fra veitrafikken. Et slikt mål er et brudd med hovedmålet om framkommelighet i gjeldende NTP, men følger opp intensjonene i klimaforliket ved at det er reduserte utslipp som er hovedformålet. Ved å etablere indikatorer som retter seg spesifikt mot utslipp blir målet mer treffsikkert med hensyn til å følge opp dette. Teknologisk utvikling i kjøretøyparken vil trolig gjøre at alternativet vil stå seg i forholdsvis kort tid. Alternativet fanger ikke opp øvrige mål ved nullvekstmålet som bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle, og attraktive byer.

Alt. 4) Bymiljømål/mål avledet av overordnede mål i NTP og problembeskrivelsene i byområdene

Nye Veiers alternativ for videreutvikling av nullvekstmålet tar utgangspunkt i målene som ligger til grunn for dagens nullvekststrategi og målene som ligger til grunn for Nasjonal transportplan og de problemene og utfordringene som skal løses i byområdene. I oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet heter det at nullvekstmålet er vurdert som viktig både av hensyn til god framkommelighet og effektiv arealbruk, investeringsbehov i byområdene, og for å redusere klimagassutslipp, lokal luftforurensning og støy. Dette kan forstås som at problemene som søkes løst er knyttet til 1) Reduksjon i klimagassutslipp, 2) Økt framkommelighet/mobilitet og 3) Økt attraktivitet i byene (arealbruk, redusert luftforurensning og støy).

Med utgangspunkt i disse punktene, beskrives problemene som skal løses, og deretter defineres ett eller flere mål for hva en skal oppnå. Målene må innebære en løsning på de identifiserte problemene. Beskrivelsen av problem og mål er grunnlaget for å identifisere hvilke alternative tiltak som skal vurderes, og hvilke indikatorer som skal uttrykke grad av måloppnåelse.

De pågående teknologiske endringene i transportsektoren, med elektrifisering og bildeling, og forventede teknologiske endringer som utvikling av intelligente samhandlingssystemer (Ekspertutvalget 2019), svekker sammenhengen mellom persontransport og utslipp (pga. for eksempel elektrifisering), arealbruk (pga. for eksempel bildeling) og kø/framkommelighet (pga. for eksempel ITS-systemer). Alternativ 4 fanger opp relaterte problemer knyttet til transport uavhengig av transportmiddel, uten å legge restriksjon på personbiltransport i byene. Dette sikrer fleksibilitet i planleggingen av en kostnadseffektiv infrastruktur som er konsistent med øvrige deloppdrag transportvirksomhetene sender til NTP, særlig de samfunnsøkonomiske analysene av tiltak i Oppdrag 1.

Vår vurdering:

I den videre vurderingen av alternativer bør hensyn til enkelhet, treffsikkerhet og lokale parters frihet til å definere egne delmål og virkemidler være sentrale anveininger. Forankring hos lokale parter og hensynet til forutsigbarhet i areal- og byutviklingsarbeidet bør også vektlegges.

Alle alternativer har som mål å redusere ulemper som trafikken medfører i byområdene, men de har ulike tilnærming. Alternativ 1 innebærer en videreføring av gjeldende nullvekstmål med en mindre justering. I alternativ 2 erstattes nullvekstmålet med et byvekstmål, der nullvekst i personbiltrafikken inngår som en hovedstrategi. Transportvirksomhetene (utenom Nye Veier) anbefaler en av disse alternativene. I alternativet 3 og 4 utgår dagens nullvekstmål. Nye Veier anbefaler alternativ 4, som bygger videre på målene som ligger til grunn for nullvekstmålet og de overordnede målene i NTP.

1.2 ERFARINGER MED DAGENS INDIKATORSETT FOR OPPFØLGING AV BYVEKSTAVTALENE

1.2.1 Beskrivelse av dagens felles indikatorsett for byvekstavgiftene

Byvekstavgiftene skal være transparente ordninger med dokumenterbare resultater for måloppnåelsen, der objektive kriterier skal ligge til grunn. Det er i dag lagt opp til et felles indikatorsett for avgiftene, som er forankret i flere runder med kommunene og Samferdselsdepartementet. Rapportering er viktig for å sikre at de mest effektive tiltakene som bidrar til å nå nullvekstmålet blir valgt, og gi rom for å justere virkemiddelbruken underveis. I dagens avgifter rapporteres det på tre typer indikatorer som fanger opp et bredt perspektiv av måloppnåelsen for nullvekstmålet:

1. **Måleindikatorer**- som ser på trafikkutviklingen i personbiltrafikken. Dette måles i dag ved å se på endringer i definerte trafikkregistreringspunkter samt beregninger av trafikkarbeidet innenfor avgiftområdet. Måloppnåelsen må skje før avgiften løper ut, men utviklingen skal følges opp årlig for å sikre at den går i riktig retning.
2. **Støtteindikatorer** -For å gi helhetlig bilde av utviklingen i byområdene rapporteres det på endring i transportmiddelfordeling (fra de kontinuerlige reisevaneundersøkelsene). Andel av daglige reiser som foregår med hhv. sykkel, gange, kollektivtransport og bil som fører og passasjer, gir godt utgangspunkt for å følge utvikling. I tillegg rapporteres det på endringer i antall kollektivreiser, som innhentes fra kollektivstatistikken fra kollektivoperatørene, samt utvikling i klimagassutslipp (CO₂-utslipp fra vei- og lufttrafikk i avgiftområdet), fra Miljødirektoratet sin statistikk på kommunenivå.
3. **Innsatsområder**²- Arealbruk og tilgang til parkeringsplass er viktig for transportmiddelvalg og hvordan man reiser. Det rapporteres derfor på hvor nyetablering av boliger og arbeidsplasser lokaliseres i byområdet, og hvordan tyngdepunkter flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunene. Tilgang til parkeringsplass rapporteres ved å se på hvor stor andel som har tilgang til gratis parkering ved arbeidsplass (fra de kontinuerlige reisevaneundersøkelsene). I tillegg rapporterer kommunene på hvordan offentlige p-plasser reguleres (avgiftsbelegges eller tidsbegrenses), samt hvilke framtidige parkeringsnormer kommunene legger opp til for framtidige utviklingsområder i kommuneplanene.

Tabell 3 viser felles indikatorsett, datakilde og hvem som er ansvarlig for å rapportere.

Tabell 3: Indikatorsett for oppfølging av byvekstavgiftene

Indikator	Datakilde	Ansvarlig
Målindikatorer		
Endring i trafikkarbeidet (kjt-km) med personbil byområdet.	Kontinuerlig by-RVU	SVV
Endring i ÅDT for lette kjøretøyer	Trafikkindeks for byområdene	SVV
Supplerende indikatorer		
Endring i transportmiddelfordelingen	Kontinuerlig by-RVU	SVV
Endring i antall kollektivreiser (påstigende/reiser).	SSB/kollektiv-selskapene (fylkes-kommunene)	FK/JDIR
Utvikling av klimagassutslipp, målt i CO ₂ -utslipp fra vei (tonn CO ₂ -ekvivalenter) i byområdet	SSB	Kommunene
Oppfølging av innsatsområder		
Boligens avstand til avgiftområdets større sentra/store kollektivknutepunkter	GIS-analyse	Kommunene
Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avgiftområdets større sentra/store kollektivknutepunkter.	GIS-analyse	Kommunene

² Arealbruk og parkering er tiltak som gir konsekvenser på litt lengre sikt, og det rapporteres derav på disse indikatorene annen hvert år.

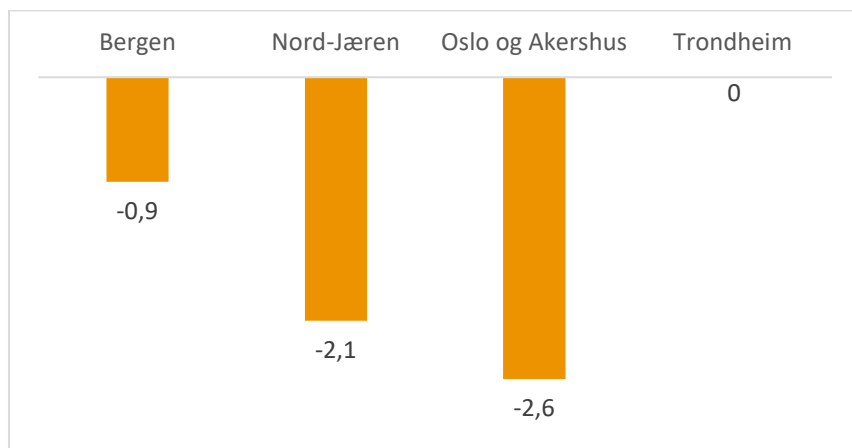
Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass, disponert av arbeidsgiver.	Kontinuerlig by-RVU	SVV
I gjeldende parkeringsnorm: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder	Gjeldende parkeringsnorm	Kommunene
Antall offentlig tilgjengelige parkeringsplasser i avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter. <ul style="list-style-type: none"> • Andel av de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene som har begrenset tid (1-3 timer) • Andel av de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene som er avgiftsbelagte 	Tellinger	Kommunene/ SVV/ JDIR
Kvalitative beskrivelser av spesielle betingelser eller endringer som har betydning for kommunenes arealbruk og parkeringspolitikk.		Alle avtaleparter (ved behov)

1.2.2 Indikatorene viser vei mot målet

Mye av utviklingen i kommunen er kompleks, og det er vanskelig å gi et komplett bilde. Likevel gir rapportering en omfattende datainnsamling som viser status og utviklingstrekk på en rekke temaer. Byene rapporterer på samme indikatorer, men det legges opp til metodisk fleksibilitet. Hensikten er å vise hvordan byområdene utvikles over tid, og opp mot måloppnåelse, ikke å vise forskjeller mellom de ulike byområdene. Indikatorene viser slik i hvilken grad byene er på vei mot målet, og gir mulighet til å justere virkemiddelbruk underveis.

1.2.3 Status for rapportering av indikatorer

Rapporteringen fra de fire største byområdene viser at utviklingen i byområdene går i riktig retning. Tall fra byindeksen for 2018 i figur 3 viser en nedgang i trafikkutviklingen og biltrafikken i alle byområdene (bortsett fra Trondheim der indeksen er lik fra 2017). Kollektivstatistikken viser økning i kollektivreiser i alle byområdene.



Figur 2 Trafikkutvikling i personbiltransporten 2017-2018 (Endring i prosent, Byindeks SVV)

Erfaringene så langt tilsier at arealbruk og parkering er viktige tema for hvordan byene kan nå nullvekstmålet. Byområdene skal ikke rapportere på indikatorene for areal og parkering før i 2019, men kommunene er godt i gang med analyser for å følge opp denne indikatoren. Flere av byområdene ønsker også å utvide arealindikatoren i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel og regional areal- og transportplan. F.eks. har Oslo og Akershus samt Trondheim inkludert flere arealindikatorer etter eget ønske. Flere av byområdene tar også i bruk kart som utarbeides i forbindelse med indikatorene som illustrerer hvordan arealutviklingen er og hvordan denne endres over tid.

1.2.4 Forslag til videreutvikling av indikatorene

De ulike alternativene for videreutvikling av nullvekstmålet vil i ulik grad medføre endringer i dagens indikatorsett. Alternativ 1 og 2 innebærer at en indikator utgår og at fire nye legges til. I tillegg legges det opp til at noen indikatorer gjøres mer fleksible. Dette dreier seg i hovedsak om en forenkling av dagens indikatorer og mer fleksibilitet for de lokale aktørene. Foralternativ 3 og 4 er det ikke tatt stilling til enkeltindikatorer. Dette må utredes nærmere.

Tabellen under viser et forslag til endringer av indikatorsett i tråd med alternativ 1 og 2. For alternativ 3 og 4 må det utredes nye indikatorer.

Tabell 4: Forslag til endringer i indikatorsett for byveksttalene for alternativ 1 og 2.

Delmål	Dagens indikatorer	Forslag til endring
Bedre framkommelighet/ økt mobilitet/ tilgjengelighet	Målindikator: Endring i trafikkarbeidet (kjt-km) med personbil byområdet.	Utgår
	Målindikator: Endring i ÅDT/byindeks for lette kjøretøyer i fastsatte trafikkregistreringspunkter	Opprettholdes. Det må vurderes nye trafikkregistreringspunkter
	Endring i transportmiddelfordelingen	Opprettholdes
	Endring i antall kollektivreiser (påstigende/reiser)	Opprettholdes
	NY: Framkommelighet	1) Utvikle felles indikator 2) Utvikles lokalt
	Areal: Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter	1) Opprettholdes, 2) Utvikles lokalt (dvs. at arealindikatoren ikke blir den samme i alle byområder)
	Areal: Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter.	
	Parkering: Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass, disponert av arbeidsgiver.	Opprettholdes
	Parkering: I gjeldende parkeringsnorm: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder.	
	Parkering: Antall offentlig tilgjengelige parkeringsplasser i avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter.	
Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter	Utvikling av klimagassutslipp, målt i CO ₂ -utslipp fra vei (tonn CO ₂ -ekvivalenter) i byområdet	Opprettholdes
	NYE: Lokalt utslipp og støy	Ta utgangspunkt i NTP-indikatorer
Økt attraktivitet i byene	NY: Attraktivitet	Utvikles lokalt
	NY: Trafikksikkerhet	Ta utgangspunkt i NTP-indikator

I gjeldende indikatorsett følges trafikkutviklingen opp med to indikatorer: Trafikkarbeid (med RVU som datakilde) og trafikktegninger (ÅDT/byindeks gjennom fastsatte tellepunkter som datakilde). RVU har synkende svarprosent, og det er en kostbar innsamlingsmetode. Bruk av to ulike kilder for trafikkutvikling kan i tillegg skape forvirring.

For å forenkle målemetodikken foreslår vi at kun trafikktegninger blir brukt som indikator for trafikkutvikling, og at trafikkarbeid utgår. Fordelen med trafikktegninger (ÅDT/byindeks) er at alle biler registreres, og at den ikke er sårbar for lav svarandel, som er en utfordring med RVUen.

Vi vil imidlertid understreke at vi mister informasjon dersom trafikkarbeid målt med RVU utgår som indikator. I RVU kartlegges både reiseformål og reiserute. Dette gjør det mulig å skille ut næringstransport med personbil, som i dag er unntatt fra nullvekstmålet. I trafikktegninger (ÅDT/byindeks) er det kun mulig å skille mellom lette og tunge kjøretøy, og det må gjennomføres tilleggsundersøkelser for å kartlegge

utviklingen av næringstransport med personbil. Gjennomfartstrafikken, som også er unntatt nullvekstmålet, må det uansett gjøres egne kartlegginger av.

Trafikkutvikling bør fremdeles være den viktigste målefaktoren, da den viser utvikling i biltrafikken. Argumentet for å bruke trafikktegninger framfor trafikkarbeid er at antall kjøretøyer på veiene har større betydning for attraktivitet, tilgjengelighet og arealbruk enn lengden på reisene. Dersom antallet biler øker vil dette kunne redusere framkommeligheten og dermed tilgjengeligheten til byen. Med tanke på teknologiutvikling og innfasing av nullutslippsbiler vil det heller ikke være like relevant å se på endringen i trafikkarbeidet og klimagassutslippene.

Det bør fortsatt rapporteres på utvikling i transportmiddelfordelingen (basert på RVU). RVUene gir komplett transportmiddelfordeling for byene, og bør også ses i sammenheng med trafikkutviklingen fra trafikkregistreringspunktene.

For å sikre at trafikkregistreringspunktene gir gode svar, bør det vurderes å etablere flere tellepunkter. Det er viktig at det gjøres en helhetlig vurdering av hvor tellepunktene etableres, i samråd med lokale parter, slik at man klarer å fange opp hvordan utviklingen i trafikken endrer seg i hele byområdet.

Forslag til videreutvikling av målet vil gi behov for nye indikatorer for å måle framkommelighet, attraktivitet, lokale utslipp, støy og trafiksikkerhet. Dette vil være indikatorer som bygger opp under det nye omformulerende målet om attraktive og tilgjengelige byområder. På områdene lokale utslipp og trafiksikkerhet eksisterer det indikatorer i dag som følges opp gjennom NTP. Vi anbefaler at det tas utgangspunkt i disse. For de øvrige indikatorene bør det igangsettes et arbeid å utvikle og konkretisere disse indikatorene, enten en felles indikator på tvers av byområdene eller en lokalt definert indikator.

Det foreslås også at arealindikatoren gjøres mer fleksibel, der det er opp til lokale aktører å vurdere om de ønsker å bruke definert indikator eller utvikle sin egen arealindikator. Dette er i tråd med innspill som har kommet fra byområdene. Det viktige vil være at man velger samme metode over tid, da hensikten er å måle endringer i arealutviklingen.

Vår vurdering:

Virksomhetene utenom Nye Veier anbefaler å videreføre dagens indikatorsett og videreutvikle disse i tråd med innspill som er kommet fra byområdene i forbindelse med rapportering. En videreutvikling av nullvekstmålet i retning av alternativ 1 og 2 vil gi mindre endringer i dagens indikatorsett, og sikre kontinuitet i arbeidet som er satt i gang både lokalt og sentralt. Det anbefales at indikator for endring i trafikkarbeidet (kjt-km) utgår, og at trafikkutvikling måles ved trafikkregistreringer (ÅDT).. For å følge opp regjeringens bompengeforlik anbefales det å supplere med indikatorer for framkommelighet, attraktivitet og trafiksikkerhet, lokale utslipp og støy. I en videreutvikling av nullvekstmålet i tråd med alternativ 3 og 4 er det ikke tatt stilling til enkeltindikatorer. Hvilke indikatorer som skal inngå må utredes. Etablering av et nytt indikatorsett må forankres med lokale og sentrale aktører.

1.3 HVORDAN VIL AREALPOLITIKKEN PÅVIRKE TRAFIKKUTVIKLINGEN I BYOMRÅDENE?

Fortetting og transformasjon er viktig for å oppnå arealeffektiv byutvikling i byområdene

Skal man lykkes med å oppnå en arealeffektiv byutvikling, må flere virkemidler tas i bruk. Å legge til rette for en tett arealbruk som reduserer transportbehovet, er en viktig brikke som må være på plass. Sammenhengen mellom arealbruk og transportbehov er kjent. Høy arealutnyttelse og sentral lokalisering av boliger, arbeidsplasser, skole, service og fritidsaktiviteter reduserer transportbehovet, og øker sannsynligheten for at flere kan reise til fots, på sykkel eller med kollektivtransport. Spredt utvikling øker derimot sannsynligheten for at bil er det dominerende transportmidlet, og at det er vanskelig å reise med mer miljøvennlig transportmiddel. (TØI 2017).

Reisevaneundersøkelser viser også samme trend. I de tette byområdene reiser man mer med kollektivtransport, gange og sykkel. Utenfor byene og i omegnskommunene er det bilen som er dominerende. F.eks. viser reisevaneundersøkelser at i byer som Oslo og Tromsø og andre byer med høy befolkningstetthet og konsentrert arealbruk, reiser man mer med kollektivtransport enn andre byer som har lavere befolkningstetthet og større grad av byspredning (f.eks. Grenland, og Nedre Glomma).

Utvikling i «feil» retning

Til tross for kunnskap om sammenhenger mellom arealbruk og transportbehov, viser studier at det også realiseres prosjekter som bidrar til en spredt utvikling i byområdene. Særlig er det flere omegnskommuner til de største byområdene som planlegger for en mer bilbasert arealutvikling, der arbeidsplasser og boliger etableres både i sentrum og utenfor sentrumsområder. Studier om arealbruk viser at det siden 2009 er etablert flere arbeidsplasser utenfor sentrum enn i sentrum av norske byer (TØI 2016a). Tilsvarende viser undersøkelser at større offentlige arbeidsplasser også i mange byområder lokaliseres utenfor bykjernen av byene, noe som fører til at det er vanskelig og kostbart å betjene arbeidsplassene med kollektivtransport, gange og sykkel (TØI 2017). Selv om det er en trend at flere boliger lokaliseres i byenes sentrumsområder de siste årene, er det totalt sett siden 2009 etablert flere boliger utenfor sentrum enn i sentrumsområdene. En slik utvikling er ikke i tråd med gjeldende politikk og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SAR-BATP).

Reduksjon i trafikkarbeid av å satse på kompakt byutvikling

I forbindelse med byutredningene som ble gjennomført i transportetatene 2017-2018, ble det gjort beregninger av effekt av endringer i arealbruk. Resultatene viste at mer konsentrert bebyggelse ville redusere trafikkarbeidet betraktelig, både som et eget tiltak, samt i kombinasjon med andre tiltak. Eksempelvis viste resultater fra Trondheim at en kompakt byutvikling kunne redusere trafikkarbeidet med nesten 5 prosent sammenlignet med en trendutvikling, der arealbruken fortsatte som i dag. Hvis byen fikk vokse utover, ville trafikkarbeidet derimot øke med nesten 3 prosent. Fra byutredningen i Nedre Glomma viste man også god effekt av fortetting langs viktige knutepunkter, med en reduksjon av trafikkarbeidet med nesten 3 prosent sammenlignet med en trendutvikling. Tilsvarende tall fant man i de øvrige seks utredningene.

Viktig å styre arealbruken og samtidig ivareta ulike hensyn

I forbindelse med et utredningsarbeid som del av arbeidet med bystrategi til NTP 2022-2033, har Transportvirksomhetene sett nærmere på hvordan arealbruk påvirker transportbehovet. Som en del av arbeidet ble det gjennomført en spørreundersøkelse til de ni største byområdene. Undersøkelsen viste at det er en stor bevissthet omkring areal- og transportsammenhenger blant planleggere i kommunene, og et ønske om å «stramme inn» arealpolitikken i byene. Flere av byområdene oppga at de ønsket å ta i bruk verktøy for å styre arealbruken mer enn tidligere. Dette er verktøy som er fullt mulig å ta i bruk innenfor dagens handlingsrom, men som det ikke har vært ønske om å ta i bruk tidligere.

Skal kommunene nå nullvekstmålet må de ta i bruk flere virkemidler, samt ta en aktiv rolle i arealutviklingen. Et tett samarbeid mellom de ulike aktørene (kommunene, næringsutviklere, utbyggere, regionale og statlige myndigheter) er avgjørende for å utvikle bærekraftige og attraktive boligområder. Kommunene må balansere nødvendigheten av å styre utviklingen samtidig som private aktører gis mulighet til å utvikle nye ideer. I tillegg er det viktig at alle aktørene som påvirker arealbruken drar utviklingen i samme retning. Det innebærer at regionale og statlige myndigheter også må følge planretningslinjene for lokalisering (SAR BATP) når større offentlige virksomheter lokaliseres eller relokaliseres.

Kommunene har imidlertid mange hensyn som må ivaretas i planleggingen, i tillegg til å vurdere utbyggingsområders effekt på transport. Et viktig mål for planleggingen er å tilrettelegge for attraktive boligområder der folk ønsker å bo i ulike faser av livet. Boligområdene som etableres i sentrale områder må derfor klare å ivareta gode kvaliteter samtidig som det bygges ut med høy tetthet. Også andre hensyn, som

viktige grønnsstrukturer, helhetlig byggeskikk, arkitektoniske kvaliteter, viktige kulturhistoriske elementer og landskapstrekk som alle inngår i kommunenes planleggingsansvar utfordres av ønsket om en tettere byutvikling.

Attraktive byområder som gir god mobilitet for alle

Dersom man skal nå nullvekstmålet der biltrafikken reduseres i byområdene, framkommeligheten økes og byene utvikles til å bli attraktive å bo og leve i, er det viktig å fortsette å bygge opp under tette og kompakte byområder. Byområdene kan slik gi god mobilitet og tilgjengelighet uavhengig av om man har tilgang til bil, gi god framkommelighet for næringstrafikken og kollektivtrafikken og prioritere arealer til byliv og myke trafikanter. Tette og kompakte byområder bygger også opp under kollektivtrafikken og gjør denne mer lønnsom.

Alternativet med spredt utvikling utenfor byområdene vil gjøre det vanskelig og kostbart å betjene byene med sentrale og effektive kollektivlinjer. Det vil også bidra til økt behov for veikapasitet om alle skal ferdes med egen personbil. I de største byområdene vil det gi store kø- og framkommelighetsproblemer om det legges opp til å betjene byområdene med personbiltrafikk. Personbiltrafikken vil også gi behov for å sette av store arealer til både innfartsårer, samt parkeringsarealer. Det vil selvsagt fortsatt være nødvendig å tillate noe utbygging i randsonene av byområdene for å opprettholde levende og gode lokalsamfunn. For å nå nullvekstmålet bør imidlertid utbyggingen også i disse ytre delene av byområdet skje nær definerte lokalsentre og kollektivknutepunkter for å støtte opp under kollektivtilbudet.

Vår vurdering:

Arealutvikling er et saktevirkende virkemiddel, der effekten ses i et lengre tidsperspektiv. Det er vanskelig å reversere en feilslått arealpolitikk i ettertid. Derfor er det viktig å gjøre gode grep tidlig i byområdene. Jo raskere byene vokser, jo viktigere er arealutviklingen for å nå nullvekstmålet. Beregninger viser at mer konsentrerte bebyggelse vil redusere trafikkarbeidet betraktelig, både som et eget tiltak, samt i kombinasjon med andre tiltak. Samtidig viser undersøkelser en trend der både boliger og arbeidsplasser lokaliseres utenfor byområdene. De største byområdene ønsker imidlertid å styre arealutviklingen mer enn tidligere, blant annet ved å ta i bruk nye virkemidler innenfor dagens handlingsrom.

2 Rammeverk for byvekstavtalene og effektiv ressursbruk

Når vi henviser til nullvekstmålet i dette kapittelet referer vi til *det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet*, jf. bompengeforliket.

2.1 BAKGRUNN OG HISTORIKK

Byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å følge opp nullvekstmålet. Byvekstavtalen er en politisk avtale som ikke er juridisk bindende. Forløperen til byvekstavtalene, bymiljøavtalene, ble presentert i Nasjonal transportplan 2014–2023. I 2015 ble det introdusert byutviklingsavtaler som et grep for å konkretisere arealforpliktelsene i bymiljøavtalene gjennom et forpliktende samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter. Det ble inngått en byutviklingsavtale med Oslo og Akershus i september 2017. For å integrere areal- og transportpolitikken ytterligere i de største byområdene har regjeringen besluttet å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene til byvekstavtaler, jf. Nasjonal transportplan 2018-2029.

Det er åpnet for å inngå byvekstavtaler med Oslo og Akershus, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Kristiansandsregionen, Buskerudbyen, Grenland, Nedre Glomma og Tromsø. Om lag halvparten av befolkningen bor i et av disse byområdene.

Opplegget for byvekstavtaler er omtalt i Nasjonal transportplan 2018-2029. Gjennom byvekstavtalene bidrar staten med belønningsmidler og midler til kollektiv-, sykkel- og gangetiltak langs riksvei, statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byområdene (50/50-ordningen) og stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen der det er aktuelt. Kommuner og fylkeskommuner som inngår byvekstavtaler med staten forplikter seg til å gjennomføre tiltak som bygger opp under nullvekstmålet, spesielt på arealsiden. Måloppnåelse skal følges opp i form av rapportering av et felles minimum indikatorsett. Trafikkutviklingen med personbil er den viktigste indikatoren.

Bypakkene er en del av byvekstavtalene. Det skal være en balanse mellom inntekter og utgifter i prosjektporteføljen som inngår i avtalen. Prinsippet om porteføljestyring skal gjelde, og kostnadsøkninger og inntektssvikt skal håndteres ved kutt i porteføljen.

I 2016 og 2017 inngikk de fire største byområdene (Oslo og Akershus, Trondheim, Bergen og Nord-Jæren) bymiljø-/byvekstavtaler på grunnlag av rammene i Nasjonal transportplan 2014-2023, med en avtaleperiode fram mot 2023. Disse omtales i det følgende som *første generasjons avtaler*.

Det er lagt opp til at byvekstavtalene reforhandles etter hver framleggelse og behandling av Nasjonal transportplan. Reforhandlinger med de fire største byområdene startet våren 2018, på grunnlag av rammene i NTP 2018-2029. Ny byvekstavtale for Trondheimsområdet ble signert 25. juni 2019. Reforhandlet byvekstavtale for Oslo og Akershus ble overlevert fra det administrative forhandlingsutvalget til politisk styringsgruppe 26. juni 2019. Avtalen er sendt til lokalpolitisk behandling, før den skal behandles av regjeringen. I Bergensområdet og på Nord-Jæren pågår det fremdeles forhandlinger.

I forbindelse med reforhandlingene ble det åpnet for å utvide avtaleområdet for Trondheims- og Bergensavtalen. Avtaleområdet i Trondheimsområdet inkluderer Malvik, Melhus og Stjørdal kommuner, i tillegg til Trondheim kommune. I Bergensområdet er Lindås, Askøy, Os og Fjell kommuner invitert til forhandlingsbordet, sammen med Bergen kommune.

I Oslo og Akershus er det lagt til grunn at reforhandlet avtale skal omfatte samme avtaleområde som tidligere, men tre kommuner i Akershus (Bærum, Skedsmo og Oppegård kommuner) er invitert til å delta i forhandlingene og i oppfølgingen av avtalen.

I omtalen av bymiljø-/byvekstavtalene i Nasjonal transportplan 2018-2029 vises det til rammeverket for bymiljøavtaler beskrevet i Nasjonal transportplan 2014–2023, der hovedelementene er:

- Det må synliggjøres hva som må til for å oppnå målet om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.
- Hovedinnsatsområder må være avklart mellom partene.
- Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven må være vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med nullvekstmålet.
- Brukerbetaling som bidrag til finansiering må avklares. Det er gjort nødvendige vedtak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i tråd med kravene for ordinære bompengepakker.
- De ulike forvaltningsnivåenes bidrag til finansiering må være konkretisert og vedtatt lokalt. Drift av kollektivtilbudet må være avklart.
- System for styring av gjennomføringen og oppfølging av økonomi må være avtalt.
- Indikatorsystem for måloppfølging må være avtalt.

Departementet har siden fulgt opp med å konkretisere og presisere betingelser for inngåelse av byvekstavtaler. Tabell 5 gir en oversikt over de viktigste dokumentene og hovedinnholdet i disse. I tillegg kommer statlige parters mandat for forhandling og reforhandling av avtalene, som er unntatt offentlighet.

Tabell 5: Oversikt over dokumenter som gir føringer for arbeidet med og oppfølging av byvekstavtalene

Tittel	Hovedinnhold	Dato
Fastsetting av endelig rammeverk og generelle føringer for forhandlinger om helhetlige bymiljøavtaler	Konkretisering av rammer og føringer for forhandlinger om helhetlige bymiljøavtaler.	02.06.14
Retningslinjer for statlig delfinansiering av viktige kollektivtransportprosjekter i de fire største byene	Presiseringer: <ul style="list-style-type: none"> • Det statlige tilskuddet skal ikke gå til fordyrende løsninger. • Det må være enighet om prosjektene og innholdet i dem mellom lokale myndigheter og staten. • Den statlige finansieringen skal være 50 prosent av de prosjektkostnadene som er nødvendige for å oppnå et hensiktsmessig kollektivtilbud. • Fordyrende elementer skal ikke inngå i beregningsgrunnlaget for statens andel. • Det må foreligge en samlet finansieringsløsning • Midlene skal ikke gå til drift. 	04.07.14
Mal og tidsplan for byutredninger	Krav om byutredninger for å vise virkemiddelbruk og kostnader for å nå nullvekstmålet.	02.09.16
Byvekstavtaler – avgrensning av nullvekstmålet	Presiseringer: <ul style="list-style-type: none"> • Nullvekstmålet skal kun omfatte kommunene innenfor de administrative grensene som gjelder i 2019, også etter kommunesammenslåingene i 2020. • Tellepunktene må plasseres der hovedstrømmene av trafikken går. 	31.10.18
Nye retningslinjer for porteføljestyrt bompengepakker	I porteføljestyrt bompengepakker skal kostnadsøkninger og inntektssvikt håndteres ved kutt i porteføljen. Muligheten til å øke gjennomsnittstaksten og forlenge innkrevingsperioden med inntil fem år faller bort, men takstene kan justeres slik at gjennomsnittstaksten opprettholdes.	20.05.19

Siden ordningen ble innført har det skjedd en rekke justeringer og endringer som på ulike måter påvirker byvekstavtalene:

- Større vektlegging av areal og fylkesmannen inn som deltaker i forhandlingene

- Nye kommuner er invitert til reforhandlinger i Bergens- og Trondheimsområdet
- Nye kommuner er invitert til forhandlingsbordet innenfor eksisterende avtaleområde i Oslo og Akershus
- Nytt styringssystem
- Mer fokus på kostnadsstyring
- Operasjonalisering av nullvekstmålet (se kapittel 2.1: videreutvikling av nullvekstmålet)
- Krav om synliggjøring av lokalt bidrag inn i byvekstavtalen
- Byutredninger
- Etablering av Bane NOR og Nye Veier

2.2 ERFARINGER OG ANBEFALINGER

2.2.1 Større vektlegging av areal

Sammenslåing av bymiljø- og byutviklingsavtalene til byvekstavtaler har bidratt til at arealdelen har fått stor oppmerksomhet i reforhandlingene. Som del av sammenslåingen har Fylkesmannen fått en aktiv og konstruktiv rolle. Vi har fått tilbakemelding om at Fylkesmannens medvirkning i byvekstavtalearbeidet har gitt seg utslag i bedre samarbeid om arealsaker mer generelt.

I arealdelen av avtalen er *grad av forpliktelse* et sentralt forhandlingstema, langs to dimensjoner:

1) Hensyn til lokaldemokratiske prosesser:

- Lokale parter ønsker ikke å gå for langt i å forplikte seg i en avtale som ikke er forankret på samme måte som planleggingsprosesser etter plan- og bygningsloven. I den signerte avtalen for Trondheimsområdet er dette løst ved at kommunene forplikter seg til å gjennomføre en prosess i *etterkant* av avtaleinngåelse: Med utgangspunkt i nullvekstmålet skal kommunene prioritere hvilke områder som skal ha hovedtyngden av framtidig bolig- og næringsvirksomhet.

2) Håndtering av framtidige utbyggingsområder:

- I de pågående forhandlingene på Nord-Jæren er det diskusjon mellom staten og lokale parter om hvorvidt kommunene skal forplikte seg til å ta *framtidige uregulerte utbyggingsområder* som er strid med nullvekstmålet ut av kommuneplanene. Kommunene har fremmet en alternativ formulering om at slike utbyggingsområder *vurderes nedprioritert i tid*.
- Tilsvarende diskusjon har gått i Bergensområdet, men her har partene i foreliggende avtaleutkast landet på en formulering om at kommunene forplikter seg til å *vurdere nye utbyggingsområder* som ikke er i tråd med regional plan eller i samsvar med nullvekstmålet.
- I framforhandlet avtale i Oslo og Akershus forplikter de kommunale avtalepartene (Skedsmo kommune, Opegård kommune, Bærum kommune og Oslo kommune) seg til å vurdere *tidligere regulerte* områder der utbygging ikke har blitt realisert opp mot retningslinjene i Regionalplan for Areal og transport i Oslo og Akershus. Akershus fylkeskommune har ikke ønsket å forplikte seg tilsvarende på vegne av de øvrige Akershus-kommunene, med henvisning til at arealplanlegging er et kommunalt ansvar.

Vår vurdering:

Sammenslåing av byutviklingsavtalene og bymiljøavtalene gir areal større tyngde, og er et godt grunnlag for en mer samordnet arealpolitikk. Byvekstavtalene betyr at både statlige og lokale parter må forplikte seg til å samordne areal- og transportplanleggingen ved lokalisering av publikumsrettet virksomhet og større arbeidsplasser. Det må arbeides videre med konkretisering av forpliktelsene, og hvordan disse kan samordnes med de lokale planleggingsprosessene.

2.2.2 Bergens- og Trondheimsområdet

I forbindelse med reforhandlingene har staten invitert Lindås, Askøy, Fjell og Os kommuner til forhandlingsbordet sammen med Bergen kommune. Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner er invitert til forhandlingsbordet sammen med Trondheim kommune.

Et utvidet avtaleområde i Bergens- og Trondheimsrådet betyr at byvekstavtalene i større grad omfatter det funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområdet. Utvidelsen gir insentiver til et tettere samarbeid. I Trondheimsområdet har partene for eksempel blitt enige om å utvikle en samordnet parkeringspolitikk.

Utvidelsen av avtaleområdene var statlig initiert, og vi har ikke full innsikt i prosessen rundt hvilke kommuner som skulle inviteres til å delta i forhandlingene. De nye kommunene kom til forhandlingsbordet med ulike forventninger, og det har vært stor forskjell mellom de gamle og nye kommunene når det gjelder erfaringer og innfallsvinkel til forhandlingene. Kommunene som var avtalepart i første generasjons avtaler måtte til dels «starte på nytt» relativt kort tid etter at forrige avtale var framforhandlet. Alt dette har bidratt til tidkrevende forhandlinger.

Skillelinjene mellom nye og «gamle» kommuner har vært mest tydelig i diskusjoner om forståelse av nullvekstmålet, areal, integrering av eksisterende bompengepakker og fordeling av det statlige bidraget. Disse temaene omhandles andre steder i dokumentet.

Vår vurdering:

Utvidelsen av avtaleområdet i Bergens- og Trondheimsområdet er etter vår vurdering et fornuftig grep. Dersom tilsvarende utvidelser er aktuelt i andre byvekstavtaler bør det vurderes om eksisterende avtale bør få en noe lengre «virketid» før nye avtalepartier inviteres inn. Avgrensningen av nye kommuner som er invitert til forhandlinger burde skje i dialog med kommunene som allerede er med i avtalen.

2.2.3 Oslo og Akershus

Bymiljøavtalen i Oslo og Akershus rommer det største avtaleområdet, både geografisk og befolkningsmessig. Avgrensningen er historisk betinget. Helt siden Oslopakke 1 har det eksistert et tett samarbeid mellom de to fylkene om utviklingen av transportsystemet i Osloregionen. De eier kollektivselskapet Ruter sammen.

I første generasjons avtale var det lagt opp til at Akershus fylkeskommune skulle ivareta interessene til alle Akershus-kommuner. Som er resultat av *Utredning om framtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet* besluttet Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet at Bærum, Skedsmo og Opperård skulle inviteres inn som selvstendige avtalepartier, i tillegg til Akershus fylkeskommune. Denne modellen skiller seg fra Bergen og Trondheim ved at det kommer nye forhandlingspartier inn innenfor et eksisterende avtaleområde. Samtidig har denne tilnærmingen gitt samme utslag i forhandlingene: De nye kommunene kom til forhandlingsbordet med ulike forventninger, og det har vært stor forskjell mellom de gamle og nye partene når det gjelder erfaringer og innfallsvinkel til forhandlingene.

Vår vurdering:

Modellen i Oslo og Akershus-avtalen innebærer at tre av kommunene er i en særstilling som deltakere i forhandlingene, samtidig som Akershus fylkeskommune skal ivareta alle Akershus-kommuner. Dette gir en uklar rolledeling mellom de to forvaltningsnivåene. Samtidig betyr denne modellen at tre av kommunene i Akershus har et (mer eller mindre rettmessig) fortrinn i forhold til de andre kommunene i fylket. Konteksten vil endres på grunn av etableringen av Viken, men det er inntil videre ikke avklart hvorvidt den vil ha betydning for den geografiske avgrensningen.

2.3 NYTT STYRINGSSYSTEM

I henhold til forhandlingsmandater i første generasjons avtaler, basert på rammene i NTP 2014-2023, ledet Statens vegvesen ved vegdirektøren forhandlingene, på mandat fra Samferdselsdepartementet. Departementet ble involvert og orientert underveis, men hadde ingen formell rolle før signeringen av avtalen. Også oppfølgingen av avtalene var ledet av Statens vegvesen ved vegdirektøren.

Organiseringen av forhandlingene og oppfølgingen er nå endret slik at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har en mer tydelig og definert rolle. Forhandlingene om byvekstavgift har en politisk styringsgruppe og en administrativ forhandlingsgruppe. Den politiske styringsgruppen ledes av Samferdselsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet deltar sammen med fylkesordfører og berørte byråder eller ordførere. Denne gruppen involveres ved særlig behov.

Den administrative forhandlingsgruppen ledes av vegdirektøren med deltakelse fra jernbanedirektøren, fylkesmannen og representanter for fylkeskommune og berørte kommuner. Kommunene og fylkeskommunene velger selv sin representasjon i forhandlingsgruppen. Med ett unntak er ordførere/byråder og fylkesordførere representert også i denne gruppen, dvs. at politisk nivå også møter i forhandlingsgruppen. Oslo kommune er representert på administrativt nivå, ved kommunaldirektør ved Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel.

Etter forhandlingene, når byvekstavtalen trer i kraft, er den politiske styringsgruppen ansvarlig for den overordnede oppfølgingen av byvekstavtalen. Den løpende oppfølgingen skjer i en administrativ koordineringsgruppe, som tilsvarende den administrative forhandlingsgruppen.

Oppfølgingen av allerede inngåtte bymiljø-/byvekstavtaler skjer inntil videre gjennom den etablerte styringsgruppen. Per i dag gjelder dette Oslo og Akershus, Bergen og Nord-Jæren. Det betyr at det kun er i Trondheimsområdet at den nye organisering av oppfølgingen av avtalen er etablert. Første møte i administrativ koordineringsgruppe fant sted 26. september 2019.

2.3.1 Forhandlingsmandater

Transportvirksomhetene og Fylkesmannen får forhandlingsmandat fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Mandatene er unntatt offentlighet.

Det var en tidkrevende prosess å ferdigstille mandatene for de fire byområdene som skulle reforhandle eksisterende avtaler. Transportvirksomhetene fikk oversendt forhandlingsmandatene i april 2018, nesten et år etter at stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018-2029 var behandlet av Stortinget. Forhandlingsmandatene for de fem neste byområdene er ikke ferdigstilt. Forsinkelser og manglende framdrift for mandatene har skapt en del frustrasjon lokalt. I den framtidige dialogen med lokale parter om mandatene er det derfor viktig at det gis signaler som bidrar til realistiske forventninger om framdriften.

At forhandlingsmandatet for statlige parter er unntatt offentlighet er etter vår vurdering lite hensiktsmessig. Mandatene viser at det er en del vilkår som ikke er forhandlingsbare. Forhandlingsklimaet mellom statlige og lokale parter vil sannsynligvis bedres dersom disse betingelsene synliggjøres for de lokale partene. En offentliggjøring av mandatene kan også bidra til å spare den politiske styringsgruppen for møtevirksomhet. De lokale partenes forventninger om nye signaler fra leder av politisk styringsgruppe vil kunne dempes dersom vilkårene for forhandlingene blir offentlige.

2.3.2 Politisk styringsgruppe

Som omtalt over er det etablert en politisk styringsgruppe for forhandlinger og oppfølging, der staten er representert ved statssekretær fra Samferdselsdepartementet (leder) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Så langt har vi bare erfaring med forhandlingene og ikke med oppfølging av avtalene.

At statlig part er representert på politisk nivå i styringsgruppene gir en større ryddighet i rolledelingen mellom departementene og underliggende virksomheter. Av hensyn til kapasitet og kompetanse er det rasjonelt at Statens vegvesen (ved vegdirektøren) representerer staten i selve forhandlingene og i oppfølgingen av avtalen, sammen med Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen.

I forhandlingene har det vist seg å være noen utfordrende grenseflater mellom administrativt forhandlingsutvalg og politisk styringsgruppe. Med unntak av Oslo er kommunene og fylkeskommunene representert på politisk nivå i begge grupper. Når det oppstår uenighet i forhandlingene er det fra lokale parters side naturlig nok fristende be om møte i politisk styringsgruppe. Et eksempel på dette er diskusjonen om bruk av post 30-midler i forbindelse med forhandlingene i Trondheim, Bergen og på Nord-Jæren. Det ble, etter lokale parters ønske, innkalt til møte i politisk styringsgruppe selv om premissene for disse midlene ikke var et forhandlingstema.

Sett fra transportvirksomhetenes side gir organiseringen noen utfordringer når det gjelder å få en dynamikk i forhandlingene og legitimitet som statens representanter. Det er derfor viktig å ha løpende og åpen dialog mellom departementene og statlige forhandlingsparter underveis i forhandlingene. Jevnlige statusmøter på administrativt nivå mellom Samferdselsdepartementet og transportvirksomhetene er en god plattform for dette. I tillegg bør det fremdeles være en møtearena mellom politisk nivå og etatsledere som innkalles etter behov.

2.3.3 Forhandlingsløpet

Sammenlignet med første generasjons avtaler har forhandlingene dratt ut i tid. Forhandlingene startet i mai/juni 2018, og kun Trondheimsområdet har signert avtale per i dag. Tidsbruken har flere årsaker. Utvidelse av avtaleområdet har spilt inn, men også rundene med avklaringer. I enkelte sammenhenger har det tatt tid for statlige forhandlingsparter å få nødvendige avklaringer fra departementet. Dette bidrar til at forhandlingene trekker ut i tid. Et eksempel på dette er avklaring av statlig bidrag til Metrobuss. I tillegg har lokal uenighet gitt forsinkelser.

Vår vurdering:

Framdriften for ferdigstilling av forhandlingsmandatene var ikke tilstrekkelig god. Det bør være et mål at forhandlingsmandatene ferdigstilles kort tid etter framleggelse av ny NTP, og de bør være offentlige.

Erfaringen med forhandlingsløpene bør gjennomgås med sikte på å effektivisere forhandlingsprosessen.

2.3.4 Styringen av bypakkene som del av bymiljø-/byvekstavtalene

De bompengefinansierte bypakkene er en del av gjeldende bymiljø-/byvekstavtaler i de fire byområdene. I første generasjons avtaler tilsvarte avtaleområdet for bymiljø-/byvekstavtalene avgrensningen av bypakkene i de fire byområdene. Det ble ikke skilt mellom styringen av bymiljø-/byvekstavtalene og bypakkene. Det betyr at samme styringsgruppe håndterer saker knyttet til både avtalene og bypakkene. I forbindelse med reforhandlingene ser det ut til at dette bildet endrer seg i to byområder: Oslo og Akershus og Bergensområdet.

- I den nye byvekstavtalen som er oversendt til politisk behandling i Oslo og Akershus er det lagt til grunn et todelt styringssystem der det er skilt mellom styringen av Oslopakke 3 og byvekstavtalen.
- I reforhandling av byvekstavtalen i Bergensområdet legges det opp til samme organisering som i Oslo og Akershus, det vil si to separate styringssystemer for bompengerekkningen og byvekstavtalen.

At det legges opp til et skille mellom styringen av bypakkene og byvekstavtalene skaper noen utfordringer når det gjelder grenseflater mellom de to avtaleverkene. For eksempel vil handlingsprogrammet for

bypakkene behandles av et annet styrende organ enn handlingsprogrammet for byvekstavtalen. Samtidig er bypakken en del av byvekstavtalen, og de to handlingsprogrammene er tett sammenkoblet.

I ny byvekstavtale for Trondheim er det lagt opp til samme styringsgruppe for bompengepakken og byvekstavtalen, selv om avtaleområdet er utvidet med tre kommuner som ikke er med i bompengepakket. Men i avtalen er det presisert at Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune fortsatt har full råderett over bompengeskattkrevningen i Trondheim innenfor rammene til Prop. 36 S (2017-2018)/Innst. 157 S (2017-2018). Dette innebærer at beslutninger om bomsatser, bomplasseringer og bruk av bompenger fattes ved enighet mellom Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune. Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner har kun uttalerett i disse sakene.

På Nord-Jæren er det samme avgrensning av bompengepakket og avtaleområdet, slik at én og samme styringsgruppe har ansvar for oppfølgingen.

Vår vurdering:

Ansvars-/rolledelingen mellom styringsgruppene for hhv. byvekstavtalene og bypakkene i Oslo og Akershus og Bergensområdet må tydeliggjøres. Styringsmodellen som er valgt i Trondheim og på Nord-Jæren, med samme styringsgruppe for bompengepakken og byvekstavtalen, er etter vår vurdering den mest hensiktsmessige siden bypakkene er den del av byvekstavtalene.

2.3.5 Styringssystem for byområdene som ikke har inngått byvekstavtale

I beskrivelsen av rammeverket i NTP 2018-2029 er det lagt opp til samme organisering av forhandlinger og oppfølging av byvekstavtalene i alle byområder.

Det statlige bidraget til de fem øvrige byområdene består av belønningsmidler, post 30-midler og midler til stasjons- og knutepunktutvikling. 50/50-ordningen gjelder kun de fire største byområdene (Oslo/Akershus, Bergen, Trondheimsområdet og Nord-Jæren). 50/50-ordningen inngår ikke i eventuelle byvekstavtaler i de fem neste byområdene, noe som gir grunn til å vurdere et forenklet styringssystem for oppfølging av avtalene.

Etter vår vurdering er det i de fem øvrige byområdene tilstrekkelig med en styringsgruppe som ledes av Statens vegvesen, med representanter fra Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og lokale parter. Det vil i så fall bety at det ikke etableres politiske styringsgrupper som ledes av Samferdselsdepartementet slik en har gjort i byområdene som har byvekstavtaler med 50/50-prosjekter.

Vår vurdering:

Styringssystemet for byvekstavtalene i de fem øvrige byområdene bør være enklere enn styringen av byvekstavtaler med 50/50-prosjekter. Det er etter vår vurdering tilstrekkelig med en styringsgruppe som ledes av Statens vegvesen, med representanter fra Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og lokale parter. Forhandlingene bør ledes av vegdirektøren. En slik modell betinger jevnlig dialog med SD og KMD.

2.4 KUNNSKAPSGRUNNLAG OG PREMISER FOR PRIORITERING AV PROSJEKTPORTEFØLJEN

2.4.1 Kunnskapsgrunnlag

For å få mer kunnskap om hvilke virkemidler som må til for å nå det overordnede målet for byvekstavtalene, nullvekstmålet, har Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet, i samarbeid med lokale myndigheter, laget byutredninger som viser ulike måter å nå dette målet på. Utredningene viser at måloppnåelse er mulig med ulike kombinasjoner av samferdsels- og arealtiltak. Det er ikke konkludert med en anbefalt løsning for det enkelte byområdet, men utredningene viser et mulighetsrom. Byutredningene er et faglig grunnlag i reforhandlingene og forhandlingene om byvekstavtaler. Utredningene er gjennomført i åtte av byområdene

som er aktuelle for byvekstavtaler. For Oslo og Akershus er utredningsbehovet dekket gjennom Konseptvalgutredningen for Oslo-Navet, som ble gjennomført i 2015.

Det ble lagt stor vekt på lokal involvering og forankring i byutredningsarbeidet. For å sikre sammenlignbare resultater ble det utarbeidet retningslinjer for metodebruk og analyser som ble justert etter hvert som det kom opp nye problemstillinger og metodeutfordringer. Byutredningsarbeidet pågikk om lag et år, og var tids- og ressurskrevende.

Byutredningene er potensielt sett et godt grunnlag for forhandlinger om byvekstavtaler i de fem byområdene som ikke har inngått avtaler. Utredningenes synliggjøring av areal som et viktig og virkningsfullt virkemiddel har påvirket reforhandlingene om eksisterende avtaler i Bergen, Trondheim og Nord-Jæren, men mye av grunnlaget var allerede lagt i eksisterende avtaler.

Vår vurdering:

Det bør gjennomføres en målrettet og helhetlig evaluering av prosjektporteføljen og andre forpliktelser i avtalene hvert 4. til 6. år.

2.4.2 Insentiver til prioritering av tiltak etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

De fire byområdene som har bymiljø-/byvekstavtaler i dag har bypakker som er finansiert med statlige og lokale midler, bompenger, private bidrag og bidrag fra kollektivselskapene.

Bypakkenes prosjektportefølje er en del av byvekstavtalene. Prosjekter og tiltak i byvekstavtalen skal prioriteres gjennom porteføljestyring.

De lokale partene har stor frihet til å sette sammen prosjektporteføljen, innenfor gitte rammer omtalt i byvekstavtalen:

Tiltakene prioriteres etter en vurdering av tiltakenes bidrag til måloppfyllelse (nullvekstmålet) og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og basert på disponible midler, planstatus og tilstrekkelige ressurser for planlegging og gjennomføring.

Tiltakene i byvekstavtalen skal ha en nøktern standard og skal fylle sin hovedfunksjon og bygge opp under målsettingen i byvekstavtalen. Det forutsettes god kostnadskontroll. Kostnadsøkninger må håndteres innenfor prosjektporteføljen.

I mai 2019 kom det nye retningslinjer for porteføljestyrte bompengepakker fra Samferdselsdepartementet. De nye retningslinjene reduserer muligheten til å endre bomtakster og/eller innkrevingsperiode for å kompensere for kostnadsøkning og inntektsbortfall. Det er videre presisert at staten i framtidige byvekstavtaleforhandlinger og i reforhandling av eksisterende avtaler vil legge vekt på at bypakken må dimensjoneres til den vedtatte inntektsstrømmen. Dersom kostnadene i porteføljen overskrider forventede inntekter vil staten som forhandlingspart legge stor vekt på å redusere kostnadene i pakkene.

Vi er bedt om å vurdere hvordan finansieringen av transport i byområdene bedre kan legges til rette for insentiver til prioritering av tiltak etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det overordnede målet for byvekstavtalene er det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet. Dette er senest slått fast i regjeringens bompengeforlik. Utfordringen er derfor å finne et opplegg/insentivstruktur for å prioritere de av prosjektene som bidrar til måloppnåelse og som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Porteføljen i byvekstavtalene bygger i på tidligere utredningsarbeid og politiske prosesser. Prioriteringen av prosjekter i porteføljen er dermed forankret i flere ledd før partene stiller til (re)forhandlinger om byvekstavtale:

- Det er gjennomført en konseptvalgutredning med etterfølgende ekstern kvalitetssikring (KS1)
- For prosjektene som har reguleringsplan er det gjennomført KS2

- Det er gjennomført byutredninger i åtte av byområdene, der effektene av planlagte prosjekter og mulige kombinasjoner av virkemidler er belyst
- I byområdene med bypakker har porteføljen vært gjennom en stortingsbehandling (bompengeproposisjon)
- Styringsgruppene behandler fireårige handlingsprogram der prosjektene skal prioriteres i tråd med prinsippene for porteføljestyling

For å få en mest mulig effektiv beslutningsprosess bør et opplegg/insentivstruktur for å ivareta samfunnsøkonomisk lønnsomhet implementeres i prosessene som allerede er etablert.

Målet må være at byområdene skal velge tiltakene/virkemidlene som til sammen gir mest mulig samfunnsnytte per investert krone, under forutsetningen om at det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet ligger fast. Det gjennomføres i dag samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med KVU/KS1 og KS2, men det kan gå en del tid mellom disse analysene og utarbeidelse av bompengeproposisjonene. I forbindelse med bompengeproposisjoner for bypakker bør det derfor vurderes å gjennomføre oppdaterte samfunnsøkonomiske analyser.

Dette vil kunne understøtte den løpende porteføljestylingen, dvs. rekkefølgeprioriteringen av de ulike tiltakene. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør deretter inngå som et sentralt evalueringskriterium i en helhetlig evaluering av prosjektporteføljen hvert 4.-6. år (jf. 3.4.1).

Det må utarbeides et opplegg/metodikk for slike analyser i bypakken. Metodikken som benyttes må være kjent, og forutsetningene som legges til grunn må være transparente. Det er vanskelig å måle effekten av gang-/sykkeltiltak og mindre kollektivtiltak, noe som kan bety at effekten av slike tiltak ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i de samfunnsøkonomiske analysene. Dette må tas hensyn til i prioriteringen av prosjekter.

Vi vil også peke på at det er en balansegang mellom statens krav til vektlegging av samfunnsøkonomi og hensynet til lokalpolitiske prosesser når det gjelder hvilke prosjekter som skal prioriteres.

Vår vurdering:

Samfunnsøkonomi bør være det viktigste evalueringskriteriet, etter måloppnåelse (det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet).

Alternativ tekst fra Nye Veier: Nye Veier legger til grunn at samfunnsøkonomiske vurderinger skal ligge til grunn for valg av tiltak. En insentivstruktur som legger til rette for prioritering av tiltak etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør implementeres i prosessene som allerede er etablert, og være transparent, enkel og praktisk mulig. Det gjennomføres i dag samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med KVU/KS1 og KS2, men det kan gå en del tid mellom disse analysene og utarbeidelse av bompengeproposisjonene. I forbindelse med bompengeproposisjoner for bypakker bør det derfor vurderes å gjennomføre oppdaterte samfunnsøkonomiske analyser.

2.5 PREMISSER FOR DET STATLIGE BIDRAGET

2.5.1 Krav til kostnadsstyring og -kontroll

Kravene til kostnadsstyring har sterkere fokus nå enn i første generasjons avtaler.

Partene har ansvar for god kostnadsstyring i sine prosjekter. Staten vil også ha tett oppfølging av kostnadsstyringen av prosjektene som delfinansieres med statlige midler, dvs. 50/50-prosjektene. Innenfor rammene av NTP 2018-2029 er følgende prosjekter aktuelle for statlig delfinansiering som en del av den såkalte 50/50-ordningen: Fornebubanen i Oslo og Akershus, ny t-banetunnel gjennom sentrum i Oslo, Bybanen i Bergen, Bussveien på Nord-Jæren og Metrobuss i Trondheim. Regjeringen har bestemt at disse fylkeskommunale prosjektene også skal omfattes av ordningen med styringsmål, endringslogg og

styringsramme, noe som er lagt til grunn i ny byvekstavtale for Trondheimsområdet (signert 25.6.19) og for Oslo og Akershus (overlevert politisk styringsgruppe 26.6.19).

Slik vi tolker regjeringens bompengeforlik innebærer forliket at statens bidrag til 50/50-prosjektene står ved lag også dersom kostnadene reduseres. Det må etableres mekanismer for å unngå at denne tilnærmingen bidrar til for høye kostnadsanslag i tidlig fase.

Vår vurdering:

Det er nødvendig med god kostnadsstyring, det må implementeres rutiner for oppfølging. Det må legges opp til en incentivstruktur som bidrar til å holde kostnadene for de store kollektivprosjektene nede, i tråd med retningslinjene for 50/50-prosjektene.

2.5.2 Vilkår for fastsettelse av det statlige bidraget til 50/50-prosjektene (post 63)

I Nasjonal transportplan 2018-2029 er det avsatt om lag 24,1 mrd. 2017-kr til statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter (50/50-prosjektene).

I forhandlingene har det vært stor diskusjon om vilkårene for det statlige bidraget, for eksempel:

Mva.-kompensasjon: I første generasjons avtaler for Trondheim og Nord-Jæren ble det ikke presisert om det statlige bidraget skal regnes ut fra et grunnlag med eller uten mva. I forbindelse med reforhandlingene er det avklart at statens bidrag til de delene av prosjektene som går på fylkesvei og kommunal vei skal regnes ekskl. mva. siden lokale parter vil bli kompensert for disse utgiftene. De lokale partene i Trondheim og Nord-Jæren er uenige i denne tilnærmingen. I Trondheim har partene akseptert denne betingelsen i den signerte byvekstavtalen. På Nord-Jæren anser de lokale partene at dette er et forhandlingstema til tross for flere runder med presiseringer av dette vilkåret fra statlig hold.

Prosesen for fastsettelse av det statlige bidraget: I forhandlingene om byvekstavtale for Oslo og Akershus har det vært diskusjon om hvorvidt fortolkningen av at styringsrammen basert på KS2 skal ligge til grunn for fastsettelse av statlig bidrag. Fra statlig hold har en sett behov for en prosess i etterkant av KS2 for å vurdere det statlige bidraget opp mot retningslinjene for 50/50-prosjektene. Primært ønsket de lokale partene at det statlige bidraget skulle fastsettes i den reforhandlede byvekstavtalen basert styringsrammen etter KS2, forutsatt at partene i etterkant av avtaleinngåelse skulle jobbe sammen om å finne kostnadsreduserende tiltak. Staten ønsker ikke en slik tilnærming fordi det er risiko for at incentivene for kostnadsreduserende tiltak blir svekket når statlig bidrag først er fastsatt.

Hva som skal defineres som fordyrende løsninger: Fra statlig hold er det gitt føringer om at det ikke skal inngå fordyrende løsninger i beløpet som staten skal betale halvparten av, men det er ikke nærmere presisert hva dette innebærer. Dette har gitt – og vil gi – grunnlag for diskusjon i reforhandlingene.

Framtidige prosjekter: I tillegg til de fem definerte 50/50-prosjektene er en rekke andre store kollektivprosjekter omtalt som mulige 50/50-prosjekter både i stortingsmeldingen og i stortingsbehandlingen av NTP 2018-2029. Dette har skapt forventninger om utvidelse av 50/50-ordningen, og diskusjoner om grad av forpliktende formuleringer om disse prosjektene i reforhandlingene. Eksempler er bybanen byggetrinn 5 til Åsane i Bergen, bane-/kollektivløsning på Nedre Romerike og signal- og sikringsanlegg for T-banen i Oslo.

Vår vurdering:

Selv om det er gitt retningslinjer for fastsettelse av det statlige bidraget, er det vanskelig å unngå at det blir stor diskusjon om premissene. Vi anbefaler en evaluering av 50/50-prosjektene, der det også inngår en vurdering av mulige andre modeller for statlig tilskudd til store kollektivprosjekter. Et eksempel på en slik tilnærming kan være at det fastsettes et beløp som ikke er basert på en bestemt andel av prosjektkostnadene.

2.5.3 Midler til gang-, sykkel- og kollektivtiltak langs riksvei (post 30)

I Nasjonal transportplan 2018-2029 er det avsatt om lag 24 mrd. 2017-kr til gang-, sykkel- og kollektivtiltak langs riksvei.

Med dagens rammer for bruk av post 30-midler i avtalene er disse midlene avgrenset til gang-, sykkel – og kollektivtiltak på riksvei, eller gang- og sykkelstrekninger med riksveifunksjon. Midlene kan også benyttes til kollektivknutepunkter som i utgangspunktet er tenkt etablert med direkte atkomst fra riksvei, men som av areal- eller trafikktekniske årsaker lokaliseres med atkomst fra en annen vei i umiddelbar nærhet til riksveien.

I forhandlingene om byvekstavtaler har de lokale partene argumentert for en mer fleksibel bruk at midlene for å kunne bruke ressursene mer målrettet. I mange byområder er fylkes- og kommunalveinetten mer omfattende enn riksveinetten, og mulighet til å prioritere gang-, sykkel- og kollektivtiltak uavhengig av veieier vil kunne gi høyere måloppnåelse. Regjeringens bompengeforlik følger opp de lokale partenes ønske om mer fleksibel bruk av post 30-midlene.

Vår vurdering:

Etter vår vurdering har mer fleksibel bruk av post 30-midlene mange fordeler, og noe transportvirksomhetene også tidligere har anbefalt. Det kan bli utfordrende å styre ressursbruken med så stor fleksibilitet. Det må derfor etableres gode systemer for fordeling og oppfølging av disse midlene for å sikre en målrettet og kostnadseffektiv ressursbruk.

2.5.4 Belønningsmidler (post 64)

Det er i dag avsatt om lag 17,2 mrd. 2017-kr til belønningsmidler i Nasjonal transportplan 2018-2029.

Det er åpnet for å bruke alle belønningsmidler til drift av kollektivtransport. Vi er bedt om å vurdere hvordan byvekstavtalene kan innrettes for at belønningsmidlene i større grad skal gi insentiver til måloppnåelse.

I rapporten *Framtidig behov for økt tilskudd til kollektivtransport* skrevet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet anbefales en passasjeravhengig tilskuddsmodell (Urbanet Analyse rapport 74/2016). Modellen innebærer at det gis tilskudd per ny passasjer etter noen gitte kriterier, for eksempel overgang fra personbil. Fordelen med en slik modell er at den gir insentiver til å prioritere driftsartene som gir lavest driftskostnader per passasjer på ulike strekninger, og vil dermed kunne gi en bedre balanse mellom investeringer i byvekstavtalene og driftstilskudd. En tilskuddsmodell som gir insentiver til målrettede tilbudsforbedringer vil i tillegg kunne bidra til å nå nullvekstmålet på en mer kostnadseffektiv måte. Utfordringen er å finne et riktig nivå på de passasjeravhengige tilskuddene uten å gjøre ordningen for komplisert. I tillegg er det en utfordring å finne fornuftige måleparametere.

Vår vurdering:

Det er behov for en tilskuddsmodell for kollektivtransporten som prioriterer byene som bygger opp under trafikkgrunnlaget og som samtidig demper det økte tilskuddsbehovet, slik at det er mulig å nå nullvekstmålet innenfor realistiske økonomiske rammer. Passasjeravhengige tilskudd innenfor rammene av belønningsordningen bør derfor vurderes nærmere.

2.5.5 Midler til stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen (Post 73)

Det er avsatt om lag 1 mrd. 2017-kr til mindre utbedringer av stasjoner og knutepunkter langs jernbanen i Nasjonal transportplan 2018-2029. Programområdemidlene skal bidra til en mer integrert arealbruk rundt jernbanen og sikre tilgjengeligheten mellom omkringliggende områder og jernbanen.

Bruken av midlene skal bidra til å styrke jernbanens fortrinn som effektiv massetransport inn og ut av byområdene. Også der jernbanen er en viktig del av den interne bytransporten kan midlene brukes til å øke tilgjengeligheten til jernbanen, og mellom jernbanen og øvrige transportformer. Jernbanedirektoratet har igangsatt planleggingen av flere stasjoner og stasjonsområder som følge av byvekstforhandlinger. Dette gjelder i alle de fire største byområdene.

Vår vurdering:

Det anbefales en videreføring av midler til stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen. Midlene gir incentiver til fortetting kommuner og fylkeskommuner rundt stasjoner som vil bidra til flere kollektivreisende. Jernbanedirektoratet er pådriver for fortettingen og knutepunktutviklingen.

2.5.6 Tilskuddsordningen i bompengeforliket

Bompengeforliket innebærer at staten tilbyr en økning av det statlige bidraget basert på størrelsen på 50/50-prosjektene. Halvparten av det økte tilskuddet øremerkes reduserte bompenger og halvparten øremerkes bedre kollektivtilbud i byene etter lokal prioritering. Økningen fra 50 til 66 prosent utbetales fordelt på hele avtaleperioden for byvekstavtalen uavhengig av framdrift. Ordningen innebærer at byområdene som har de mest kostnadskrevende kollektivprosjektene får den største økningen av det statlige bidraget, målt i kroner. Dette kan motvirke ambisjonen om at det skal lønne seg å satse på nøkterne kollektivløsninger. Dersom det blir aktuelt å etablere en tilsvarende tilskuddsordning innenfor byvekstavtalene ved en senere anledning bør den derfor bygge på andre kriterier enn størrelsen på 50/50-prosjektene.

Vår vurdering:

Tilskuddsordningen i bompengeforliket, det økte statlige bidraget til drift av kollektivtransport og åpningen for mer fleksibel bruk av post 30-midler bidrar til en mer uklar grense mellom statlig og lokalt ansvar på transportområdet. Lokale parter skal fortsatt ha ansvar for prosjektene, men staten påtar seg et større finansieringsansvar gjennom byvekstavtalene. Denne forskyvningen av ansvarsforholdet bør tas med i vurderingen av framtidige statlige bidrag i byvekstavtalene.

2.5.7 Krav om synliggjøring av lokalt bidrag i byvekstavtalen

Fra statlig hold er det et krav i forhandlingene at de lokale bidragene i byvekstavtalen skal synliggjøres. Kommunenes bidrag når det gjelder arealutvikling har vært et sentralt tema, men i reforhandlede avtaler/avtaleutkast er det stor variasjon i både størrelsen på det lokale bidraget og omtalen av satsingen. Bompengeforliket innebærer et krav om 20 prosent egenandel i fylkeskommunale og kommunale prosjekter i nye bypakker. Dette vil ha betydning for framtidige byvekstavtalers prosjektporteføljer, siden bypakkene er en del av byvekstavtalene. Utformingen av egenandelsordningen skal utredes nærmere.

Vår vurdering:

Omtalen av det lokale bidraget i byvekstavtalene bør gjøres mer enbetlig. Beskrivelsen av alle partenes forpliktelser må ha samme konkretiserings- og detaljeringsnivå, og slike at lokale myndigheters økonomiske forpliktelser framgår på samme måte som statlige forpliktelser.

2.6 AVGRENSNING AV ANTALL BYOMRÅDER SOM ER AKTUELLE FOR BYVEKSTAVTALE

Premissene for hvilke øvrige byområder (utenom de som har avtale i dag) som skal være aktuelle for byvekstavtale bør revurderes, av følgende grunner:

- Det er et tydelig skille mellom de fire største byområdene og de fem øvrige når det gjelder befolkningsstørrelse, kapasitetsproblemer i transportsystemet og miljøutfordringer. At det er et annet utfordringsbilde i de fem øvrige byområdene kommer tydelig fram i den lokale diskusjonen og motivasjonen for å forhandle om byvekstavtaler.
- NTP-utredningsrapporten *Mellomstore byområder* viser at det er en rekke mellomstore byområder som har likhetstrekk med de fem øvrige når det gjelder befolkningsstørrelse og transportutfordringer. Befolkningen i Haugesunds- og Arendalsregionen er for eksempel større enn befolkningen i Tromsø. Det er også flere av de mellomstore byområdene som har vist en sterk interesse og motivasjon for å komme inn under ordningen med byvekstavtaler.

Dagens modell kan for eksempel justeres slik at det åpnes for at flere byområder kan konkurrere om å bli aktuelle for byvekstavtaler. Det er ikke hensiktsmessig å åpne for byvekstavtaler i alle mellomstore

byområder, og det vil være nødvendig å prioritere ressursene der de gir mest nytte. Endringen bør derfor ikke innebære at flere byområder får byvekstavtale. Utvelgelsen av hvilke byområder som er aktuelle bør være basert på gitte kriterier – som kapasitetsbehov i transportsystemet, lokal luftforurensning og klimagassutslipp.

Vår vurdering:

Angrensningen av hvilke byområder som er aktuelle for byvekstavtale bør revurderes. Dagens modell kan for eksempel justeres slik at det åpnes for at flere byområder kan konkurrere om å bli aktuelle for byvekstavgifter, basert på gitte kriterier. Endringen bør ikke gjelde byområdene som i dag har bymiljø-/byvekstavtale. For å unngå for stor spredning av midlene bør antallet byområder som er aktuelle for byvekstavtale begrenses til ni eller færre. Det må jobbes videre med å konkretisere en slik tilnærming.

2.7 UTVIKLINGSTREKK INNEN TEKNOLOGI OG NYE FORRETNINGSMODELLER

Rapporten fra ekspertutvalget for teknologi og framtidens transportinfrastruktur og NTP-utredningen *Teknologitrender i transportsektoren* beskriver flere trender som vil få betydning for transport i byområder. Ekspertutvalget peker spesielt på fire trender som potensielt sett har stor innvirkning på bytransporten og framtidig prioriteringer på dette området:

- **Elektrifisering** har stor betydning for utslipp av klimagasser og lokal luftforurensning, og har bidratt til at det stilles spørsmålsteget ved om nullvekstmålet er hensiktsmessig.
- **Automatisering/selvkjørende transport** vil påvirke etterspørselen, kapasitetsbehovet, sikkerhet og driftskostnader. Slik transport kan så å si fjerne sjåførkostnadene, og dermed gi trafikantene et billigere tilbud.
- **Samhandlende intelligente transportsystemer** åpner for nye muligheter for treffsikker regulering, betydelige gevinster innen trafiksikkerhet og nye virkemidler for å redusere klima- og miljøbelastninger.
- **Nye forretningsmodeller – delingsmobilitet** har gitt en rekke nyskapende tjenester som løsriver den enkeltes transportbehov fra nødvendigheten av å investere i sitt eget framkomstmiddel. Ny teknologi knyttet til bestillingstransport medfører enklere bestilling og algoritmer som regner ut raskeste rute.

Automatisering/selvkjørende transport og nye forretningsmodeller vil ha betydning for transportetterspørsel og dermed muligheten for å nå nullvekstmålet, men det er ikke mulig å forutsi på hvilken måte etterspørselen påvirkes. Det må regulerende mekanismer til for å sikre en mest mulig rasjonell og hensiktsmessig rolledeling mellom de ulike transportformene, og en utvikling som er i tråd med målene for bytransporten.

Ekspertutvalget mener at man ved å bruke mer dynamiske priser og prise faktisk bruk av infrastrukturen, oppnår større legitimitet for de politiske vedtakene. Hvis prisen på bilkjøring reflekterer bruken kan det bidra til å skape større legitimitet hos innbyggerne for de restriksjonene, eller den prisen som er nødvendig å sette, for å holde trafikkbildet på et nivå som bidrar til å gjøre byen til et godt sted å leve.

Oppkoblede kjøretøyer kan gi en helt ny fleksibilitet for treffsikker prising, i tillegg til mer effektiv håndhevelse av eksisterende reguleringer som f.eks. fartsgrenser, da oppkoblede kjøretøyer automatisk vil kunne overholde fartsgrensen som gjelder for området de kjører i. Man kan bruke teknologi som insentiv for å kutte noen prosent av rushtidstoppene og dermed redusere behovet for å bygge ut infrastruktur med et kapasitetsnivå som er nødvendig bare i noen få tidsrom på døgnet.

Vår vurdering:

Det er viktig å ta høyde for at den teknologiske utviklingen vil påvirke transportbehov og reisestrømmer i byområdene. Det bør derfor utvikles en standardisert metodikk for å foreta teknologirisikovurderinger ved framtidige transportinvesteringer, til bruk

i evalueringen av prosjektporteføljen. Tilsvarende gjennomgang av NTP-porteføljen er anbefalt av ekspertutvalget for teknologi og framtidens transportinfrastruktur.

2.8 NYE AKTØRER: ETABLERING AV BANE NOR OG NYE VEIER

Siden ordningen med bymiljø- /byvekstavgifter ble etablert har det kommet to nye aktører som har innvirkning på sentrale temaer i byvekstavtalene:

- Bane NOR skal (blant annet) sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur, inkludert knutepunktutvikling, og har ansvar for å forvalte jernbaneeiendom etter avtale med Jernbanedirektoratet. Frigjøring av areal i tilknytning til jernbaneinfrastrukturen til blant annet grøntområder, bolig- og næringsutvikling er et viktig tema for flere byområder. Bane NOR er et selvstendig foretak og får sine tildelinger gjennom avtaler med Jernbanedirektoratet. Erfaringene i forhandlingene har synliggjort at Bane NOR har stor selvstendig innflytelse på dette området. Rolledelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR framstår som uklart for de lokale partene.
- Nye Veier har ansvar for veiprosjekter som påvirker måloppnåelse, både i anleggsperioden og etter ferdigstillelse. Ansvar for trafikkavvikling i anleggsperioden, inkludert tilbud om alternativ transport, har vært et sentralt tema i forhandlingene i Trondheim. Dette temaet er løftet til Samferdselsdepartementet, men ennå ikke avklart.

Vår vurdering:

Frigjøring av areal i tilknytning til jernbaneinfrastrukturer er et viktig tema for flere byområder. Det er behov for tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdelingen mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet på dette området. Veibyggers ansvar for trafikkavvikling i anleggsperioden bør avklares. Det er planlagt flere statlige veiprosjekter som vil gi økt veikapasitet inn mot byområdene, både i regi av Nye Veier og Statens vegvesen. Denne utbyggingen må sees i sammenheng med statens forpliktelser i byvekstavtalene og det overordnede målet i disse avtalene.

3 Mål om sykkelandel

3.1 INNLEDNING

Transportvirksomhetene er bedt om å belyse hvilke utfordringer en høyere sykkelandel vil kunne bidra å løse, og om dagens mål er hensiktsmessig i så måte. Videre omfatter oppdraget hvordan investeringer i sykkelinfrastrukturen bidrar til å nå mål om framkommelighet, nullvekst i persontransport med bil og 50 prosent reduksjon i klimagassutslipp fra transportsektoren, samt hvordan målet om sykkelandel vil påvirke muligheter for å nå andre transportpolitiske mål i byområdene.

I NTP 2018-29 er det definert flere mål for sykkelandeler:

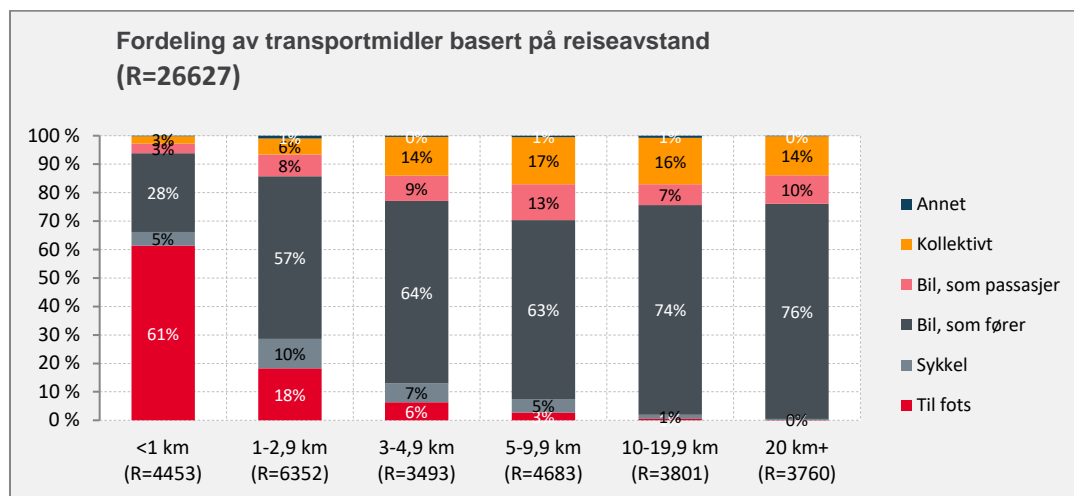
- 8 prosent sykkelandel på landsbasis
- 20 prosent sykkelandel i de ni største byområdene
- 8 av 10 barn skal gå eller sykle til skolen

I tillegg vil nullvekstmålet for de ni største byområdene omfatte et mål om økt sykkelandel ved at sykkel må ta en større andel av reisene når personbiltrafikken ikke skal øke. I dette oppdraget er det målet om 20 prosent sykkelandel i de ni største byområdene som belyses.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Vegdirektoratet utført beregninger og analysert ulike scenarier for å vurdere mulige måloppnåelser på sykkel (TØI 2018). I tillegg har Statens vegvesen utredet sammenhengen mellom nullvekstmålet og nullvisjonen, hvor hensikten var å se på hva som skal til for at trafikksikkerheten for gående og syklende i storbyområdene med byveksttaler ikke skal reduseres som følge av flere gående og syklende (Statens vegvesen 2018).

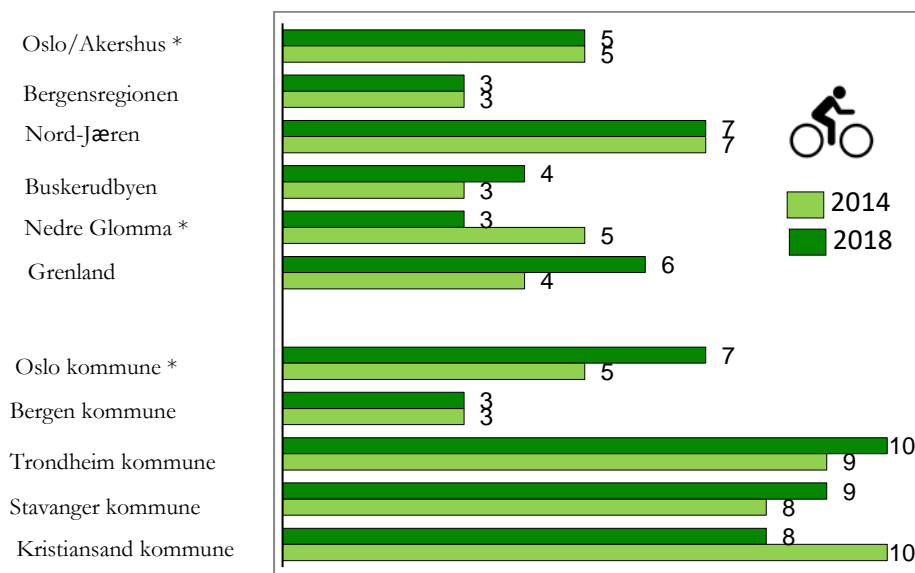
3.2 STATUS FOR SYKKELANDELER I BYOMRÅDENE

Ser vi på utviklingen i befolkningens reisevaner på landsbasis benyttes bil i størst grad, også på de korte strekningene, jf. Figur 3. Bilførerandelen er nesten 30 prosent på reiser inntil 1 km, og den doubles på reiseavstander mellom 1 og 2,9 km. På reiser over 3 km er bilførerandelen mer enn 60 prosent. De største byområdene ligger på tilsvarende nivå. Ser vi på de miljøvennlige transportformene har sykling lavest andel. En gjennomsnittlig sykkeltur er om lag 4 km, så det er stort potensial for å overføre flere av de korte bilreisene til sykkel. Ser vi på reisehensikt så sykles det mest på arbeids- og skolareiser, hhv 7 og 10 prosent. Disse varierer fra 6-20 prosent i de ni største byområdene.



Figur 3: Fordeling av transportmidler basert på reiseavstand. Kilde: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2016/17. Epinion

Sykkelandelene i de ni største byområdene, varierer mellom 3 og 10 prosent og dette har vært relativt stabilt de siste årene (Figur 4). Reiselengde er en viktig faktor for folks valg av transportmiddel, og andelen som går og sykler avtar med reisens lengde. Sykkel er den transportformen som varierer mest gjennom året, og om lag ¾ av sykkelturene er under 5 km. Det sykles mest til arbeid og skole, og minst til innkjøp og omsorg. Reisevanedata viser også at det er en samvariasjon mellom høye kollektivandeler og relativt høye andeler for sykkel og gåing. De byene som har høye kollektiv- og gangandeler har ofte lavere sykkelandeler. Dette kan være på grunn av topografiske eller strukturelle forhold i byområdet, eller være som følge av kommunenes satsing på enten tilrettelegging for gange eller sykkel.



Figur 4: Sykkelandel blant bosatte. RVU 2014 og RVU 2018 (prosent). *Enkelte byområder har ikke et årsrepresentativt utvalg, og er derfor utelatt.

3.3 Hvilke utfordringer kan høyere sykkelandel bidra til å løse, og er dagens mål hensiktsmessig?

3.3.1 Hvilke utfordringer vil en høyere sykkelandel bidra til å løse?

De største byområdene er forskjellige med tanke på befolkningsvekst, størrelse, geografi, bystruktur og tetthet. Bilen dominerer i noen av de største byområdene, og i disse vil nok ikke sykkel alene bidra til å løse transportutfordringer. Storbyområdene har dermed ulike forutsetninger for å nå målet om 20 prosent sykkelandel. Samtidig har alle potensial for å øke sykkelandelen. Sykling er en rask og fleksibel form for transport. Sykkelen forurenses ikke, tar liten plass, støyer ikke og bidrar til bedre helse, og kan dermed bidra til å løse utfordringer som eksisterer i alle byområdene.

Sykkel tar mindre plass og sykling sammen med gåing vil bidra til **mindre støy og luftforurensning** enn motorisert transport. En mer konsentrert arealbruk som gjør det enklere å sykle og gå, vil i tillegg til å få flere til å velge disse transportformene, også bidra til å **reducere press på areal som følge av mindre behov til veiutbygging**. Dette bidrar også til et **mer attraktivt nærmiljø** og **levende byliv**. Dette kan igjen virke positivt inn på **psykisk helse** ved at mulighetene for sosial interaksjon øker, og noe som kan bidra til å redusere ensomhet. Dersom flere av de korte bilturene overføres til sykkel og gåing, vil dette bidra til **mindre kø**. Ved å tilrettelegge for god atkomst og sikker parkering ved holdeplasser og knutepunkter kan det øke andelen som vil kombinere sykkel og kollektiv, noe som kan øke konkurransefortrinnet for sykkel på bekostning av privatbil. Samtidig kan dette også bidra til å **avlaste belastede kollektivstrekninger**. Mer sykling og gåing vil også bidra til **bedre helse** for den enkelte og folkehelse generelt. Dersom en person går fra en fysisk inaktiv livsstil til en aktiv livsstil, for eksempel i form av gåing

og sykling på hverdagsreisene sine, vil det øke levealderen og gi flere år med bedre helse³. Også bruk av elsykkel gir et betydelig bidrag til bedre helse. Fysisk aktivitet bidrar også til å redusere stress og overvekt.

3.3.2 Økt sykling skal ikke bidra til flere drepte og hardt skadde

I NTP 2018-2029 er det uttrykt at: «Det er en ambisjon at målet om økt gang- og sykkeltrafikk skal nås uten at dette fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister». Virkemidler og tiltak som velges for å nå målene og ambisjonene må bidra til at det utvikles løsninger som sikrer bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive og sikre alternativer til privatbil. Byutredningene trinn 1 har vist at med ulike virkemiddelpakker kan nullvekstmålet nås. Med de rette tiltakene vil det også være mulig å få til økt gåing og sykling uten at det blir flere drepte og hardt skadde blant gående og syklende.

Oppdraget om koblingen mellom nullvekstmålet og nullvisjonen viser at med de rette tiltakene vil målene nås uten flere drepte og hardt skadde blant syklende (Statens vegvesen 2018). Men for at dette skal skje må arbeidet med trafikkikkerhet løftes i byene. Beregninger viser at det er betydelige forskjeller mellom byområdene med hensyn til risiko for syklende å bli drept eller hardt skadd per km. Utviklingen har vært dårligere for storbyene sett under ett sammenlignet med landet for øvrig. Videre tyder utviklingen på at det er sammenheng mellom byområder med lite sykling/gåing og høyere risiko per km enn byområder med mye sykling/gåing. Rapporten viser til 12 forskjellige tiltak som vil redusere risikoen for ulykker for gående og syklende. Etablere sammenhengende nett, bedre drift og vedlikehold, gjennomføre sykkelveinspeksjoner og utbedringer, gjennomgang av krysningspunkter for syklister er noen av tiltakene som vil bidra til å nå nullvekstmålet uten flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister. Den siste tiden har det også vært vekst i bruken av elektriske sparkesykler. Disse har høy ulykkesfrekvens, men det er for tidlig å si noe om trend her. Dette er en transportform som bør følges opp.

3.3.3 Er dagens mål om 20 prosent sykkelandel i de største byområdene hensiktsmessig?

20 prosent sykkelandel i storbyområdene er svært ambisiøst. Målet er også satt likt for alle de ni største byområdene, som er svært ulike når det gjelder befolkning, utstrekning og tetthet. Beregninger viser at gåing og sykling kan ta opp mot 60 prosent av forventet transportbehov. Samtidig viser utviklingen i sykling i de ni største byområdene og i bykommunene at alle er langt unna målet om 20 prosent sykkelandel, og forskjellene er ganske store i oppnådde sykkelandeler. Tallene har også vært relativt stabile i de siste reisevaneundersøkelsene. Derimot viser data fra sykkeltellere i noen byer at det er økning i sykkelbruken, spesielt i Oslo og Stavanger, hvor det også har vært en systematisk satsing og utvikling i sykkelinfrastruktur.

Transportøkonomisk institutt (TØI 2018a) konkluderer at om målet på 20 prosent sykkelandel i storbyområdene skal nås, er det behov for store endringer i reisemiddelfordelingen. Byene må oppnå alt fra en dobling til 7-8-dobling⁴ av byområdenes sykkelandeler. Dersom byene oppnår 20 prosent sykkelandel vil målet om 8 prosent sykkelandel på landsbasis overoppfylles. Videre konkluderer TØI med at det trolig vil være lettere å nå målet om 8 prosent sykkelandel på landsbasis enn 20 prosent i de ni største byområdene. Setter man ambisiøse mål må også innsatsen rettes slik at det kan være mulig å nå målene. Her bør man se til nullvisjonen og den systematiske innsatsen som har vært og er iverksatt, og ikke minst resultatene som er oppnådd. Muligheten for å sykle på tilrettelagt sykkelinfrastruktur vil ifølge forskning øke sannsynligheten for å sykle (Urbanet Analyse 2016). På landsbasis har sykkelandelen vært relativt stabil de to siste tiårene på 4-5 prosent. Men flere byer og tettsteder som har hatt en målrettet sykkeltilrettelegging har hatt en god utvikling i sykkelbruken.

Flere av byene har også variasjon i sykling gjennom året, mens andre har jevn sykling gjennom året. Sistnevnte påvirkes både av geografisk beliggenhet, bystruktur, værforhold og mørketid, men også av innsats i form av god helårsdrift av infrastrukturen.

³ Vunne kvalitetsjusterte leveår (QALYs) ved fysisk aktivitet, Helsedirektoratet 08/2010

⁴ Dette er med grunnlag i data fra Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 og SSBs befolkningsstatistikk.

Som nevnt ovenfor er det flere utfordringer med å nå 20 prosent mål om sykkelandel i de største byområdene. De har ulik befolkningssammensetning, geografi, topografi, samt bolig- og arbeidsmarked. Storbyområdene kan ha til dels store avstander mellom reisemål, og reiselengde er en viktig faktor for folks transportmiddelvalg. I følge TØI vil det kreve langt mere å nå 20 prosent målet i de største byområdene enn 8 prosent sykkelandel på landsbasis. For å oppnå dette må også reiser fra gåing og kollektiv overføres til sykkel.

Vår vurdering:

For at sykling skal bidra til å nå nullvekstmålet og målet om 8 prosent på landsbasis må sykkelandelen i de ni største byområdene minst dobles fra dagens situasjon. Målet om 20 prosent sykkelandel i alle de ni største byområdene slik det nå er formulert vil være vanskelig å nå. En omformulering av målet om 20 prosent sykkelandel der dette heller knyttes opp til å gjelde kun i deler av byområdet (f.eks. indre by), eller på særskilte reiseformål (jobb/skolereiser), vil gjøre det enklere å nå målet. Enkelte byer har imidlertid vedtatt svært ambisiøse mål om sykkel. Det vil være mest hensiktsmessig at det er lokale aktører som definerer konkrete mål for sykkelandel, gangandel og kollektivandel i byene basert på deres kunnskap, samt strukturelle forutsetninger i byområdet.

3.4 KAN INVESTERINGER I SYKKELINFRASTRUKTUR NÅ NULLVEKSTMÅLET OG 50 PROSENT REDUKSJON I KLIMAGASSUTSLIPP?

3.4.1 Sammenhengen mellom infrastrukturtiltak og flere syklende

Forskning og undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom infrastruktur og antall syklistere (TØI 2019c). Bildet er ikke entydig, men jo mer separate sykkel fasiliteter fra motorisert trafikk og gående, jo flere oppgir at de vil sykle (TØI 2016b). Forskning fra blant annet Danmark og Nederland viser at sammenhengende sykkelveinett har stor effekt. Noen studier fra Norge peker på effekter fra 3-5 prosent økning til 6-20 prosent økning i andel syklende⁵. Reisevaneundersøkelser viser at Kristiansand, Trondheim og Stavanger er byer som har oppnådd høye sykkelandeler. I disse byene har man særlig satset på en trinnvis utbygging av et sammenhengende sykkelveinett på viktige ruter inn mot sentrum.

For de norske storbyene vil det dermed gi god effekt å etablere et sammenhengende sykkelveinett som binder bydeler og viktige målpunkter. Det bør derfor prioriteres å etablere et sammenhengende nett langs noen akser, snarere enn å bygge noen sykkelveier stykkevis og delt. For mindre byområder med spredt arealbruk og lav befolkningstetthet er det særlig viktig å bruke midlene mest mulig effektivt, der potensialet er størst. Tilrettelegging av sykkelveier vil, sammen med parkeringsmuligheter ved togstasjoner og andre kollektivknutepunkter, gjøre det attraktivt å kombinere sykkel med kollektivt. Dette vil kunne redusere reiser med personbil både fra hjemmet til destinasjon (f.eks. arbeidsplass) og reiser fra hjemmet til kollektivknutepunktet.

I indre deler av byene bør det tas i bruk rimeligere tiltak som sykkelfelt, sykkelbokser, skilting av sykkelruter, samt sykling mot kjøreretning i enveisregulerte gater (der dette er egnet). Slike enklere tiltak har man de siste årene satset mye på i Oslo, der sykkelandelen har økt fra 5 prosent i 2013/14 til 7 prosent i 2018. I tillegg viser de fleste av sykkel tellerne i Oslo en sterk økning i antall syklistere. I tillegg bør byene legge til rette for sykling i blandet trafikk. Lav hastighet og få biler er viktig for at slik sykling skal være attraktivt..

En strategi som innebærer bygging av ny sykkelinfrastruktur og oppgradering av eksisterende sykkelinfrastruktur gjennom trinnvis utvikling være en hensiktsmessig måte å investere på. Prioritering av noen viktige akser med høy kvalitet, samt sammenhengende sykkelnett er sentralt om flere skal velge

⁵ Tiltakskatalog.no 2017

sykkelen. Å tilrettelegge for sykkel kan bidra til bedre utnyttelse av dagens kapasitet i transportsystemet. En slik satsing vil kunne bidra til en mer lønnsom og fleksibel utvikling av sykkelinfrastrukturen.

3.4.2 Økt sykkelandel for å nå nullvekstmål og 50 % reduksjon i klimagassutslipp

De ni største byene har som nevnt ulike forutsetninger for hvor stor andel som vil kunne tas med sykling. For inneværende NTP har transportetatene anslått at sykling og gåing tilsammen kan ta opp mot 60 prosent av veksten i antall reiser. For at økt sykkelandel skal ha en effekt på klimagassutslipp er det avgjørende at økt sykling erstatter bilturer. Vi vet ikke nok om hvordan de nye syklistene reiste tidligere, men mange av dem som kjøper elsykkel oppgir at det er erstatning for bil nummer 2.

I følge RVU 2018 er 12 prosent av sykkelandelen elsykling. Vi vet også at elsyklister sykler lengre og oftere enn vanlig sykkel. Innen 2030 antas det at elsykler vil være like vanlige som vanlig sykkel er i dag. Overgang til elsykkel vil da trolig mer enn doble antall transportkilometer med sykkel i forhold til 2016. Urbanet Analyse viser at elsykkel kan øke influensområdet for sykkel på arbeidsreiser med ca. 50 prosent (Urbanet Analyse 2014b). Sykkel kan derfor bli et viktig framkomstmiddel på reiser som i dag ikke blir sett på som viktige sykkelreiser.

Elsparkesykler er et relativt nytt, men allerede mye brukt framkomstmiddel. Spesielt i Oslo er dette transportmiddelet populært som delemobilitet. Foreløpig vet vi lite om dem som benytter elsparkesykler, men hvor elsparkesyklene er plassert og deres aksjonsradius kan tyde på at det er korte reiser sentrumsnært som foretas med elsparkesykkel. Kunnskap fra andre land, samt en pilotstudie i Oslo (TØI 2019a), tyder på at mange av turene kommer fra kollektivtransport og gående⁶, samt kombinasjonsreiser med kollektiv og sporadiske reiser. Dersom de fleste av disse turene kommer fra gående vil det ikke bidra til å nå nullvekstmålet, og det er en pågående diskusjon om hvorvidt dette er like miljøvennlig som sykling jf. levetid osv. Ser man på hvordan elsparkesyklene hentes bidrar kjøretøyene til å utfordre bruken av infrastruktur og framkommeligheten for gående spesielt.

Vår vurdering:

Bedre sykkelinfrastruktur er virkemiddelet som har vist seg å gi størst effekt for å øke sykkelandelen. For at økt sykkelandel skal ha en effekt på nullvekstmålet og klimagassutslipp er det avgjørende at økt sykling erstatter bilturer. Nullvekstmålet vil stå for en ganske liten del av de samlede klimagassreduksjonene fra veitransporten, og syklingen vil stå for en liten del av nullvekstmålet. Syklingens klimaeffekt vil videre anta jo flere lav- og nullutslippsbiler som erstatter bensin- og dieslbiler. Å få flere til å velge miljøvennlig transportformer og sykkel kan derimot være viktig av andre årsaker som for eksempel økt folkehelse samt frigjøre kapasitet på kollektivtransporten.

3.5 ØKT SYKKELANDEL FOR Å NÅ ANDRE VIKTIGE TRANSPORTPOLITISKE MÅL

Byene har ulike forutsetninger, men alle har potensial for å øke sykkelandelen. Dersom flere endrer reisevaner fra bil til sykkel kan dette også bidra til å nå andre transportpolitiske mål. En høyere sykkelandel på bekostning av biltrafikk vil bedre framkommelighet inn mot og gjennom byene, gi mindre støy og lokal luftforurensning, og dermed et bedre bymiljø. Dersom flere av sykkelturene overføres fra kollektivtransport kan det bidra til å avlaste belastede kollektivstrekninger. Syklende og gående fremmer også verdiskaping lokalt, da de gjerne handler oftere enn bilister og legger igjen mer penger (Statens vegvesen 2015). Mer sykling påvirker også befolkningens helse positivt. Helse er ikke transportpolitisk mål, men virkemidler og tiltak for økt sykling vil bidra til å bedre folkehelse i befolkningen.

Målet om økt gang- og sykkeltrafikk skal nås uten at dette fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og sykklister. En utredning om koblingen mellom nullvekstmålet og nullvisjonen viser at med de rette tiltakene er dette mulig. Dette krever imidlertid at arbeidet med trafiksikkerhet løftes i byene. Beregninger

⁶ www.polisnetwork.eu

viser at det er betydelige forskjeller mellom byområdene med hensyn til risiko for syklende å bli drept eller hardt skadd per km. Utviklingen har vært dårligere for storbyene sett under ett sammenlignet med landet for øvrig.

4 Mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i de største bysentra

4.1 BAKGRUNN

Målet om tilnærmet utslippsfri varedistribusjon i bysentra innen 2030 er hentet fra EUs White paper on Transport (2011) fra EU-kommisjonen. NTP 2018-2029 ble målet formulert som følger «Regjeringen har satt som mål at innen 2030 skal varedistribusjon i bysentra være tilnærmet utslippsfri» (s.156). Det har hittil ikke vært uttalt hvilke byer målet skal gjelde, men vi tar nå utgangspunkt i at det er knyttet til de ni byene med byvekstavtale. Mål knyttet til omsetning av varebiler og lastebiler vil virke overlappende, da disse transportmidlene benyttes til bydistribusjon.

Bakgrunnen for EUs mål var at en vesentlig kilde til lokal luftforurensning i europeiske byer kom fra et stort antall gamle godsbiler. Det var derfor et ønske om å fornye bilparken og samtidig stimulere til mer effektiv bylogistikk. Et virkemiddel var å opprette soner der det kun var tillatt å kjøre med lavutslipp, og etter hvert tenkte man nullutslipp, gjerne kombinert med samleterminaler (konsolideringssentre) eller andre tilbud for å få fram varene med færre kjøretøyer i gatene. Det var også viktig å få byene til å rette inn tiltak slik at det ble økonomisk interessant for næringslivet å starte med nullutslippsløsninger for å få en start på omleggingen mot lavere klimagassutslipp.

4.2 DEFINISJONER OG PRESISERING AV MÅLET

For å vise tall om status, og senere følge opp målet, er det nødvendig å definere hvordan varedistribusjon skal forstås – altså hvilke transportter som skal inngå, hvordan bysentra skal avgrenses i den enkelte by. Det bør også presiseres hva som menes med tilnærmet nullutslipp. Det er viktig at definisjonene er tilpasset og forankret til forholdene i den enkelte by.

Følgende definisjoner kan være et utgangspunkt:

- **Varedistribusjon:** Varedistribusjon omfatter all næringstransport med *varebiler* til fra og innen bysentra. Transportvirksomhetene mener at håndverkertjenester og andre mobile tjenesteytere som bruker varebiler bør inngå som en del av nullutslippsmålet. Det er ikke hensiktsmessig å skille på frakt av utstyr og frakt av varer i denne sammenheng. Mobile tjenesteytere har også med last. Videre omfatter varedistribusjon *lastebiler*. Her mener vi distribusjonsruter, regionale transportter til sentrum og transportter innenfor bysenter bør inngå, samt avfallshenting/returlogistikk fra hushold og næring. Trafikk fra regionale terminaler til bylogistikkterminaler bør også inngå. Det som ikke inngår er massetransport med lastebiler til/fra bygg og anlegg, trafikk mellom nasjonale terminaler og mellom disse og store lager samt tunge/store transportter til/fra industri. Hvilke terminaler, lager og industri, og hvilken type trafikk til og fra disse, må defineres i den enkelte by.
- **Bysentra:** Begrepet «bysentra» indikerer at det ikke er snakk om byregioner, men sentrale deler av byene. Avgrensning av bysentra bør forankres i den enkelte bykommune.
- **Tilnærmet nullutslipp:** Det er hittil ikke diskutert i Norge hvordan nullutslipp skal defineres i denne sammenheng. Da EU satte målet var utgangspunktet at lokal luftforurensning var hovedproblemet. I dag er det mer vanlig å oppfatte klimagassutslipp som det viktigste utslippsproblemet. Samtidig er det utfordringer knyttet til svevestøv og mikroplast fra vei- og dekkslitasje.

I oppdraget er det bedt om konsekvenser for klimagassutslipp, arealbeslag og framkommelighet (kø).

- Utslipp (CO₂)

- Arealbeslag (m²) – basert på tidsbruk til lasting/lossing i distribusjon + arealbelastning i kjøring
- Endret trafikk i belastet nett (ÅDT i rush)

Klimagassutslipp og andre belastninger fra varedistribusjon beregnes med utgangspunkt i kjørte km for ulike kjøretøyer. For å beregne dette er det behov for et datagrunnlag som kan vise kjørte km til, fra og innen bysentrum for distribusjon og mobil tjenesteyting med varebiler i næring, lossetider og parkeringstid i sentrum og hvordan kjøringen fordeles over døgnet (ÅDT i rush) på noen utvalgte strekninger.

Vår vurdering:

Det har hittil ikke vært uttalt hvilke byer målet skal gjelde for og hvordan varedistribusjon skal forstås, det vil si hvilke transporter som skal inngå og hvordan bysentra skal avgrenses i den enkelte by. Transportvirksomhetene mener at det er behov for en grundigere utredning om disse definisjonene inkludert lokale prosesser, dersom byene skal følges opp.

4.3 STATUS FOR BYENE

Datagrunnlaget bygger på SSBs undersøkelser om transportytelser for henholdsvis lastebiler og varebiler, supplert med informasjon fra Autosysregisteret og registeret over periodiske kjøretøykontroller. Vi vil understreke at tallene er usikre, særlig for varebiler, og ikke bør brukes for oppfølging over tid. Tallene er heller ikke sammenlignbare mellom lastebiler og varebiler fordi undersøkelsene er ganske ulike. Videre oppfølging bør ta utgangspunkt i tydelige definisjoner, jf. kapittel 5.2. Dette må videre følges opp av en metode for målrettet oppfølging i samsvar med definisjonene.

Tallene som er vist i Tabell 6 forutsetter at turene i lastebilundersøkelsen er stedfestet på postnummernivå. Det skjedde fra 2016, og tallene er basert på et gjennomsnitt fra undersøkelsene 2016-2018. Utvalgene for hvert år er forholdsvis små, og bør ikke splittes opp.

Tabell 6: Antall lastebiler, trafikkarbeid og CO₂-utslipp fra varedistribusjon til/fra og innen bysentra (SSBs lastebilundersøkelse 2016-2018/TØI (2019))

Byområde	Lastebiler		
	Antall biler	Trafikkarbeid (tusen kjørte km)	CO ₂ -utslipp (tusen tonn)
Oslo innenfor ring 3	984	14 416	14,8
Stavanger sentrum	359	6 108	6,4
Drammen sentrum	217	2 735	2,7
Bergen sentrum	278	5 223	5,9
Tromsø sentrum	189	3 170	3,4
Trondheim sentrum	181	1 789	2,0
Kristiansand sentrum	81	1 312	1,4
Nedre Glomma*	1 385	28 897	30,8
Grenland*	631	11 986	14,3
Sum	3 674	63 650	67,4

**Tall for Nedre Glomma og Grenland gjelder hele byregionen, ikke sammenlignbart med de øvrige byene.*

For lastebiler med mer enn 3,5 tonn tillatt nyttelast, har vi tatt med tall for varedistribusjon, til/fra og innen sentrumsbydeler for byene Oslo (innenfor ring 3), Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Tallene viser kjørte km knyttet til varedistribusjon i bysentra jf. definisjonen over. Metoden for å trekke ut distribusjon er den samme i alle byene, men det er store forskjeller i kjørelengder og vi ser også av bakgrunnstallene at det er stor variasjon i sammensetningen av biltyper. For Nedre Glomma omfatter tallene hele Sarpsborg og Fredrikstad kommuner. For Grenland dekker området Skien, Porsgrunn og Siljan kommuner. Avgrensning av bysentra og byregion er tilsvarende som definisjonene av innerbyer i en utredning av TØI (TØI 2018b).

Tabell 7 viser status for varebiler for kjøring i næring innenfor byene som er med. Nedre Glomma innebærer Sarpsborg og Fredrikstad kommune. I Grenland er det kun Skien kommune som er med, da SSB ikke har med Porsgrunn i undersøkelsen. Tallene er ikke i tråd med den definisjonen som ble anbefalt i kap. 5.2, men det er disse tallene som er tilgjengelige nå. Kjørelengden er beregnet ut fra hvor mange km respondentene anslår at de har kjørt i den enkelte by siste uke. Det vil antakelig variere mellom byene hvordan folk flest oppfatter stedsnavnet – om det er innenfor kommunegrensen eller andre avgrensninger, slik at dette er ikke presist. Det er små utvalg og stor statistisk usikkerhet.

Tabell 7: Antall varebiler og små lastebiler, andel elektriske biler, trafikkarbeid og CO₂-utslipp i byer. Status 2018. Kilde: SSBs Varebilundersøkelse 2018/TØI (2019)

Byområde	Varebiler			
	Antall biler	Andel elektriske biler	Trafikkarbeid (tusen kjørte km)	CO ₂ -utslipp (tusen tonn)
Oslo	56 505	2,9%	486 914	153
Stavanger	10 101	0,9%	123 125	39
Drammen	8 291	0,8%	33 935	11
Bergen	9 573	2,3%	96 331	30
Tromsø	3 274	1,3%	47 511	16
Trondheim	6 442	2,2%	70 189	23
Kristiansand	5 686	0,7%	52 163	17
Nedre Glomma	8 270	0,8%	71 965	24
Skien	4 250	0,8%	30 923	10
Sum	112 394	2,2%	1 013 057	323

Vi har ikke funnet grunnlag for å si noe om utviklingen av kjørelengde i byene. Det ble gjennomført en undersøkelse av transportytelser med små gods-biler med tall fra 2014/2015. Denne undersøkelsen er ikke sammenlignbar med den nye undersøkelsen på bynivå.

Vår vurdering:

Selv om tallene som gjelder lastebiler og varebiler ikke er sammenlignbare, er det sannsynlig at antall biler, samlet kjørelengder og CO₂-utslipp er høyere for varebiler enn lastebiler.

4.4 DAGENS POLITIKK OG FORVENTET UTVIKLING I KJØRETØYPARKEN

Når det gjelder lastebiler, er det stor usikkerhet om hvor stor betydning elektrifisering og eventuelt hydrogen vil få innen 2030. Det kommer snart nye distribusjonsbiler med om lag 20 tonn totalvekt i vanlig salg, men det er for tidlig å si hvor populære disse vil bli i markedet. Innenfor den definisjonen vi har lagt til grunn for statistall, er det en blanding av lastebiler under og over 20 tonn, og det er også trekkvogner med trailer. Det vil ta lenger tid før disse kommer i salg. Selv om man når målet om at halvparten av nye lastebiler skal være nullutslippsbiler i 2030, og en legger til grunn at utskiftingstakten for lastebiler er raskere enn for varebiler, vil antageligvis en betydelig mengde lastebiler i ordinær trafikk være dieseldrevne i 2030. Transportvirksomhetene har ikke funnet grunnlag for å framskrive hvordan dette vil bli for varedistribusjonen bysentrene i 2030.

Når det gjelder varebiler, er det per i dag følgende økonomiske virkemidler som skiller fossile biler og elvarebiler: Avgifter på drivstoff, utforming av engangsavgift, fritak for eller reduserte bompenger, tilskudd ved vraking av varebil med forbrenningsmotor dersom bilen erstattes med nullutslippsbil og støtte til kjøp av elvarebiler for bedriftsmarkedet.

TØI har beregnet kapital- og driftskostnad pr km for liten og stor varebil brukt i byområde, se Tabell 8. Det er forutsatt at den lille varebilen kjører 20 000 km og den store 25 000 km pr år, basert på gjennomsnittlig

årlig kjøring for varebiler av denne størrelsen de fem første år. I beregningen er ikke tilskudd til vraking av fossilbil eller det nye tilskuddet til kjøp av bil med. Beregningen forutsetter også ingen bompengavgift for elbil. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle økte kostnader på grunn av lavere nyttelast eller annen tilpasning av logistikk.

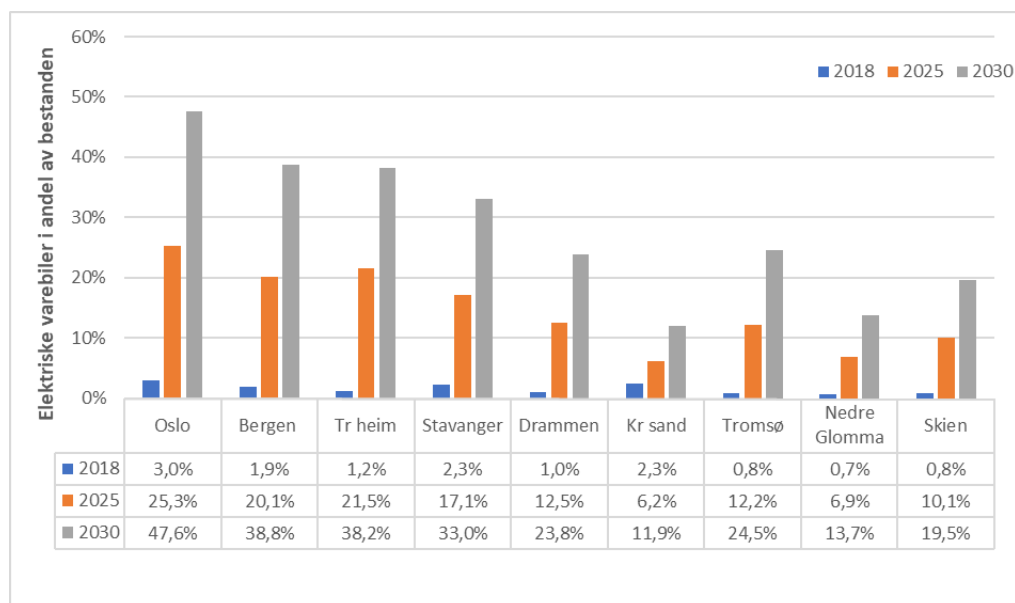
Tabell 8: Kostnad pr km for liten og stor varebil, diesel og elektrisk

Drivstoff	Liten varebil (basert på Nissan (e)NV-200)		Stor varebil (basert på Volkswagen (e)Crafter	
	Diesel	Elektrisk	Diesel	Elektrisk
Kostnad pr km	5,94	4,40	7,02	5,36

TØI 2019 – basert på pågående arbeid i Mozges-prosjektet

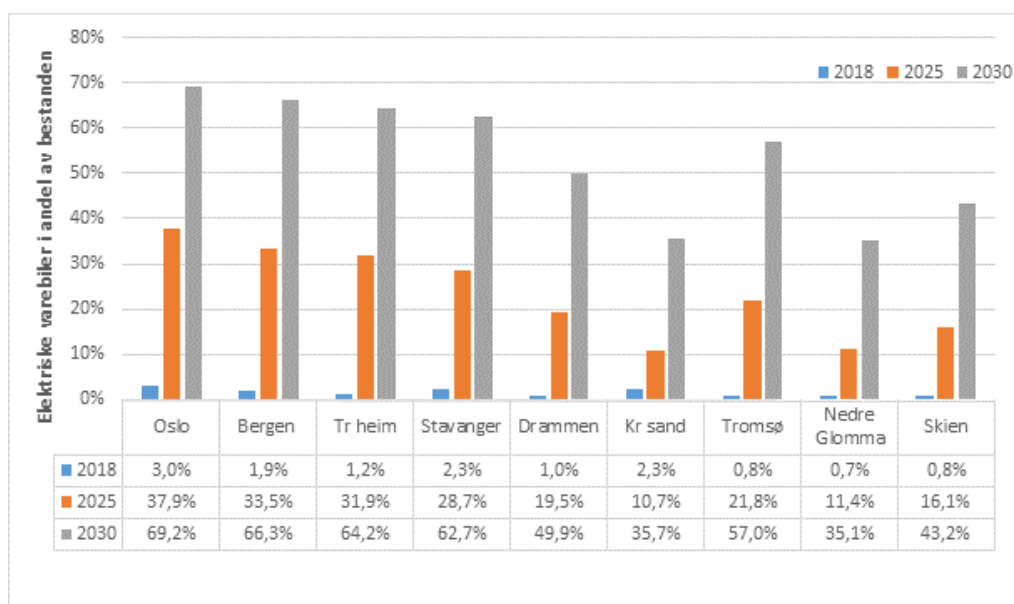
Beregningen viser at det allerede er økonomisk gunstig med elvarebiler, gitt forutsetningene, der særlig forutsetningen om årlig kjørelengde er av stor betydning.

TØI har sett på innfasing av nye varebiler. Det er stor usikkerhet i hvor raskt endringen går. Det er beregnet en lineær trendbane som viser at 35 prosent av nybilsalget er elbiler i 2030, og en eksponentiell trendbane som viser at 98 prosent av nye varebilene er elbiler i 2030. I den lineære trendbanen vil 20 prosent av varebilbestanden være elektrisk, og i den eksponentielle trendbanen vil drøyt 40 prosent av varebilbestanden være elektrisk i 2030. Utviklingen går raskere i de største byene. Figur 5 viser andel elvarebiler i byene gitt eksponentiell trendbane.



Figur 4: Andel elvarebiler av samlet varebilbestand – forutsatt lineær trendbane. TØI- 2019 arbeidsdokument

Med tilskudd til elvarebiler i tillegg til gunstigere km-kostnad i utgangspunktet, viser den eksponentielle trendbanen at elbilandelen av nybilsalget vil være over 90 % i de fire største byene fra 2025, og være tilnærmet 100 % i nær alle byene fra 2030 (Figur 6). Siden det er en treghet i fra nybilsalg til bestand, vil elvarebilene utgjøre fra 35 til 70 % av varebilene i byene. Det er derfor sannsynlig at ikke alle varebilene i byene er fossilfrie i 2030 uten tiltak i den enkelte by, selv om bilene som brukes til næringstransport i gjennomsnitt er yngre enn bilene som benyttes til privat kjøring.



Figur 5: Andel elvarebiler av samlet varebilbestand – forutsatt eksponentiell trendbane. TØI- 2019 arbeidsdokument

Vår vurdering:

Selv om man når målet om at halvparten av nye lastebiler skal være nullutslippsbiler i 2030, og en legger til grunn at utskiftningsraten for lastebiler er raskere enn for varebiler, vil antageligvis en betydelig mengde lastebiler i ordinær trafikk være dieseldrevne i 2030. Når det gjelder varebiler, er det per i dag flere økonomiske virkemidler som skiller fossile biler og elvarebiler. Beregninger fra TØI viser at det allerede er økonomisk gunstig med elvarebiler, gitt visse forutsetninger. Med tilskudd til elvarebiler i tillegg til gunstigere km-kostnad i utgangspunktet, går utviklingen raskere enn trendbanen viser.

4.5 LOKALE VIRKEMIDLER OG VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE OG KONSEKVENNS

Tabell 9 gir en grov oppsummering av lokale tiltak og retning for forventede effekter. Den bygger på kunnskap fra en rekke prosjekter og erfaringer fra andre land og etter hvert også fra Norge (Statens vegvesens Bylogistikkprogram). En litteraturgjennomgang over tiltak er også gitt i grunnlagsdokumentet for denne besvarelsen. Dette er i første rekke bymiljøtiltak som kan gi redusert trafikkbelastning i indre by, og i noen grad på hovedveinettet inn mot byen. Tiltakene gir virkning på klimagassutslipp ved at de bidrar til raskere innfasing av elektriske kjøretøyer og reduksjon i trafikkarbeid. Tiltak som effektiviserer varedistribusjonen og reduserer trafikkarbeidet vil ha størst klimaeffekt så lenge andelen nullutslippskjøretøyer er lav, og vil så avta med innfasing av flere nullutslippskjøretøyer. Tiltakene vil derfor ha best effekt på klimautslipp i starten av kommende tiårsperiode. De lokale tiltakene vil også kunne ha god effekt når det gjelder attraktivitet, arealbruk og framkommelighet i bysentrene.

Tabell 9: Kort oversikt over lokale tiltak og vurdering av effekter

Tema	Tiltak	CO ₂ utslipp	Arealbeslag	Kø
Bylogistikkstrategi og/ eller -plan	Policy for bylogistikken i, tilrettelegging og regulering. Forpliktende planer. Dette gir ikke direkte effekt på målene, men er viktig for å få til nye løsninger.	+	+	+
Samarbeidsarena(er)	Samarbeid mellom kommunen og berørte næringsdrivende, gårdeiere, transportører og andre myndigheter. Dette gir ikke direkte effekt på målene, men er viktig for å utvikle nye løsninger og god prosess.	+	+	+
Bylogistikkterminaler	Regulere arealer for bylogistikkterminaler for konsolidering av varer, omlasting til utslippsfrie kjøretøyer og/eller for å tilby logistikkservice. Initiativ	+	+++	+

	og støtte til konsolidering. Tiltaket virker positivt ved at tilførsel til sentrum kan skje med større og færre biler, fordeling internt i sentrum kan konsolideres bedre, og det er behov for kortere rekkevidde for bilene i sentrum.			
Miljøsoner	Miljødifferensierte avgifter uavhengig av bompengepakker.	+++		
Trafikkreguleringer	Regulere adkomst og tilgjengelighet slik at bare nullutslippskjøretøyer eller enkeltkjøretøyer får tilgang i enkelte byrom, eventuelt i avgrensede tidsrom*.	++ NB	++ NB	+ NB
Ladestasjoner og parkering	Etablere tilstrekkelig med hurtigladestasjoner på «rette» sted, prioritere ladestasjoner for varebil, parkeringsplasser for håndverkere med nullutslippskjøretøyer evt med lading tilgjengelig.	++		
Varemottak og biloppstilling	Krav til plassering, utforming og drift av varemottak og biloppstilling. Samarbeid mellom gårdeiere om felles løsninger.	(+)	++	+
Offentlige innkjøp	Offentlig sektor er en stor innkjøper og kan dermed påvirke logistikken i byen gjennom bruk av samleterminal, koordinere innkjøp bedre mm.	+	++	+

*Tiltaket krever endringer i regelverket. Trafikkreguleringer kan gi utilsiktede virkninger på målene dersom de blir brukt feil

Vår vurdering:

De lokale tiltakene vil kunne bidra til nullutslippsmålet og kan ha positive effekter på andre mål, inkludert effektivitet for næringslivet, dersom de brukes fornuftig og tilpasset situasjonen i den enkelte by.

4.6 VURDERING AV HVOR LANGT VI KOMMER I RETNING AV Å NÅ MÅLET

Transportvirksomhetenes vurdering er at man kan nærme seg mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i bysentra ved en sterkere målrettet innsats fra kommunenes side. De statlige tiltakene for elektrifisering av bilparken vil bidra, men det er lite sannsynlig at dette er nok til å nå målet om tilnærmet utslippsfri bydistribusjon i 2030.

Flere byer er blitt mer oppmerksomme på bylogistikk generelt. Blant annet har dette vist seg gjennom deltakelse og engasjement i NORSULP-prosjektet, et prosjekt finansiert av Forskningsrådet og Statens vegvesen som handler om planlegging og strategier for bylogistikk, der ni byer er med. Det mangler imidlertid kunnskap om hvordan målet kan gjennomføres i praksis. Slik sett er målet om nullutslipp i 2030 i liten grad konkretisert (TØI 2019b). Det bør videre jobbes med kompetansebygging i kommunene.

Transportvirksomhetene anbefaler derfor at det gjennomføres utredning og prosesser i samarbeid med bykommunene for å definere og avgrense hva som bør inngå i målet. Videre er det nødvendig å skaffe et tilstrekkelig tallgrunnlag som er konsistent med måten målet defineres på, slik at måloppnåelse kan følges opp. Her bør man vurdere behovet for presisjon og ressursbruk opp mot usikkerhet og treffsikkerhet. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i SSB sine varebil- og lastebilundersøkelser, eventuelt med noen utvidelser. SSB skriver i sin grunnlagsrapport om varebilundersøkelsen: «Dersom detaljerte og gode tall for byområder vurderes som veldig viktig, kan det være en idé å se på mer spesifikke byundersøkelser, eller andre endringer i måten undersøkelsen gjennomføres på.»

Det skjer store endringer i transportsektoren knyttet til ny teknologi. Teknologien gir nye muligheter for å regulere trafikken på nye måter og selve trafikkbildet endres ved nye kjøretøytyper og automatisering. Statens vegvesen jobber med å modernisere regelverket.

Vår vurdering:

Det kan være mulig å nå mål om tilnærmet nullutslipp fra varedistribusjon i bysentra ved en sterkere målrettet innsats fra kommunenes side. Selv om man når målet om at halvparten av nye lastebiler skal være nullutslippsbiler i 2030, og en legger

til grunn at utskiftingstakten for lastebiler er raskere enn for varebiler, vil antageligvis en betydelig mengde lastebiler i ordinær trafikk være dieseldrevne i 2030. Flere byer jobber med bylogistikk, og det bør jobbes videre med å innbente kunnskap om fagområdet. Videre er det nødvendig å skaffe et tilstrekkelig tallgrunnlag for byene. Her bør det bygges videre på SSB sine varebil- og lastebilundersøkelser ev med noen utvidelser.

5 Mellomstore byområder

5.1 INNLEDNING

Ni byområder er per i dag omfattet av nullvekstmålet og aktuelle for byvekstavtaler. I flere byområder utover disse ni ventes det befolkningsvekst som kan gi økte transport- og miljøutfordringer. I disse byområdene er ordinære bypakker med bompengefinansiering et aktuelt virkemiddel for å finansiere transporttiltak. Transportvirksomhetene er bedt om å vurdere om, og eventuelt hvordan, det kan legges til rette for god mobilitet og framkommelighet og samtidig redusere klima- og miljøutfordringer i mindre byområder som ikke er aktuelle for byvekstavtaler.

Transportvirksomhetene samarbeidet i 2018 om en felles tverretattlig utredning om mellomstore byområder (Mellomstore byområder NTP-Bystrategi 2018). Den tverretattlige utredningen bygger på relevant faglitteratur og statistikk, flere innspillseminarer med kommuner og fylkeskommuner, samt en analyse av dagens reisevaner og potensialet for en miljøvennlig transportutvikling i mellomstore byer (Urbanet Analyse 2018).

Det er stor bredde i de byområdene som har eller er aktuelle for by-/bompengepakker, også med hensyn til bystørrelse. Det minste byområdet som har bypakke i dag er Førde, med om lag 10 000 innbyggere i tettstedet (2017), mens de største byområdene er på størrelse med de minste som er aktuelle for byvekstavtale.

Vi har valgt å bruke samlebetegnelsen mellomstore byområder, og avgrensar dette oppdraget til mellomstore byområder som er aktuelle for by-/bompengepakker.

5.2 UTFORDRINGER I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

De mellomstore byområdene varierer i befolkningsstørrelse, forventet befolknings- og transportvekst, og hvilke utfordringer de står overfor. På et generelt grunnlag kan man si at mellomstore byområder har høye bilandeler, også på korte reiser. De har en spredt arealstruktur, noe som gjør det utfordrende å utvikle et konkurransedyktig kollektivtilbud. Flertallet av de yrkesaktive har gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen. Samtidig har flere av byområdene begrenset utstrekning og kompakt sentrum. En relativt stor andel av befolkningen bor innenfor en 10 minutters sykkelavstand fra sentrum, noe som gir et potensial for overføring til mer sykling og gåing. Mellomstore byområder har ikke like tydelige utfordringer med kø og lokal luftforurensning som de større byområdene, noe som kan gjøre det mer utfordrende å gjennomføre trafikkreduserende tiltak (Urbanet Analyse 2018).

Kombinasjonen av at folk reiser lenger og mer med bil, samtidig som befolkningen øker, vil føre til økt trafikk. Enkle beregninger viser at man i de mellomstore byområdene kan forvente en transportvekst på mellom 6 500 og 45 000 reiser per dag fram mot 2040. Ulik arealbruk, befolkningstetthet, reiseavstand og parkeringspolitikk gjør at de mellomstore byene har ulike forutsetninger for å endre reisemiddelfordelingen i retning av mer gåing, sykling og kollektivtransport. Byområder med kompakte sentrum og tydelige tettstedsstrukturer vil ha større potensial for overføring til gåing, sykling og kollektivtransport enn byområder med mindre utpreget tettstedstruktur.

Vår vurdering:

Selv om omfanget er mindre, finner vi mange av de samme utfordringene med areal og transport også i de mellomstore og de mindre byene. Bilandelen er høy, og det er forventet en befolkningsvekst som vil kunne forsterke utfordringer knyttet til miljø, framkommelighet/mobilitet og attraktivitet framover.

5.3 MÅL OM BÆREKRAFTIGE OG ATTRAKTIVE MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Den nasjonale bypolitikken har de siste årene lagt vekt på de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Dette har gitt en tydelig retning for areal- og transportutviklingen og et løft for disse byområdene. For å få en tilsvarende utvikling i de mellomstore byområdene vil det være hensiktsmessig å fastsette mål og ambisjoner også for disse byområdene når det gjelder framtidig areal- og transportutvikling. Stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikt peker på behovet for bypolitikk som er tilpasset byområdenes ulike forutsetninger og muligheter. Dette videreføres i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-23, der det står at regjeringen har et klart mål om en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling med reduserte klimagassutslipp. Dette bør også gjenspeiles i statens transportpolitikk.

Attraktive og bærekraftige mellomstore byområder vil bidra til:

- **Reduserte negative miljøeffekter fra personbiltrafikken:** Å redusere antall bilreiser, og få flere til å sykle, gå og reise kollektivt, vil bidra til å redusere lokal luftforurensning, klimagassutslipp og støyproblematikk.
- **Bedre folkehelse gjennom mer aktiv transport:** Vurderinger av helseeffekten av nullvekstmålet i de mellomstore byområdene de siste årene viser betydelige helsegevinster knyttet til økt gåing og sykling.
- **Redusert investeringsbehov ved økt satsing på kollektivtransport, sykling og gåing:** Befolknings- og trafikkvekst krever økt transportkapasitet for å sikre god mobilitet og tilgjengelighet for befolkningen. Bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur for å gi økt personkapasitet vil være mer kostnadseffektivt enn kapasitetsutvidende veiprosjekter.
- **Økt byliv og reduserte barrierer:** Bysentrene i de mellomstore byområdene opplever sterk konkurranse fra eksterne kjøpesentre. Styrking av sentrum som byens og regionens tyngdepunkt, og attraktive løsninger for gående og syklende vil bidra til redusert transportbehov og økt byliv.
- **Økt tilgjengelighet og et mer rettferdig transportsystem:** Ved å legge til rette for at viktige målpunkter har god tilgjengelighet med flere ulike transportmidler, får innbyggerne mulighet til å velge reisemåte tilpasset alder, ferdigheter og formål.

Vår vurdering:

Mellomstore byområder trenger en tydelig bypolitikk og mål som gir retning for areal- og transportplanleggingen. Mens de store byområdene har dette gjennom nullvekstmålet, er det ikke noe tilsvarende for de mellomstore byområdene. Et overordnet mål bør være bærekraftige og attraktive byer. Dette vil kunne bidra til å redusere negative miljøeffekter av personbiltransporten, bedre folkehelsen, gi økt byliv, redusere investeringsbehovet for veiinfrastruktur og øke tilgjengeligheten for alle transportformer.

5.4 AKTUELLE VIRKEMIDLER FOR DE MELLOMSTORE BYOMRÅDENE

De viktigste virkemidlene for mer attraktive og bærekraftige mellomstore byområder er:

- **Samordnet areal- og transportplanlegging:** En helhetlig planlegging av arealbruk, transport og byutvikling er trolig enda viktigere i de mellomstore byområdene. De har lavere befolkningsgrunnlag og mindre markedsgrunnlag for kollektivtransport, samt færre funksjoner og sterkere konkurranse mellom sentrum og eksterne handelsområder enn storbyområdene. Dette gir stort behov for en arealplanlegging som bygger opp under bysentrene og sentrale kollektivakser.
- **Helhetlig virkemiddelbruk og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer:** Felles, langsiktige tiltakspakker med samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og veieierskap, der positive virkemidler kombineres med restriktive tiltak vil gi størst måloppnåelse.

- **Tiltak som fremmer økt gåing og sykling bør prioriteres:** Høy andel korte reiser og relativt kompakte byområder med begrenset utstrekning gir gode forutsetninger for at flere reiser kan skje til fots eller med sykkel.
- **Kollektivtransport i hovedakser:** Kollektivtransporten må styrkes der potensialet er størst, og en viktig forutsetning er at arealutviklingen bygger opp under dette. Rutestruktur og driftsopplegg vil være viktig for å kunne gi et effektivt og attraktivt kollektivtilbud i de mellomstore byområdene.
- **Bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur:** Eksisterende transportinfrastruktur bør vurderes med hensyn til hvilke løsninger som gir mest personkapasitet, ønsket reisemiddelfordeling, tilgjengelighet og attraktivitet.

Vår vurdering:

Samordnet areal- og transportplanlegging er av stor betydning i de mellomstore byene da de har et begrenset markedsgrunnlag for nye transportløsninger og bysentra som er sårbare for konkurranse fra eksterne nærings- og handelsområder og naboer. Videre bør tiltak som fremmer gåing og sykkel prioriteres da disse transportformene har gode forutsetninger i disse byene. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer om helhetlig virkemiddelbruk for areal- og transportutvikling vil være mest effektivt, da de enkelte virkemidlene gir størst virkning om de inngår i en felles, langsiktig tiltakspakke.

5.5 FORSLAG TIL BYPAKKER MED STØRRE FOKUS PÅ AREAL OG BYUTVIKLING

Det er behov for justeringer i dagens rammeverk for by-/bompengepakker for å sikre at disse pakkene i større grad bidrar til mer bærekraftige og attraktive byområder. Under følger forslag til hvordan dette kan gjøres.

5.5.1 Utvidelse av mål for bypakkene

For at bypakkene skal kunne bidra til en god by- og arealutvikling og møte framtidens transport- og miljøutfordringer, bør målene for bypakkene utvides. I tillegg til dagens krav om framkommelighet og trafiksikkerhet, bør det også være et mål om attraktive og bærekraftige byer legges til grunn for bypakkene. Dette er i tråd med mål de fleste av dagens bypakker allerede har.

5.5.2 Helhetlige byanalyser

Flere mellomstore byområder har hatt by-KVUer og mulighetsstudier med mål om redusert bilbruk eller nullvekst. Her kommer det fram at det er nødvendig med både positive og restriktive virkemidler sammen med konsentrert arealbruk for å nå målsetningene. Det er behov for en mer systematisk og metodisk gjennomgang av denne typen virkemidler, tilsvarende det som ble gjort i byutredningene. Det bør utvikles en felles metode for å sikre lik gjennomføring, og dette vil også være et godt grunnlag for erfaringsdeling. Byanalysene bør utarbeides av aktørene i fellesskap (kommune, fylkeskommune, stat), med formål å være et felles kunnskapsgrunnlag for aktørenes videre areal- og transportplanlegging.

5.5.3 Intensjonsavtaler om areal- og transportutvikling

Kommune, fylkeskommune og stat sitter på forskjellige virkemidler som til sammen utgjør en helhetlig verktøykasse for å utvikle bærekraftige og attraktive byer. Virkemidlene kan utfylle og forsterke hverandre dersom de brukes som en del av en helhetlig strategi for areal- og transportutvikling. Langsiktig samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer som omfatter et bredt spekter av virkemidler vil gi en mer effektiv måloppnåelse. Et godt utgangspunkt vil være en intensjonsavtale om areal- og transportutvikling i byområdet basert på et felles kunnskapsgrunnlag (for eksempel byanalyser). Avtalen bør legges til grunn for bypakken og prosjektporteføljen i bypakkene bør synliggjøre måloppnåelse. I tillegg bør den inkludere en tiltaksdel der de enkelte aktørene forplikter seg til å følge opp konkrete tiltak innenfor sine ansvarsområder. Det bør i hovedsak være opp til lokale aktører å ta initiativ til slike intensjonsavtaler. Slike intensjonsavtaler trenger ikke være knyttet direkte til bypakkene, og kan også være aktuelt for byområder uten bypakker.



5.5.4 Reisevaneundersøkelser i byområder som er aktuelle for bypakker

For å få bedre kunnskap om hvilke virkemidler som trengs i de ulike byområdene, samt å følge utvikling og måloppnåelse over tid, er det nødvendig å vite mer om reisevaner i de mellomstore byområdene. Det er kun noen få mellomstore byområder som har tilleggsutvalg til de pågående reisevaneundersøkelsene. Det bør gjøres tilleggsutvalg i alle byområdene med bypakker.

Vår vurdering:

Mål for bypakkene bør utvides til å også inkludere attraktive og bærekraftige byer. Dette er i tråd med det mange bypakker allerede har, og vil tydeliggjøre bypakkenes betydning for byutvikling og bymiljø. Videre er behov for en mer systematisk og metodisk gjennomgang av virkemidler tilsvarende det som ble gjort i byutredningene, og det bør utvikles en felles metode for dette tilpasset de mellomstore byområdene. Intensjonsavtaler om areal- og transportutvikling på tvers av forvaltningsnivåer er et godt verktøy for å sikre samordning av tiltak, og slike avtaler bør legges til grunn for bypakkerne der det finnes. For å få større kunnskap om transportutvikling og måloppnåelse i bypakkene bør det gjøres tilleggsutvalg i den nasjonale reisevaneundersøkelsen for alle byområder med bypakker.

6 Referanser

Ambisjonsrapport NTP-Bystrategi. 2018. Sluttnotat fra arbeidet til ambisjonsgruppen.

Arealbruk i by NTP Bystrategi. 2018. Utredningsrapport 1. nov 2018

Ekspertutvalget 2019 Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet. Rapport fra Ekspertutvalget - teknologi og fremtidens transportinfrastruktur

Mellomstore byområder NTP-Bystrategi. 2018. Utredningsrapport 15. oktober 2018.

Statens vegvesen. 2015. Hva betyr gateparkering for handelen? Oppsummering av norske og internasjonale studier. Statens vegvesen rapport 440

Statens vegvesen. 2018. Koblingen mellom nullvekstmålet og nullvisjonen Fotgjengere og syklisters sikkerhet i storbyområdene. Oppdrag til NTP 2022-203

Teknologitrender i transportsektoren - hovedrapport NTP 2022-2033

TØI. 2017. Statlig lokalisering – hvor og hvorfor? TØI-rapport1576/2017

TØI. 2016a. Kompakte byer og lite bilbruk? Reismønster og arealbruk. TØI rapport 1505/2016

TØI. 2016b. Bygg, så sykler de kanskje. TØI rapport 1499/2016

TØI. 2018a. Sykling og sykkelmål. Analyser av sykkelandeler og ulike målsetninger for Nasjonal Transportplan. TØI rapport 1676/2018

TØI 2018b. Varestrømmer og leveranser i byområder. TØI rapport 1649/2018

TØI. 2019a. Kickstart for mikromobilitet - En pilotstudie om elsparkesykler. TØI rapport 1721/2019

TØI. 2019b. Hva trenger norske byer for å starte planlegging for bylogistikk? Erfaringer fra Bodø, Drammen, Oslo, Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Tromsø - NORSULP-leveranse 4.1 TØI rapport 1679/2019

TØI. 2019c. Analyser av sykkeltiltak i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger med app-data. TØI rapport 1697/2019

Urbanet Analyse 2014a. Nullvekstmålet. Fordeling av transportvekst mellom kollektivtransport, sykkel og gange. Urbanet rapport 50/2014

Urbanet Analyse 2014b. Ringvirkninger av arealplanlegging – for en mer bærekraftig bytransport? Synteserapport. Urbanet rapport 51a/2014

Urbanet Analyse. 2016. Utvikling og variasjon i sykkelomfanget i Norge En dybdeanalyse av den norske reisevaneundersøkelsen. Urbanet rapport 78/2016

Urbanet Analyse (2018). Dagens reisevaner og potensialet for en miljøvennlig transportutvikling i mellomstore byområder. Urbanet rapport 133/2018