

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 19/2995
Vår ref.: 19/30510-2
Saksbehandler: Heidi Fadum
Dato: 18.09.2019

Innspill fra HelseDirektoratet - Rapport fra ekspertutvalget som har vurdert teknologi og fremtidens transportinfrastruktur

Innspill til høring av rapport fra ekspertutvalget som har vurdert teknologi og fremtidens transportinfrastruktur

Vi viser til høring av rapport fra ekspertutvalget som har vurdert teknologi og fremtidens transportinfrastruktur, sendt fra Samferdselsdepartementets 28. juni 2019. HelseDirektoratet står ikke på høringslisten, men har mottatt rapporten til orientering og for mulig uttalelse fra Helse- og omsorgsdepartementet.

HelseDirektoratet mener dette er viktig rapport som først og fremst gir anbefalinger for å oppnå bedre beslutningsgrunnlag og bedre planlegging innenfor transportsektorens ansvarsområde, men der anbefalingene også har klare paralleller til tilsvarende utfordringer med planlegging innenfor andre samfunnssektorer. HelseDirektoratet anser det som relevant å komme med noen innspill til hvordan effekter på befolkningens helse foreslås ivaretatt i et slikt forbedret beslutningsgrunnlag relatert til investeringer i transportinfrastruktur.

Det overordnede inntrykk om helheten i utvalgets forslag er godt

Det fremheves i høringsbrevet fra Samferdselsdepartementet at "utvalgets hovedoppgave var ifølge mandatet å fremme forslag om hvordan samfunnet skal håndtere planlegging av fremtidens infrastruktur gitt den raske teknologiske utviklingen i sektoren". Og at "dette innebærer å vise hvordan regjeringen i neste Nasjonale transportplan kan legge til rette for at samfunnet identifiserer nye muligheter og håndterer usikkerhet om teknologisk utvikling og dermed gjennomfører investeringer som er mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomme". Iht. høringsbrevet ønsker Samferdselsdepartementet at berørte og interessenter vurderer helheten i utvalgets forslag før regjeringen tar stilling til forslagene.

Etter HelseDirektoratets vurdering har utvalget svart ut hovedoppgaven i mandatet på en god måte og helheten i utvalgets forslag er også god. Gitt at forslagene gjennomføres er det all grunn til å tro at beslutningsgrunnlaget ved vurdering av investering i transportinfrastruktur vil bli bedre.

En del av forslagene vil av noen trolig kunne oppfattes som både faglig- og politisk kontroversielle. HelseDirektoratet vil derfor gi en litt mer utdypende vurdering av enkelte av forslagene og begrunne hvorfor vi mener at disse er gode.

HelseDirektoratet

Avdeling miljø og helse

Heidi Fadum, tlf.: +4790936759

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helseDirektoratet.no

Utdypninger og begrunnelser med utgangspunkt i metodisk konsistens, sektoransvar og overordnede mål på klima- og folkehelseområdet

Helsedirektoratets begrunnelser er for det første basert på viktigheten av et sektorovergripende perspektiv som vektlegger verdien av en konsistent metodisk tilnærming til hvordan utredninger skal gjennomføres iht. utredningsinstruksen. Dette har vi valgt å ta med, fordi Helsedirektoratet gjennom et pågående oppdrag om å lage en veileder for hvordan helseeffekter skal håndteres i konsekvensutredninger og samfunnsøkonomiske analyser også har sett at dersom problem, mål og virkemidler blandes sammen vil beslutningsgrunnlaget bli dårligere, og både sektorovergripende og sektorinterne målsettinger bli vanskeligere å nå.

I tillegg baserer vi oss på et folkehelseperspektiv som tilsier at alle samfunnssektorer har et ansvar for de helsekonsekvenser som fremkommer som resultat av aktivitet innenfor det som er definert som sektorens primære ansvarsområde. F.eks. ulykker og forurensning som resultat av vegtransport. Utfordringer på folkehelseområdet har dessuten klare paralleller til utfordringer relatert til klima og global oppvarming.

Utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser – Problem, mål og alternative tiltak

Det lå i utvalgets mandat at både retningslinjene i utredningsinstruksen og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser skulle følges. Likevel var det ikke gitt at utvalget skulle komme med en tydelig anbefaling om å tenke gjennom transportpolitikken og planleggingsregimet som Nasjonal transportplan (NTP) baserer seg på nytt. Denne anbefalingen støttes, og utvalget har trolig rett når det antar at dette vil avdekke mange nye muligheter til å oppnå høyere nytte til lavere kostnad. Kort sagt, bedre transportsektorens bidrag til samfunnsøkonomien. Da er god grunn til å gi sin tilslutning når utvalget poengterer at vi bør:

- *Ta et oppgjør med forestillinger om at investeringer i en bestemt transportform alltid er rett løsning og derfor et mål i seg selv.*
- *Endre de målformuleringene som egentlig er et forhåndsvalg av virkemiddel, fordi disse kan bli teknologisk utdaterte.*
- *Reelt vurdere alternative transportformer, konsepter og nye teknologier i konseptvalg for prosjekter.*
- *Se kritisk på de største prosjektpakkene omtalt i Nasjonal transportplan, der samfunnsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme prosjekter blandes sammen og der mål og virkemidler forveksles.*

At slike forslag iht. utvalgets vurdering vil medføre at målet om godsoverføring fra vei til bane bør avvikles og målet om nullvekst i personbiltrafikk i byene bør revideres, vil kanskje kunne oppfattes både som kontroversielt og snevert, men det kan også anses som en realitetsorientering basert på tydelige formuleringer av problem, mål og alternative tiltak. Den prinsipielle tenkningen som ligger til grunn kan altså anses som konsistent og i samsvar med utredningsinstruksen. En kan likevel stille spørsmål ved om utvalget har tatt utgangspunkt i et samfunnsperspektiv som er bredt nok når det har konkludert, eller om det først og fremst er sektormålsettinger som er tillagt vekt. For eksempel kan nullvekstmålet bidra til økt trivsel og trafikksikkerhet, i tillegg til at flere beveger seg til fots eller på sykkel – noe som er ønskelig i et folkehelseperspektiv. Kjøretøy, selv om der er elektrifiserte og automatiserte, kan blant annet forårsake trafikkulykker og redusere fysisk aktivitet.

Nullvisjonen om trafikksikkerhet – Et viktig sektormål i transportsektoren

Utvalget anbefaler som et av flere hovedbudskap at vi bør:

- *Påskynde overgangen til kjøretøy og infrastruktur som utnytter teknologi til mer effektivt å realisere nullvisjonen for trafikksikkerhet.*

Dette er et eksempel på at transportsektoren tar ansvar for de helsekonsekvenser transportaktiviteten fører til. Visjonen om null drepte og hardt skadde i transportsektoren har tidligere vært kontroversiell og delvis vært latterliggjort. Men visjonen har en klar parallell til hvordan helsesektoren tar utgangspunkt i sykdomsbyrden i samfunnet og der det er en målsetting om å redusere sykdom og skader mest mulig

uavhengig av årsak. Med ny teknologi åpner det seg muligheter til bedre måloppnåelse og reduserte helsekonsekvenser relatert til transportaktivitet enten det dreier seg om ulykker, lokal luftforurensning eller støy.

Denne typen sektormål på spesifikke områder med risiko for tap av helse er viktige bidrag også for å nå overordnede politiske målsettinger på folkehelseområdet. Helsedirektoratet vil minne om at kostnadseffektivitetsanalyser for å kunne prioritere tiltak etter et effektivitetsmål om mest mulig helse per investert krone er den analysemetode som anvendes i helsesektoren. En anvendelse av kostnadseffektivitetsanalyser fremfor nytte-kostnadsanalyser er et alternativ som kan vurderes også for andre sektorer i de tilfeller der helsegevinst er en hovedmålsetting med å iverksette tiltak. En harmonisering av analysemetodikk og verdsetting av liv og helse vil også kunne bidra til sektorovergripende konsistens slik utredningsinstruksen og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser legger opp til.

Klimaområdet – Sektorovergripende mål med parallell til folkehelseområdet

Utvalgets forslag om å basere seg på en erkjennelse av at våre overordnede klimamål krever en gjennomgripende omstilling der også transportsektoren er beredt til å iverksette de tiltak som denne rår over, er grunnleggende og prinsipiell. Helsedirektoratet vil argumentere for at en tilsvarende grunnleggende og prinsipiell tilnærming legges til grunn for å nå overordnede politiske målsettinger på folkehelseområdet. Basert på en slik tilnærming må alle samfunnssektorer settes i stand til, og være beredt til, å iverksette de tiltak de ulike sektorene rår over dersom slike kan bedre folkehelsen og er samfunnsøkonomisk lønnsomme. F.eks. kan transportsektoren bidra ved å tilrettelegge for mer fysisk aktivitet ved sykling og gange. Selv om sykdomsbyrde som følge av fysisk inaktivitet, fedme og psykiske lidelser i befolkningen er resultat av mange ulike uheldige forhold i samfunnet og som krever tiltak i mange sektorer, vil transportsektorens bidrag kunne ha stor betydning. Tilrettelegging for aktiv transport bidrar både til å redusere klima- og folkehelseproblemet, også psykiske lidelser.

Teknologi som case – Nye muligheter for alle, bedring for utsatte grupper av befolkningen og håndtering av usikkerhet i analyser

Utvalget trekker frem at teknologien gir muligheter til å løse problemer med utslipp, kostnader, ulykker, trengsel og køer. Og videre kan teknologien gi økt bevegelsesfrihet til alle, herunder de som har et dårlig transporttilbud i dag, ved bedre tilrettelagt, smart kollektivtrafikk, og på sikt også førerløse systemer. Ny teknologi vil antagelig fremme muligheter for personer med fysisk handikap. Det blir også viktig å legge til rette for personer med kognitive svekkelser, for eksempel demens. Det er behov for mer forskning- og utvikling på dette område – bl.a. med hensyn til hvordan nye teknologiske transportløsninger kan komme hele befolkningen til nytte – og spesielt grupper som har et svakere utgangspunkt. I en periode med raske endringer innen transportsektoren, blir det særlig viktig å sikre gode overgangsløsninger for "svake grupper" i overgangsperiodene. Hvis kjørerestriksjoner reduserer mobiliteten i "overganger", blir det viktig å kompensere for å motvirke isolasjon og for at f.eks. eldre kan være mest mulig selvhjulpne lengst mulig.

Nye teknologi vil forhåpentligvis fremme rimelige transportløsninger for alle. I den senere tid har Byvekstavtale-instituttet blitt kritisert, jf. f.eks. siste lokalvalg. Helsedirektoratet mener det blir viktig med kunnskap om sosiale konsekvenser av transportpolitikken, dels for å gjøre den så rettferdig som mulig og dels for å skape legitimitet og tilslutning fra befolkningen. Vi vil i den sammenheng vise til prosjektet [INCLUDE – INCLUSIVE Decarbonisation and Energy transition](#). Universitetet i Oslo har nylig fått støtte fra Forskningsrådet til å opprette et nytt senter for samfunnsvitenskapelig forskning på miljøvennlig energi. Senteret vil motta støtte over 5 år, evt. lenger. Målet er å utvikle kunnskap og løsninger som trengs for å realisere et sosialt rettferdig lavutslippssamfunn. Helsedirektoratet deltar som brukerpartner i prosjektet sammen med en rekke andre aktører.

Det kan altså være både fremtidige effektivitet- og fordelingsgevinster å hente i ny teknologi som kan påvirke folks helse og livskvalitet i positiv retning. Helsedirektoratet gir sin tilslutning til utvalgets forslag om at dagens mål om et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og omstilling til lavutslippssamfunnet, med fordel kan suppleres med en visjon om «bærekraftig bevegelsesfrihet» som viser til FNs bærekraftsmål. At dette har særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne, eldre og sosioøkonomiske svakere grupper, gir en vektlegging som også kan ha betydning for å redusere konsekvenser av sosial ulikhet i helse.

Til tross for en betydelig grad av teknologioptimisme oppfatter vi utvalget forbilledlig nøkterne når utvalget anbefaler at vi bør:

- *Synliggjøre hva som er sårbart for usikkerheten om teknologisk utvikling når vi gjør samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser av prosjekter – og øke robustheten gjennom i større grad å velge prosjekter som er lønnsomme på kort sikt.*

Dette er også et eksempel på en anbefaling som det er lett å gi sin tilslutning til. Men likevel en anbefaling som må balanseres mot det faktum at det er vanskelig å forutsi teknologiens betydning, og at det kan bli slik at vi overvurderer teknologiens betydning på kort sikt – og undervurderer den på lang sikt; som også utvalget fremhever.

Nødetatenes behov

I forbindelse med selvkjørende transport, er det viktig å ta hensyn nødetatenes behov. Egne selvkjørende utrykningskjøretøy er nok et stykke frem, selv om droner har vært nevnt. Selvkjørende kjøretøy må kunne ta hensyn til utrykningskjøretøy i trafikken og reagere hensiktsmessig for å slippe disse frem. Utrykningskjøretøyene må også kunne få informasjon fra de nye trafikksystemene. Nødetatenes fremtidige nød og beredskapsnett som sannsynligvis blir et 5G-nett, må også kunne integreres og gjøre nytte av det som skjer rundt intelligente veier, og evt. kunne benyttes som kommunikasjonsvei.

Produksjon og sirkulær økonomi

Vi kan ikke se at rapporten går inn i spørsmål rundt produksjon av utslippsfrie transportmidler. Selve produksjonen medfører også karbonavtrykk. Forsøpling kan også bli et problem. Det bør vurderes å se nærmere på hvordan nye transportløsninger kan inngå i en mer sirkulær økonomi der reparasjon og resirkulering av transportmidlene blir en del av løsningen.

Planlegging, transport og samfunns mål

I forbindelse med regionreformen skal det regionale folkevalgte nivået styrke sin rolle som regional samfunnsutvikler¹. Videre skal fylkeskommunenes deltakelse i planleggingen av store statlige infrastrukturprosjekter styrkes, herunder involveres i utarbeidelsen av samfunns mål for KVVU-arbeidet. Den regionale planleggingen er et sentralt verktøy for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere aktører og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemidler. I arbeidet for effektive og målrettede transportløsninger, ser vi at fylkeskommunene kan spille en viktig rolle, også innen innovasjons- og utviklingsarbeid i transportsektoren.

¹ [Meld. St. 6 \(2018–2019\) Melding til Stortinget. Oppgaver til nye regioner.](#)

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
Direktør

Heidi Fadum
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

Helse- og omsorgsdepartementet

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Samferdselsdepartementet		Postboks 8010 Dep	0030 OSLO