



Arkivsak-dok. 19/00331-2
Saksbehandler Linda Carolina Ehnmark

Saksgang
Fellesnemnda

Møtedato
24.09.2019

Uttalelse til rapport fra Regjeringens ekspertutvalg på tema Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet

Innstilling fra prosjektleder

Fellesnemnda for Vestfold og Telemark fylkeskommune støtter hovedtrekkene i rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet». Rapporten reiser mange relevante problemstillinger, og må få en sentral plass i det videre arbeidet med å revidere Nasjonal transportplan (NTP 2022-2033). Fellesnemnda ønsker å trekke frem følgende:

1. Rapporten anbefaler å legge større vekt på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger for prioriteringer av prosjekter i kommende NTP, og at NTP må stresstestes for å ta høyde for teknologisk utvikling. Fellesnemnda støtter en gjennomgang av NTP for å identifisere prosjekter som er sårbare for teknisk risiko. Samtidig bør det også vektlegges bredere samfunns mål enn de som ligger til grunn for tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser. Det gjøres fordi analysene er mangelfulle i dag, og fanger ikke opp alle samfunnsgevinster ved samferdselssatsinger.
2. Forventninger til muligheter som ligger i ny teknologi må ikke være til hinder for investeringer i store infrastrukturprosjekter og samferdselssatsinger som vil utløse økt verdiskaping, bidra til ønsket by- og samfunnsutvikling samt gi mer bærekraftige transport.
3. Fellesnemnda støtter at nullvekstmålet kan videreutvikles. I dette arbeidet må man i tillegg til teknologisk utvikling også vurdere andre samfunns hensyn slik som byutvikling, arealutvikling, næringsutvikling og folkehelse. Fylkeskommunen og de aktuelle byområdene må involveres i prosessen. Satsingen på forpliktende samarbeid om helhetlig areal og transportutvikling i byene må videreføres og utvides med mål om en helhetlig bypolitikk for både store og mellomstore byområder. Videre må staten etablere en politikk som fremmer bærekraftig bevegelsesfrihet basert på kollektivtransport og nye mobilitetsløsninger i både by- og bygdeområder.

4. Fellesnemnda viser videre til vurderingene av ulike temaer i rapporten slik de er tatt inn i saken.

Bakgrunn for saken

Transportsektoren står fremfor et teknologisk skifte som har potensial til å endre måten personer og gods forflyttes i framtiden. Samferdselsdepartementet oppnevnte 2. juli 2018 et ekspertutvalg («utvalget») for å vurdere implikasjonene av rask teknologisk endring for planlegging av fremtidens infrastrukturbygging. Rapporten inngår som en del av det faglige grunnlaget for arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033.

Utvalget leverte sin rapport 27. juni 2019. Samferdselsdepartementet sendte rapporten på høring. Høringsfrist er tirsdag 1. oktober 2019. Vestfold og Telemark fylkeskommuner har samordnet sine innspill. Det er invitert til å komme med innspill, samt gjennomført et innspillsmøte 28. august 2019.

Saksopplysninger

Utvalgets hovedoppgave var ifølge mandatet å fremme forslag om hvordan samfunnet skal håndtere planlegging av fremtidens infrastruktur gitt den raske teknologiske utviklingen i sektoren. Dette innebærer å vise hvordan regjeringen i neste Nasjonale transportplan (NTP) 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. Det henvises til rapporten for nærmere saksopplysninger (vedlegg 1).

Utvalgets hovedbudskap er at bruk av ny teknologi kan gi bedre mobilitet, samtidig som en bruker mindre penger i transportsektoren. Videre kan ny teknologi bidra til å løse problemer med utslipp, kostnader, ulykker, trengsel og køer. Ny teknologi kan 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 kan gi Norge muligheter til å bli et foregangsland i utviklingen av nye, bærekraftige mobilitetsløsninger. Ved å legge bedre til rette for næringslivet, kan en øke grønn norsk verdiskaping bidra til økt konkurransekraft, skape nye og fremtidsrettede arbeidsplasser, og gjøre Norge til et enda mer attraktivt land å bo i.

Rapporten peker på fire hovedtrender som i særlig grad vil prege transportsektoren fremover:

- Elektrifisering: Ekspertutvalget ser en entydig overgang til fornybar og bærekraftig energi i alle transportsektorens fremkomstmidler.
- Selvkjørende transport – automatisering/ autonomi: Utvalget ser en utvikling mot stadig økende automatisering av transportmidlene.
- Nye forretningsmodeller – delingsmobilitet: Det er et voksende mangfold av individorienterte forretningsmodeller, skreddersydd for fleksibel deling av mobilitetstjenester. Digitale løsninger gjør det enklere å dekke reisebehov uten at en trenger å eie et kjøretøy.
- Samhandlende intelligente transportsystemer (ITS): Utvalget ser en utvikling der transportmidler på tvers av transportformer er tilknyttet og samhandler i et felles

digitalt økosystem. Utviklingen åpner helt nye muligheter for treffsikker regulering, betydelige gevinster innen trafiksikkerhet, klima, og miljø.

Utvalget mener at transportpolitikken bør ha «bærekraftig bevegelsesfrihet» som mål, og bidra til at samfunnet når FNs bærekraftsmål for 2030.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Det er viktig for Fellesnemnda å uttale seg til rapporten. Utvalget har sett det som sin sentrale oppgave å komme med anbefalinger til politikerne om hvordan de kan og bør prioritere annerledes i lys av forventede teknologiske endringer. Rapporten kan dermed forventes å påvirke prioriteringene i neste NTP (2022-2033), en plan som ikke bare styrer de statlige samferdselssatsingene, men som også bestemmer rammene for transportpolitikken på regionalt og lokalt nivå.

NTP 2022-2033 legger videre føringer for den by- og samfunnsutviklingen i Vestfold og Telemark. Utvalget foreslår en stresstesting av prosjekter i NTP, hvilket vil kunne utsette eller stanse prosjekter som har høy politisk prioritet i Vestfold og Telemark fylke.

Vestfold og Telemark fylkeskommuner spiller en viktig rolle for transportsystemet i egenskap av å være den største veieier i regionen, organisator av kollektivtransporten, deleier i en internasjonal flyplass (Sandefjord lufthavn Torp), regional areal- og planmyndighet samt samfunnsutvikler. Teknologi byr på muligheter og risiko for fylkeskommunen, og det er viktig at fylkeskommunen følger med på og forstår den teknologiske utviklingen, samt er fremoverlent i forhold til å ta nye løsninger i bruk i egen virksomhet og i samfunnet i samarbeid med andre aktører.

Prosjektleders vurdering

Saken konsentrerer seg om temaer som vurderes å være av størst betydning for Vestfold og Telemark fylke.

Samfunnsøkonomisk analyse og forbedring av modell- og metodeverktøy

Utvalget foreslår at større vekt legges på samfunnsøkonomiske nytteberegninger for prioriteringer av prosjekter i NTP. Utvalget anbefaler videre at dagens analyseverktøy må videreutvikles, og blant annet ta mer hensyn til nye teknologiske trender (kap 4.3). Det foreslås en stresstest av planlagte NTP-investeringer for å avdekke muligheter for å oppnå større nytte med lavere kostnad.

Fylkeskommunen er enig i at det er fornuftig å stressteste prosjektene i gjeldende i NTP, men ikke kun i forhold til samfunnsøkonomisk nytte, siden det er begrensninger i disse beregningene i dag. Fylkeskommunen mener at det er nødvendig at disse verktøyene tar inn over seg de helhetlige målene for utviklingen av samfunnet, byer og tettsteder.

Fylkeskommunen er opptatt av at planlegging og bygging av store samferdselsprosjekter, som kan utløse store samfunnsgevinster i regionene, ikke må utsettes i påvente av ny teknologi. I så fall vil dette dempe økonomisk aktivitet, verdiskaping samt en omstilling til miljøvennlig og aktiv transport.

NTP må legge en visjon for hvilken samfunnsutvikling transport skal bidra til grunn. Fylkeskommunen har sammen med andre fylkeskommuner i Østlandssamarbeidet forfektet en overordnet visjon for transportpolitikken om en balansert og flerkjernet regional utvikling på Østlandet. Intercityutbyggingen, som gir et høykapasitets kollektivtilbud, vil bygge opp om denne visjonen. En fullt utbygget Vestfoldbane til Porsgrunn/ Skien vil ikke bare knytte sammen bo, service og arbeidsmarkedene i byområdene i Telemark og Vestfold fylke og hovedstadsområdet, bygge opp under miljøvennlig transport, men gi en nødvendig avlastning til utbyggingspresset i hovedstadsområdet. En balansert utvikling minsker også sårbarheten i forhold til et sterkt sentralisert utbyggingsmønster. En annen parallell er Regional plan for Bærekraftig Arealpolitikk (RPBA) i Vestfold som bl.a. skal bidra til bærekraftig arealutvikling som begrenser transportbehovene og bygger opp om miljøvennlig og aktiv transport.

Fylkeskommunen støtter de fagmiljøer (f.eks. Mc Kinsey et al «An integrated perspective on the future of mobility») som vurderer at jernbane spiller en rolle for kollektivtransporten i byområdene også i framtiden. Vestfoldbanen er ryggraden i kollektivsystemet i Vestfold i dag, og en videre IC-utbygging vil spille en viktig rolle i å binde det nye fylket sammen med frekvent togtilbud med kortere reisetid.

Videre legger det til rette for ønsket byutvikling med fortetting rundt knutepunkt og kollektivårer. Stasjonsbyer som Ski, Moss og Holmestrand som har oppgradert jernbanen til IC-standard, opplever befolkningsvekst og økt attraktivitet for investeringer.

Fylkeskommunen vurderer at også om det knytter seg usikkerhet til fremtidens transportløsninger, vil det være dårlig samfunnsøkonomi og svært uheldig for omleggingen mot mer effektiv bærekraftig transport å bremse eller stoppe påbegynte prosjekter. Dette betyr bl.a. at Vestfoldbanen og den videre Intercity-utbyggingen i Vestfold og Telemark må fullføres som planlagt.

De mindre strekningsvise prosjektene som gir rask avkastning slår bedre ut enn de mer omfattende helhetlige infrastrukturutbyggingene, der den fulle samfunnsnyttens først kan hentes når hele systemet er bygget ut. Eksempler her er Grenlandsbanen, som er en fortsettelse av IC-utbyggingen, og vil binde Sør-Norge sammen, samt veiprojektet E134 over Haukeli med en arm til Bergen, som fullt utbygget vil fungere som den ene hovedveien sør-vest i Sør-Norge. I den sammenheng er det relevant å påpeke at nye veiprojekter vil være en naturlig konsekvens av at konkurransedyktigheten til vei vis-a-vis andre transportformer forventes å styrkes.

Utvalget foreslår en rekke forbedringer av statens prosjektmodell for store investeringer – konseptvalgutredninger (KVU)/ kvalitetssikring (KS)-systemet. Fylkeskommune støtter at statens prosjektmodell forbedres – for eksempel anbefalingen om at KVUer må gjennomføres i et samarbeid mellom alle relevante aktører, og ikke i samme omfang som tidligere legges til en enkeltetat alene. Fylkeskommunen, på lik linje med andre transportetater, bør gis en rolle i KVU.

I den sammenheng ønsker fylkeskommunen å foreslå at statens håndbøker og veinormaler fortløpende revideres slik at de tar høyde for den teknologiske utviklingen. Fylkeskommunen

deler utvalgets vurdering at automatisering og samhandlende transportsystemer over tid vil gi sikrere trafikkavvikling, hvilket kan innebære at veiinfrastruktur kan løses enklere enn i dag.

Miljøvennlige reiser i byområder og bygdeområder

Revidering av nullvekstmål

Rapporten bærer preg av storbytenkning. Det savnes mer helhetlige vurderinger som fungerer for mellomstore og mindre byområder. I Vestfold og Telemark er det byer og tettsteder med ulik størrelse, behov og muligheter – men hvor mange av rapportens anbefalinger vil ha innvirkning.

Utvalget hevder at målet om nullvekst i personbiltrafikk i byer er i ferd med å bli utdatert – og at vi kan unngå utslipp og kø med teknologi. Utvalget anbefaler derfor en revisjon av nullvekstmålet slik at det blir teknologinøytralt, og at veiprosjekter og kollektivprosjekter nær by bør gjennomgås i lys av et revidert mål. Vi støtter at nullvekstmålet kan videreutvikles, men det må ikke bare endres for å ta inn over seg mulighetene som ligger i ny teknologi, men må også ivareta forholdet til arealutvikling, næringsutvikling, god folkehelse og bevaring av landbruks- og naturverdier. Utslippsnøytrale biler vil fortsatt skape støy, støv og forurensing. Biler vil fortsatt ta verdifull plass i byen som kan nyttes til andre formål og aktiviteter, og nye veier krever mye areal.

Nullvekstmålet har til nå vært det sentrale målet for byvekstavtaler med staten og lokalt samarbeid om bypakker. Avtaler som bidrar til å se sammenhengen mellom areal- og transportutvikling vil være et viktig verktøy framover for å nå nasjonale, regionale og lokale mål i tråd med FN's bærekraftsmål. Fylkeskommunen presiserer at vi i samarbeid med de aktuelle byområdene ønsker å være med på prosessen for å videreutvikle og spesifisere mål for framtidige byvekstavtaler. I Vestfold og Telemark vil Byområde Grenland forhandle om en byvekstavtale, og vestfoldbyen jobber med å komme i posisjon for en byvekstavtale.

Investeringer i transport i byene handler om mer enn å frakte mennesker. Der mange mennesker ferdes, skapes det markeder, som igjen tiltrekker seg investeringer og gjør det attraktivt å etablere seg i området. På denne måten handler knutepunktsutvikling både om å gjøre transport enklere, samtidig som det bidrar til aktiv, regional samfunnsutvikling. Ved forhandlinger om en byvekstavtale for Grenland vil for eksempel nullvekstmålet suppleres med mål om at regionen skal være attraktiv for et mangfoldig næringsliv og kompetent arbeidskraft, og at byområdet skal være et attraktivt sted å bo med levende bysentra og gode transportløsninger. Dette helhetsperspektivet må ivaretas samtidig som teknologien utnyttes.

Bedre kapasitetsutnyttelse av veisystemet

Bedre utnyttelse av eksisterende veinett i byområdene er samfunnsøkonomisk fornuftig ved at vi kan unngå unødvendige investeringer, både ved hjelp av ny teknologi, regulering og prising, som beskrevet i rapporten (kap 3.7). Utvalget peker på at intelligent prising av transport er en forutsetning for å tilby god bevegelsesfrihet innenfor begrenset ressursbruk til infrastruktur.

Fylkeskommunen støtter anbefalingen om at en bør se på mulighetene innen kapasitetsprising som et trafikkregulerende virkemiddel. Likeså må en erkjenne at det vil ta tid før kapasitetsprising vil være en realitet, fordi det stiller krav til at kjøretøyer og infrastruktur i transportsystemet kan snakke sammen og er koblet sammen. Det videre arbeidet med NTP

bør belyse potensialet, hvordan og når myndighetene vil kunne ta kapasitetsprising i bruk. I den videre prosessen med NTP blir det viktig å synliggjøre alle tiltak og virkemidler som bidrar til bedre utnyttelse av veikapasiteten.

Bedre utnyttelse og fremkommelighet kan også oppnås ved å overføre flere bilreiser til andre transportformer, uavhengig av hvilke teknologiske løsninger vi vil få fremover. Det blir viktig at det offentlige på alle nivåer legger til rette for at ny teknologi styrker konkurransedyktigheten til kollektivtransporten. Ny teknologi som ivaretar hele reisekjeden og gjør det enklere for folk å benytte seg av kollektivtransport eller samkjøre, sykle og gå framfor å kjøre bil, vil også kunne bidra til dette.

Sømløs mobilitet i by og bygd

En ser stadig nye mobilitetstilbud og tjenestetilbydere i transportmarkedet (delesparkesykler, Uber osv.), og konkurransen om de reisende øker, spesielt i storbyene. Det nye tjenestene kan gi verdifull bevegelsesfrihet til grupper som i dag ikke har kollektivdekning, eller tilgang på bil. Men de nye tjenestene kan også konkurrere direkte med kollektivtransporten på en måte som skaper uønsket økning i trafikk. Fylkeskommunen ønsker å være pådriver for at det regionale mobilitetstjenestetilbud bygger opp om bærekraftsmål og andre samfunnsmål. I sin mest avanserte form kan innbyggere kjøpe «mobilitet som en tjeneste» (Mobility as a service – MaaS), der alle transportformer inngår. Det vil bli mer attraktivt å kjøpe mobilitet som en tjeneste, og flere vil velge å kvitte seg med privatbilen. Det er forretningsmodellen, og ikke teknologi, som er utfordrende for å få i stand et slikt MaaS-tilbud. Fylkeskommunen vil gjerne være offensive og pådrivere for samhandling mellom kollektivtransport og andre mobilitetstilbydere for å kunne tilby sømløse reiser. Utvalget vier lite oppmerksomhet til «mobilitet som tjeneste»-konseptet, men her er mange problemstillinger som må belyses i ny NTP. Ny kunnskap og erfaringsutveksling for det forretningsmessige, samt hvordan regulator rollen skal ivaretas er nødvendig. Den nasjonale «En Tur» må utfordres til å levere en samhandlingsplattform for MaaS.

Det kan virke som om rapporten underkommuniserer organisatoriske, administrative og forretningsmessige barrierer. Rapporten peker på behov for regulering, men her bør en også nevne deregulering som et virkemiddel.

Ny teknologi gir nye muligheter også utenfor byområdene – i tettsteder og bygder. Teknologien må tas i bruk forskjellig i by og bygd/distrikt. I områder med begrenset markedsgrunnlag må en vurdere hvordan «klassisk» kollektivtjenester kan gjøres mer konkurransedyktige i kombinasjon med nye løsninger. Et eksempel er Bygdepakke Bø og Sauherad der en ser på hvordan buss, persontrafikktilbud på Sørlandsbanen og Bratsbergbanen og andre mobilitetstiltak kan kombineres. Videre prøver Vestfold og Telemark fylker ut ordninger med å erstatte lokalbusser med bestillingstransport langs en rute til prisen av en bussbillett («Hent meg» i Bø og Flex i Revetal og Horten).

Ta vare på eksisterende infrastruktur

Fylkeskommunen vurderer på et generelt grunnlag at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta vare på fylkesveikapitalen. Fylkeskommunen ønsker å ta de nye løsningene for smart drift og vedlikehold i bruk, men ser samtidig at det vil være investeringskostnader før besparelsene lar seg realisere.

Utvalget peker på at transportetterspørselen på vei vil øke, delvis grunnet at veitrafikk blir mer konkurransedyktig foran andre transportslag. Likeså mener utvalget at samfunnet kan unngå kapasitetsutvidelse. Dersom transporten på vei øker i fremtiden vil det være enda viktigere å ta være på eksisterende veinettet. I tillegg kommer klimaendringer, som vil øke forringelsen av eksisterende infrastruktur. Det er naturlig at fylkeskommunen samarbeider med staten om å utvikle og ta i bruk ny teknologi knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur.

Helhetlig satsing på verdiskaping knyttet til transport

Fylkeskommunen støtter utvalgets anbefaling om at NTP må se transportpolitikken i sammenheng med kunnskaps- og næringspolitikk. Fylkeskommunen mener at det er viktig med statlige rammer, ordninger og virkemidler som kan bidra til å utløse potensialet for verdiskaping og omstilling av transportsektoren. Fylkeskommunen må få en sentral rolle i å utvikle og ta i bruk nye løsninger.

Vi mener det må satses på miljøer som er langt fremme på forskning og utvikling på innovative transportløsninger, og legge til rette for at det offentlige på alle nivåer kan ta de i bruk. Norske bedrifter og kunnskapsmiljøer bør gis anledning til å konkurrere om å finne de kreative løsningene for morgendagens mobilitet. Et eksempel er konkurransen «Smartere transport i Norge» som Samferdselsdepartementet gjennomførte i 2018. Det offentliges rolle som tilrettelegger for pilotering og uttesting av nye mobilitetsløsninger vil være viktig. Staten må videre ta ansvar for at regelverket ikke blir en hindring for å teste ut nye løsninger.

Vestfold og Telemark er hjem for flere framragende utviklingsprosjekter. Yara Birkeland AS utvikler autonom og utslippsfri logistikk løsninger og det som kan bli verdens første autonome containerskip, Yara Birkeland. Det utvikles helautonome logistikk-løsninger ved Herøya industripark og ny terminal, og snart skal Yara Birkeland testkjøre mellom Herøya industripark og containerterminalene i Brevik og Larvik. Grossistbedriften Asko har gitt i oppdrag å utvikle autonome transportferger som skal krysse Oslofjorden elektrisk og utslippsfritt fra 2024. Universitetet i Sørøst-Norge, med høyteknologimiljøene i Horten, Porsgrunn og Notodden-Kongsbergområdet, er ledende internasjonalt og i front på utvikling og testing av ny teknologi. En av to norske testarenaer for autonome maritime løsninger er lokalisert til Horten. Vestfold og Telemark fylke ønsker å ta posisjon som en node (eller «hub») for utvikling av ny teknologi og ta en nasjonal og internasjonal rolle i det grønne skiftet i samarbeid med sentrale myndigheter. Det bør legges til rette for at Norge kan være et laboratorium (f. eks. Living lab) for utvikling og uttesting av nye transportløsninger. Det er en forutsetning at digital infrastruktur og kraftnettet utvikles slik at det ikke blir en hindring for paradigmeskiftet i transportsektoren.

Luft og sjø

Vestfold og Telemark fylke har flere betydelige havner og to flyplasser. Sandefjord lufthavn Torp spiller en rolle som kollektivknutepunkt med nasjonale og internasjonale forbindelser i dag. Med en utvikling mot «utslippsfrie reiser» gjennom overgang fra fossil til biofuel og elektrisitet, vil flyreiser kunne fremstå som bærekraftige. Flyreiser krever mindre areal enn vei og bane, og det er ventet at flyplassene vil bli mindre arealkrevende i fremtiden. Det satses på økt grad av kollektivreise til lufthavnen.

Rapporten mangler tilstrekkelig vurdering av bruk av droner som et fremtidig alternativ innen mikrotransport. Det bør ses på potensialet både innen person og varetransport.

NTP bør videre ha større fokus på hvordan teknologi kan bidra til å koble sammen tradisjonelle og nye transportformer for gods og varer (intermodalitet) for å få mer sømløse overganger og effektiv logistikk. Utvalget foreslår en konsentrert satsing på verdiskaping innen maritim transportteknologi, og dette bør inkludere og henge sammen med prosjekter i havnene og tilkobling til landtransport.

Vedlegg:

Rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet»