

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår dato: 11.06.2021
Deres referanse: 21/2652

NOU 2021:6. Høringsuttalelse til Koronakommisjonens rapport

På oppdrag fra regjeringen har Koronakommisjonen i NOU 2021:6 grundig gjennomgått og evaluert myndighetenes håndtering av pandemien. NHO Transport takker for muligheten til å levere en høringsuttalelse til kommisjonens rapport fra april 2021, med perspektiv fra en samfunnskritisk og berørt næring.

Foreningen deler kommisjonens hovedkonklusjon om at myndighetene samlet sett har håndtert pandemien godt. Oppsummert mener vi at myndighetene burde gitt kollektivtrafikken mer forutsigbare økonomiske og praktiske rammevilkår. Myndighetene bør også tilrettelegge for at den kan gjenvinne og styrke sin rolle i samfunnet etter pandemien.

Ramme for høringsvar

NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for persontransportselskaper. De leverer kollektivtrafikk tjenester på offentlige kontrakter eller som billettfinansierte reiser i hele Norge. I kommisjonens rapport er kollektivtrafikken kun nevnt sporadisk, med henvisning til tiltak for å begrense bruken av offentlig transport og at fylkeskommunene tapte billettinntekter som følge av pandemien.

Høringsuttalelsen er avgrenset til rapportens kapittel 31 om sentrale samfunnsfunksjoner og kapittel 32 om konsekvenser av pandemien. Hensikten med innspillet er å bringe inn noen erfaringer som kunne gjort kollektivtrafikkbransjen bedre i stand til å utøve sin samfunnskritiske funksjon effektivt og målrettet. Videre vil vi gi et supplerende aspekt om langsiktige konsekvenser av pandemien.

Kapittel 31 - Sentrale samfunnsfunksjoner

Kollektivtrafikkens rolle under pandemien

Den 12. mars 2020 kom regjeringen med de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i fredstid. Disse restriksjonene fikk direkte betydning for kollektivtrafikken, inkludert operatørene av transporttjenestene, som NHO Transport organiserer. Persontransport ble definert - og anerkjent - som en samfunnskritisk tjeneste. Hovedoppgaven var å transportere ansatte i andre samfunnskritiske funksjoner til og fra jobb med god avstand mellom passasjerene. Kollektivtrafikken har fungert i denne rollen under pandemien, men med vesentlige endringer i rammevilkårene. Myndighetene har frarådet reiser og bruk av buss og

bane i befolkningen av hensyn til smitterisiko, og i de mest dramatiske ukene var passasjertrafikken ned med rundt 80 prosent av normalen.

Kommisjonens vurderinger av sentrale samfunnsfunksjoner

Som representant for en av de definerte samfunnsfunksjonene, gjenkjenner NHO Transport kommisjonens funn, vurderinger og anbefalinger oppsummert i boks 31.1. Ved fremtidige hendelser bør myndighetene legge enda bedre til rette for at de kritiske funksjonene kan opprettholdes både under og etter krisen. Foreningen merker seg også kommisjonens uttalelse: *Vi er imponert over virksomhetenes evne til å tilpasse seg den nye situasjonen* i kapittel 31.2.

Boks 31.1	
<p>Funn og vurderinger</p> <ul style="list-style-type: none"> • De sentrale samfunnsfunksjonene ble i all hovedsak opprettholdt på en tilfredsstillende måte under pandemien. • Det er positivt at myndighetene utarbeidet en liste over kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i håndteringen av utbruddet av koronaviruset. 	<p>Anbefalinger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Også ved framtidige kriser kan det være funksjoner utover de definerte 14 kritiske samfunnsfunksjonene som er spesielt viktige for den aktuelle krisehåndteringen. Kommisjonen anbefaler at regjeringen utarbeider prosedyrer og kriterier for å identifisere disse funksjonene, slik at de raskt kan pekes ut når en krise oppstår.

Bransjens tilnærming

Samme dag som Norge ble stengt ned etablerte representanter for fylkeskommunene som ansvarlig for og bestiller av lokalt kollektivtilbud, operatørene av tjenestene som har arbeidsgiveransvar for sjåførene, og arbeidstakerorganisasjonene dialog om nødvendige tiltak for å håndtere situasjonen. Hovedfokuset i de ulike fasene av pandemien har vært å opprettholde forsvarlig drift av rutetilbudet og sikre finansieringen av kollektivtrafikken. Et eget utvalg med NHO Transport og Kollektivtrafikkforeningen har jobbet kontinuerlig med forutsigbare rammevilkår.

Allerede 18. mars 2020 sendte bransjen det [første notatet til regjeringen og Stortinget](#) om behov for kompensasjon for tapte billettinntekter¹, som normalt finansierer rundt halvparten av driften av kollektivtilbudet. Uten ekstra økonomiske midler ville det ikke vært mulig å opprettholde et samfunnskritisk tilbud under pandemien og hele kollektivinfrastrukturen kunne ha blitt varig nedbygd.

NHO Transport har også hatt tett og viktig samarbeid med NHO og tilhørende landsforeninger for å gi innspill til de generelle støtteordningene og utfordringene til næringslivet, samt praktisering av det relevante regelverket.

¹ I 2019 utgjorde samlede billettinntekter fra buss, bane og båt 15,9 milliarder kroner, [ifølge SSB](#).

Myndighetenes tilnærming

Regjeringens første krisepakke i mars 2020 omhandlet generelle støtteordninger og ingen ekstra midler eller garantier til kollektivtrafikken. Bransjens dialog med regjering og Stortinget bidro til at det likevel ble avsatt 1 milliard kroner til fylkeskommunene under behandlingen av denne saken. Kollektivtrafikken ble tilført ekstra driftsmidler gjennom Revidert nasjonalbudsjett, krisepakkene av 29. mai og 29. september 2020 og midler i Statsbudsjettet for 2021.

I de ulike fasene av pandemien har det vært godt samarbeid mellom myndighetene, KS og bransjen. KS og fylkeskommunene har estimert inntektsbortfall og merkostnader for kollektivtrafikken, men vår erfaring er usikkerhet rundt om Stortinget bevilget midler, beløpsstørrelsene og tidspunkt for mottak av midler. Muntlige signaler om midler til å kompensere bortfall av inntekter er ikke tilstrekkelig dokumentasjon for aksjeselskaper som Ruter AS. Dette har medført uforutsigbarhet i verdikjeden og flere varsler om reduksjoner i tilbudet.

Billettfinansierte kollektivtrafikk med ekspressbuss

Flybuss- og ekspressbussruter driftes av operatørene uten offentlige kjøp, og bidrar normalt til et viktig kollektivtilbud og mobilitet mellom byer, bygder og regioner. Antall reisende falt drastisk da pandemien startet, og NHO Transport søkte Samferdselsdepartementet om støtte til å opprettholde noen avganger, tilsvarende som for kritiske flyruter. Søknadene ble avvist med henvisning til bruk av den generelle kompensasjonsordningen. Denne ordningen motiverer til passivitet og var dermed ikke innrettet for å opprettholde et tilbud for personer som har behov for å reise kollektivt.

Ekspressbussenes rolle for distriktene og reiselivet ble belyst i media i mai 2020. Myndighetene oppfordret nordmenn til å feriere i Norge, og i krisepakken av 29. mai 2020 ble det bevilget en egen tilskuddsordning for sommeren på 100 MNOK til kommersielle buss- og båtruter med redusert kapasitet på grunn av smittevern. Samferdselsdepartementet utformet [forskriften for ordningen](#) i nært samarbeid med foreningen.

NHO Transport søkte om forlengelse av tilskuddsordningen fra september 2020 på grunn av strenge restriksjoner, men dette ble først avklart i desember. Ekstra avklaringer med ESA er noe av forklaringen, og situasjonen skapte uforutsigbarhet for operatørene. Tilskuddsordningen forvaltes av Jernbanedirektoratet, og saksbehandlingstiden har tidvis vært 6 måneder, noe som har tært på likviditeten til selskapene. I statsbudsjettet for 2021 ble det bevilget ny tilskuddsramme for de kommersielle rutene.

Samarbeid med myndigheter om smittevern og andre forhold

Nedstenging og smittevernhensyn medførte behov for akutte tiltak og løpende formelle avklaringer for kollektivtrafikken. NHO Transport vil fremheve myndighetenes effektive håndtering av problemstillinger og søknader om dispensasjoner, lov- og forskriftsendringer. Eksempler er dispensasjon for lovpålagt alkoholås, samt frister for førerrett og obligatorisk etterutdanning.

Helsemyndighetene har utarbeidet og oppdatert smittevernveiledere for kollektivtransport og skoleskys. NHO Transport har med svært korte frister gitt innspill til disse veilederne, men

i begrenset grad fått påvirke innholdet. Samtidig har bransjen utarbeidet egne operative veiledere for kollektivtransport og trygge turbussreiser, som er forelagt Folkehelseinstituttet.

Generelt har det vært krevende for bransjen å ivareta smittevern, og sykefraværet blant sjåførene har vært høyere enn normalt. Bransjen har bedt om konkrete avklaringer fra myndighetene som ville bidratt til forsvarlig og mer forutsigbar drift. Bruk av såkalte pleksiglass som vern mellom sjåfør og passasjer har ikke fått en faglig avklaring eller godkjenning fra Statens vegvesen, til tross for at tilsvarende løsning er godkjent i svensk kollektivtrafikk. Et annet eksempel er åpen eller stengt fordør.

Åpen fordør har betydning for at sjåførene kan yte service til de reisende og bidrar til å sikre billettinntekter. I en svært uoversiktlig situasjon i mars 2020 valgte bransjen selv å stenge fordøra på de aller fleste bussruter, og samtidig holde av de fremste seterekkene for å beskytte sjåførene mot smitte. Bransjen har gjentatte ganger bedt helsemyndighetene om en smittevernfaglig vurdering av når fordøren bør være stengt eller åpen. Manglende nasjonal avklaring har medført at beslutningen i praksis overlates til lokale verneombud.

Erfaringer og mulige læringspunkter:

- Bransjen klarte å samle seg rundt felles budskap og regelmessige situasjonsbeskrivelser til regjering, Stortinget og andre myndigheter under pandemien. Dette har etter NHO Transports vurdering hatt avgjørende betydning for at det samfunnskritiske kollektivtilbudet, bransjens infrastruktur og kompetanse ble opprettholdt og ikke nedbygd/avviklet under pandemien.
- Regjeringen burde gitt enda større trygghet for at bransjen ble kompensert for dokumentert bortfall av passasjerinntekter og andre merkostnader som direkte følge av pandemien. Det har vært usikkerhet knyttet til kompensasjonsnivå og liten forutsigbarhet for driftsplanleggingen ut over et par måneder, noe som har medført unødig ressursbruk og bekymringer i en allerede krevende situasjon. Fylkeskommunene mottok omkring 3,9 milliarder i total kompensasjon fra Storting og regjering i 2020 og er bevilget kompenserende midler i 2021.
- Tilskuddsordningen for operatørene av kommersielle buss- og båtruter var avgjørende for at ekspressbussrutene har vært i drift under pandemien. Operatørene burde hatt større forutsigbarhet for vilkårene og varigheten på ordningen, samt raskere søknadsbehandling.
- Ved neste krise bør myndighetene tilrettelegge for avklaringer og føringer på nasjonalt nivå når dette er relevant for effektiv drift av en samfunnskritisk funksjon.
- Mange persontransportselskaper (turbuss, drosjer, minibuss, flybuss) har hatt svært lav aktivitet under pandemien og kun benyttet de generelle støtteordningene til næringslivet. Kompensasjonsordningen har vært påvirket av virksomhetenes selskapsstruktur og hvordan driftsmidlene er finansiert. Det har bidratt til vilkårlig forskjellsbehandling og konkurransevridning.

- Rundt 1800 turbusser er lokalisert i hele landet. Disse bussene har en viktig beredskapsfunksjon ved uforutsatte hendelser og kriser. De ble kun i begrenset grad benyttet til å utvide transportkapasiteten i tråd med smittevernreglene under pandemien, blant annet til lovpålagt kommunal skoleskys.

Kapittel 32 – Konsekvenser av koronapandemien

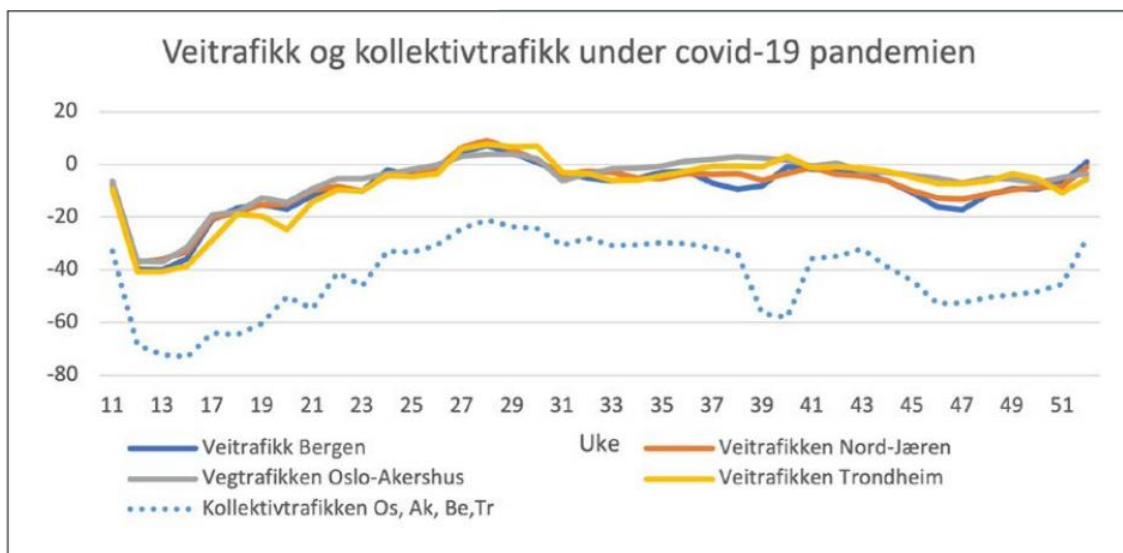
Bakgrunn

Koronakommisjonen belyser pandemiens konsekvenser for helse, barn og økonomi i rapportens kapittel 32. NHO Transport vil tilføye at pandemien har påvirket reisevaner og reisebehov i befolkningen. Dette kan få konsekvenser for klima-, miljø- og transportpolitiske mål. Foreningen vil understreke at mindre mobilitet er positivt for miljø og klima. Vår tilnærming er hvordan den motoriserte transporten, spesielt i byområdene, skal avvikles når samfunnet gjenåpnes og at den offentlige virkemiddelbruken bør tilrettelegge for ønsket utvikling.

Trafikkutviklingen under pandemien

Politiske miljømål om nullvekst for biltrafikken i byene har resultert i ti år med positiv passasjerutvikling i kollektivtrafikken. Rekordmange 718 millioner reiser ble gjennomført i 2019. I 2020 ble det kun registrert totalt 450 millioner kollektivreiser, ifølge [Statistisk sentralbyrås årsstatistikk](#). Byrået forklarer nedgangen med de ulike nasjonale og lokale tiltakene som ble innført for å håndtere koronasituasjonen fra midten av mars i fjor.

Rapporten [Vil covid-19 pandemien gi langsiktig nedgang i kollektivtrafikken?](#) fra februar 2021 er utarbeidet av Stakeholder AS på oppdrag for NHO Transport. Den belyser trafikkutviklingen i de største byområdene i perioden med pandemi i 2020:



Figuren viser hvordan kollektivtrafikken under pandemien i 2020 er blitt hengende igjen med en stor nedgang i antall reisende, mens personbilene har kommet tilbake og i perioder har ligget over nivået i 2019. Den stiplede linjen er et uveid gjennomsnitt av kollektivtrafikken i de fem byområdene Oslo, Akershus, Bergen, Trondheim og Nord-Jæren. Kilde: Kollektivtrafikkseksjonene og Statens vegvesen.

Kollektivtrafikken har med andre ord svekket sin posisjon under pandemien. Høye kollektivandeler er viktig for å redusere kø, luftforurensing, støy, ulykker og klimagasser i byområdene. Rapporten fra Stakeholder AS utdyper skadepostene fra persontransporten og dokumenterer for eksempel at en elbil kun har marginalt lavere skadepost enn en bil med forbrenningsmotor i rushtrafikk.

Behov for et trygt og attraktivt kollektivtilbud

Råd og restriksjoner i samfunnet har direkte påvirkning på bruken av kollektivtransport. Både politiske og helsefaglige myndigheter har gitt stadige advarsler rundt offentlig transport i forbindelse med covid-19. Et eksempel er [helseminister Bent Høies innlegg om påsken](#) på pressekonferansen 12. mars 2021, hvor han ga eksplisitte råd om å unngå unødvendige reiser og unngå kollektivtransport hvis det er mulig. Når samfunnet gjenåpnes, er det viktig at myndighetene kommuniserer at kollektive reiser er både trygge og miljøvennlige.

For å få flere reisende tilbake til kollektivtrafikken, må tilbudet fornyes og forbedres. Billettproduktene bør tilpasses nye reisevaner, og kapasiteten må økes for å redusere trengsel og fjerne gammel frykt for smitte. Myndighetene må dermed være villige til å satse mer på kollektivtrafikken for å redusere de totale skadepostene ved transport. Økt kollektivandel er også nødvendig for å nå klimamålene.

NHO Transport vil avslutningsvis vise til at et ekspertutvalg oppnevnt av Samferdselsdepartementet² anbefaler at dagens fritak og reduserte takster for elbilene i bompengeprojekter avvikles. Det vil styrke inntektsgrunnlaget i bomringene, nullvekstmålet blir lettere å nå, og elbilister får riktige signaler om kostnadene ved bruk av vegkapasitet.

Skulle det være spørsmål eller behov for utfyllende informasjon, står NHO Transport til disposisjon. Foreningen ønsker Koronakommisjonen lykke til med videre arbeid.

Med vennlig hilsen
NHO Transport



Jøfri Lunde
næringspolitisk sjef

² Rapporten "På veg mot et bedre bomsystem - Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet" fra november 2019