

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato:

1.10.2019

Høring av rapport fra ekspertutvalget som har vurdert teknologi og fremtidens transportinfrastruktur – rapport fra ekspertutvalget

NHO viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev datert 28.06.19 om ovennevnte og takker for muligheten til å komme med innspill og kommentarer til rapporten.

Generelt

Ekspertutvalgets rapport gir et godt oppspill til momenter som må vurderes når vi fremover skal legge til rette for og ta høyde for ulike konsekvenser av teknologiske endringer for transportsystemet i bred forstand. Vi er fornøyd med at utvalget omtaler flere av de perspektivene som vi har formidlet under arbeidet. Ekspertutvalget trekker frem fire hovedtrender som i særlig grad vil innvirke på transportsektoren fremover:

- Elektrifisering
- Selvkjørende transport - automatisering/autonomi
- Samhandlende intelligente transportsystemer
- Nye forretningsmodeller – delingsmobilitet

Disse trendene er sammenfallende med våre analyser¹ og vil være førende for utviklingen av morgendagens mobilitetsløsninger. Det er etter vårt syn viktig å ha god innsikt og gode analyser på dette området som grunnlag for utforming av fremtidens samferdselspolitikk. NTP må derfor videreutvikles til i enda større grad omfatte gode politiske rammevilkår som sikrer god omstilling av transportsektoren i denne retning.

Det er likevel et krevende oppdrag som er gitt utvalget. Selv om teknologiutviklingen skjer raskt, er det usikkert hvor raskt ulike teknologiske løsninger vil fases inn og skaleres i markedet. Det er dermed også krevende å fastslå konkret hvordan teknologien påvirker investeringsbehovet på transportområdet. Hvilke praktiske konsekvenser dette får for fremtidige samferdselsprioriteringer er fortsatt usikkert. Ekspertutvalget peker også på dette.

Rapporten gir mange spennende innganger og drøftinger rundt relevante temaer her. Vi er fornøyd med at det løftes opp en rekke problemstillinger som det er viktig at kommende NTP adresserer og har et bevist forhold til. For eksempel er det tydelig at digital infrastruktur må bli en mer integrert del av transportpolitikken. Tilsvarende gjelder satsing på kompetanse, forskning og utvikling.

¹ I næringslivets perspektivmelding 2018, «Verden og oss», peker NHO på en rekke trender som vil påvirke oss og som vil være styrende for utviklingen. https://www.nho.no/siteassets/publikasjoner/naringslivets-perspektivmelding/pdf-er-sept18/nho_perspektivmeldingen_11_mobilitet.pdf

I sum taler dette for å gjøre NTP til et mer strategisk dokument. Ambisjonen må fortsatt være høye når det gjelder å legge til rette for mer sømløs mobilitet og gode transportsystemer, jf. Granavolden-erklæringen.

En velfungerende økonomi er avhengig av god mobilitet. Folk må på jobb, og varer og tjenester skal til markedet, så raskt og effektivt som mulig. Er mobiliteten god, vil samfunnet tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og stimulere til nye investeringer i næringslivet. Samtidig bidrar god mobilitet til å skape velfungerende og miljøvennlige byer, verdiskapende næringsregioner og letter handelen med utlandet. Det gir rom for høyere produktivitet, mer innovasjon og styrker evnen til omstilling.

Nedenfor følger en kort oppsummering av våre hovedinnspill som utdypes nedenfor.

- 1) NTP bør videreutvikles til et mer overordnet og strategiske dokument som sikrer behovsorientering og tilstrekkelig fleksibilitet som hensyntar teknologiutviklingen.
 - Ambisiøse klimamål må følges opp med styrket virkemiddelbruk for transportsektoren.
- 2) Samferdselsområdet må fortsatt prioriteres høyt i tiden fremover, men det økonomiske handlingsrommet tilsier at det blir helt nødvendig å tenke smartere og prioritere tøffere.
 - Nytte-kost analyser som beslutningsgrunnlag må forbedres.
- 3) En bør ikke være for konkluderende om hvordan investeringsbehovet vil være de neste tiårene, men vi støtter en metodikk som stress-tester prosjektene opp mot ulike teknologiscenarier.
 - Stress-testing av prosjekter må ikke øke planleggingstiden. Det må jobbes målrettet for at planleggingstiden blir kortest mulig.
- 4) Offentlig/privat samarbeid må styrkes for å utvikle innovative løsninger og effektiv ressursbruk.
 - Samtidig må det trekkes klarere grenser for hva som er det offentliges rolle og hva næringslivet kan ta hånd om i lys av teknologiutviklingen.
- 5) FOU-innsatsen må styrkes vesentlig innen transportområdet og behovet for å rekruttere ny/videreutvikle egen kompetanse er avgjørende
- 6) Offentlige myndigheter bør ta i bruk reguleringsteknikker som sikrer god bruk av teknologien.
 - Trafikkdataene må gjøres tilgjengelig for å bidra til ny næringsvirksomhet.
- 7) NTP krever mer oppmerksomhet rundt utbygging av IKT og strøminfrastruktur slik at dette ses i en helhetlig ramme.
- 8) Samferdselspolitikken må være næringsrettet og disse perspektivene må bli mer fremtredende i neste NTP.

1. NTP som verktøy og målsettinger

I dagens samferdselspolitikk er det nedfelt en rekke ambisjoner, målsettinger og delmål. Ekspertgruppen mener en bør unngå å sette delmål som egentlig er virkemidler. Det er vi enige i. Ett eksempel her er målet om å overføre gods fra vei til sjø og bane. Vi støtter også anbefalingen om at NTP bør ha en mer strategisk tilnærming. Dagens prosjekttilnærming kan bidra til forutsigbarhet i prosjektgjennomføring, men prosjektfokuset kan overskygge en mer nødvendig behovsorientering og bli mindre fleksibelt enn ønsket for å fange opp teknologiske endringer.

Ekspertgruppen viser også til at transportsektoren er Norges største utslippssektor. Regjeringen har også satt høye ambisjoner for å utvikle og tilrettelegge for innfasing av nullutslippsmobilitet i alle segmenter.

Selv om dette arbeidet vil være avhengig av når de teknologiske løsningene er kommersialiserbare, mener NHO at det vil kreve ytterligere styrket virkemiddelbruk for å sikre at ambisjonene realiseres.

2. Ressursbruk til samferdselssektoren

Samferdselsbevilgningene har økt betydelig gjennom de siste NTP-periodene. Det har vært helt nødvendig mht det investerings- og vedlikeholdsetterslepet som er gjeldende. Likevel er det grunn til å understreke at dagens bevilgninger til samferdselssektoren kun utgjør i overkant av 5 % av det samlede statsbudsjettet for 2019. Ekspertutvalget antyder at ressursbruken ligger på et høyt nivå mht. det totale handlingsrommet i norsk økonomi. NHO mener det er viktig at samferdselssektoren fortsatt prioriteres og at det er avgjørende at ambisjonene holdes høye fremover. Behovet for bedre transport- og mobilitetsløsninger vil være stort også i årene fremover.

Det økonomiske handlingsrommet tilsier likevel at det blir helt nødvendig å tenke smartere og prioritere tøffere. Vi støtter ekspertutvalgets vurdering om at vi må få mer igjen for ressursinnsatsen. Det krever større kostnadsfokus i alle ledd – ikke minst tenke mer nøkternt i omfang og dimensjonering av enkelte prosjekter. Her bør analyseverktøyene forbedres for å sikre forsvarlige standarder som møter fremtidens trafikkmønster. Ikke minst bør teknologien anvendes smart for å skape mer robuste behovsanslag, effektivisere planleggingen og redusere kostnader i byggefasen.

Nytte-kost-analyser bør være en god rettesnor for hvilke prosjekter som prioriteres. Det er likevel en svakhet at disse analysene ikke alltid gir det hele bildet av hvilken nytte et prosjekt kan tilføre samfunnet. Ekspertutvalget mener at for å bedre disse analysene så er det er nødvendig å sikre konsistens på tvers av prosjekter og transportformer. Videre må det arbeides med å inkludere konsekvenser av nye teknologiske trender.

I tillegg mener vi at kvaliteten i beslutningsgrunnlaget må forbedres. Bedre og mer treffsikre samfunnsøkonomiske analyser vil gjøre samfunnet bedre i stand til å ta mer kvalifiserte beslutninger. De forbedringspunktene som utvalget løfter frem, er det nødvendig å jobbe videre med, men det må også arbeides mer målrettet med å få frem nytten som prosjektene skaper og bidrar til å realisere. Departementet må følge dette videre opp.

Det er usikkert hvordan innfasing av nye teknologier vil påvirke investeringsbehovet. På den ene siden vil teknologi kunne føre til smartere vedlikehold, mer effektiv bygging og bedre utnyttelse av infrastrukturen. På den andre siden vil ny teknologi skape behov for investeringer i ny (digital) infrastruktur. De fleste prosjekter i dag omhandler dessuten utbedringer og løsninger som sikrer bedre fremkommelighet i en krevende topografi (fjelloverganger, rasutsatte strekninger, dårlig veistandard). I tillegg er det usikkert når en vil se effektene av smarte løsninger på veinettet. Det taler for at vi ikke kan være for konkluderende mht hvordan investeringsbehovet vil påvirkes.

3. Stress-testing av prosjekter

Det er viktig å ha en sunn kritisk tilnærming til at man både beslutter å bygge de riktige prosjektene og at man velger riktige løsninger. Begge deler er viktig for å unngå "feil investeringer". Ekspertgruppen foreslår en ordning med å stressteste prosjekter som skal inn i NTP. Dette tror vi kan være en god måte å sjekke om prosjektene tar høyde for de kommende teknologiske endringene. Slike stresstester må ta høyde for ulike scenarier mht tidsdimensjon for innfasing av løsninger. Vi bør også unngå at man unnlater å investere begrunnet i en teknologisk utvikling som lar vente på seg lenger enn antatt. Samtidig må ikke slike stresstester utformes på en slik måte at de bidrar til å forlenge planleggingstiden. Det må jobbes målrettet med å redusere planleggingstiden videre.

Ekspertutvalget viser til et eksempel der ny teknologi for lastebiler etterhvert vil kunne fjerne mye av miljøargumentet for gods på jernbane. Dette kan gjøre det mindre aktuelt å investere i jernbane. Dersom det viser seg at teknologien ikke kommer så raskt som man trodde, vil samfunnet kunne tape på at investeringsbeslutninger i jernbanen ble utsatt. NHO mener at rapporten ikke i tilstrekkelig grad drøfter hvilke konsekvenser usikkerhet knyttet til *tempoet* i den teknologiske utviklingen kan innebære. Etter vår vurdering er det viktig at man i kommende NTP har en balansert tilnærming til denne utfordringen.

Når veitransporten er utslippsfri og autonom, er det klart at jernbanens fortrinn mot vei svekkes. Samtidig presiserer vi at jernbanen er viktig utover klimagassutslipp og trafiksikkerhet. Godstransport på bane tilbyr næringslivet sikker og effektiv transport av gods, særlig over lengre avstander. Jernbanen er mer energi- og arealeffektiv enn veitransporten, den bidrar til bedre framkommelighet på veiene og den gir mindre miljøbelastning og slitasje på infrastrukturen enn veitransporten. Samtidig er både bane og sjø gode virkemidler for å kutte klimagassutslippene i dag og i årene framover.

4. Samarbeid mellom offentlig og privat

Det offentlige har en helt avgjørende rolle som tilrettelegger og etterspørter av nye teknologiske løsninger. Det gjelder særlig der hvor det offentlige har et ansvar for utvikling av samfunnsmessig infrastruktur og i sektorer der det offentlig utgjør den viktigste kunden, som bl.a. er tilfellet innenfor samferdselssektoren. Ved å være en krevende kunde som etterspør nye funksjoner og løsninger, vil det kunne legges til rette for et innovativt og skapende næringsliv – noe som også bidrar til en mer innovativ offentlig sektor. Det finnes mange gode eksempler der offentlige myndigheter har stilt krav og hvor markedet har funnet gode løsninger. Utvalget peker selv på at offentlige innkjøp er et helt sentralt virkemiddel for å fremme teknologisk utvikling og næringsutvikling i Norge.

Dette støtter NHO. Vi viser i den forbindelse til Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP), og mener at slike samarbeidsmodeller må styrkes i neste NTP. Gjennom innovative anskaffelser kan anbudsprosessene oftere innrettes slik at det stimulerer til nyskaping og utvikling av nye løsninger på aktuelle utfordringer, snarere enn å låse valgte løsninger på et tidlig tidspunkt. Vi mener derfor at økt bruk av innovative anskaffelser i samferdselssektoren må legges inn som en grunnleggende føring i arbeidet med neste NTP.

I denne sammenheng vil vi også understreke viktigheten av at offentlig sektor er sin rolle bevisst. Det avgjørende at offentlig sektor, i sin iver etter å drive frem ny løsninger, ikke trer inn i rollen som en økonomisk aktør i et marked. Det finnes flere eksempler på offentlige selskaper som etter vår vurdering beveger seg langt inn på områder som kan karakteriseres som teknologiutvikling og hvor kompetansen er sterkere i næringslivet. En slik opptreden fra offentlig sektor vil raskt utkonkurrere etablerte private aktører på området. Vi frykter at en slik atferd fortrenger de private bedriftene fra disse markedene, og dermed også fra deltakelse i de innovative prosessene som pågår her. All erfaring tyder på at det blir mindre innovasjon og teknologiutvikling om offentlig sektor blir stående alene med det ansvaret. Det må legges til rette for et godt samspill mellom offentlig og privat sektor der nettopp ønsket teknologiutvikling kan finne sted.

Vi skulle gjerne sett at utvalget i sterkere grad hadde drøftet disse dilemmaene. Tematikken er drøftet noe (s. 43-44) der man viser til mulige scenarier hvor det i fremtiden vil kunne være nye selskaper enn de man i dag forbinder med transportbransjen. Det kan være selskaper som i dag har sin kjernevirksomhet på digitale muliggjørende teknologier, som blir de som utvikler nye mobilitetsløsninger. Vi mener det er viktig

at man har en transportpolitikk som åpner for denne utviklingen og at man sørger for at offentlige selskaper ikke trenerer eller motarbeider dette.

5. Kompetanse, FoU og testarenaer

I dag går mindre enn 0,5 pst av samferdselsinnsatsen til forskning og utvikling. Når sektoren står overfor store endringer, er det avgjørende at FOU-innsatsen økes vesentlig. Utvalget peker også på dette. Skal det norske samfunnet generelt og næringslivet spesielt være i forkant på denne utviklingen, må vi være langt mer bevisst på denne delen av verdikjeden av transportarbeidet. Det er bl.a. behov for gode arenaer for testing av ny teknologi.

Det er positivt at det er etablert ordninger som Pilot T/Pilot E, men det kreves en helhetlig strategi for økt innovasjon og verdiskaping på området. Koordinering av programmer og innsatsområder må være slik at det gir mulighet for fremvekst av ny teknologi, nye løsninger og tjenester. Det er derfor positivt at utvalget påpeker behovet «*anvendelsesorientert forskning, utvikling og innovasjon innen transportområdet*». Konkurransen «Smartere transport i Norge», som Samferdselsdepartementer gjennomførte i 2018, er et eksempel til etterfølgelse.

Samtidig er det behov for ny kompetanse for å ta de nye teknologiene i bruk. Dette gjelder både de offentlige og private aktørene. Våre medlemsundersøkelser viser at behovet for å rekruttere kompetent arbeidskraft er en tilbakevendende utfordring hos svært mange. Gode bedriftsnære opplæringstilbud i digital kompetanse er ett av områdene som vil bli mer etterspurt i tiden fremover.

6. Tilgang på data av høy kvalitet med avklart eierskap

Vi er opptatt av at offentlige myndigheter generelt inntar en proaktiv rolle i hvordan man sikrer god bruk av den nye teknologien. Det handler om å sikre samordningsbehov, etablere samarbeidsarenaer og sikre god kunnskapsdeling, herunder også veiledning der det er nødvendig.

Ett område som også kan være interessant mht videre næringsutvikling er trafikkdata. Eierskap og åpenhet om data vil være et sentralt tema og utvalget kunne med fordel hatt større oppmerksomhet rundt dette. Morgendagens mobilitet vil generere en mengde data. Disse bør tilgjengeliggjøres for å bidra til at nye forretningsområder kan vokse frem. Personvernet må håndteres skånsomt, men det er viktig at offentlig ikke utøver eierskapet til dataene for strengt. NHO er i gang med en egen analyse på mulighetsrommet på dette området og vil komme tilbake med ytterligere utdypinger når den er klar.

7. Infrastruktur for IKT og strøm (Bredbånd og 5G er en viktig del av fremtidens infrastruktur)

Utvalget peker på at den raske teknologiske utviklingen og endringene det medfører vil skape nye infrastrukturbehov som det må settes av ressurser til. NHO deler denne oppfatningen. Vi ser det som viktig at det gis prioritet både til utvikling av digital og fysisk infrastruktur som er nødvendig for implementering av samvirkende ITS. Det er også nødvendig at barrierer kartlegges og elimineres. Samarbeid mellom offentlig og private aktører og sluttbrukere er en forutsetning for en dynamisk utvikling. Barrierer knyttes også til lover og regler som det offentlige har ansvaret for.

Når det gjelder elektrifisering og ladeteknologi referer utvalget til det faktum at tilgang på elektrisitet ikke er utfordringen, men dimensjonering for omfattende ladebehov som krever høy effekt. NHO er enig at dette er en utfordring. Her må det settes inn tiltak som bidrar til at når for eksempel hybride eller helelektriske ferjer settes i drift så er effektive ladeløsninger på plass.

Skal vi høste effektene av digitalisering og elektrifisering er det helt nødvendig at dette gis oppmerksomhet i kommende NTP og at det utvikles plan for hvordan nødvendig investeringer kan komme i tide. Dette er områder som norsk næringsliv kan spille en sentral rolle.

8. Samferdselspolitikken må bli mer næringsrettet

Det store teknologiskiftet i transportsektoren vil representere både utfordringer og muligheter for norsk næringsliv. For de fleste handler det om å tilpasse seg endringene på en slik måte at konkurranseevnen ikke forringes, samt utvikle forretningsmodeller som gir grunnlag for økt konkurransekraft.

Når teknologi- og markedsutviklingen er usikker, setter det større krav til forutsigbarhet fra offentlige myndigheter. Særlig gjelder det på områder der det også er et politisk ønske om at næringslivet skal gå foran. Bedriftene har lange horisonter for sine investeringer. Kortsiktig politisk tautrekking om avgifter, mv. i statsbudsjettet skaper en politisk risiko som er uønsket.

Samtidig er det grunn til å forvente at samferdselsinnsatsen i større grad kan innrettes på en måte som stimulerer til eksportrettet næringsutvikling. En gjennomgang NHO har fått gjort viser at norsk næringsliv har best forutsetninger for å lykkes på transportområdet som tar utgangspunkt i norske fortrinn. De norske fortrinnene kan knyttes til sterke eksisterende næringsmiljøer innen industri, energi og maritime operasjoner så vel som til IKT-relaterte produkter og tjenester.

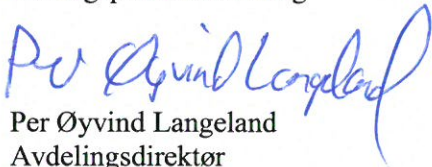
Det er derfor god grunn til å se på transportsektoren og tilgrensende verdikjeder som lovende satsingsområder for norsk økonomi i årene som kommer – for eksempel innen:


- utvikling av ferge- og skipsløsninger som utnytter nye energiløsninger og nye styringssystemer
- utvikling av nye energiforsyningsløsninger til transportsektoren, eksempelvis ladestasjoner til elektrifisering, batteriteknologi eller hydrogenløsninger
- produksjon av drivstoff, både fornybar kraft, hydrogen, biodrivstoff og LNG som erstatning for tung bunkersolje som drivstoff i skipsfart
- utvikling av nye digitale styringssystemer på systemnivå i transportsektoren (ITS)
- nisjeoppdrag for rådgivere, arkitekter og entreprenører

NHO mener at næringsperspektivet kunne vært enda mer fremhevet i rapporten. I utarbeidelse av NTP er det etter vår vurdering helt avgjørende at denne dimensjonen blir mer fremtredende. Som nevnt ovenfor, vil bl.a. økt bruk av innovative anskaffelsesprosesser være et viktig redskap i denne sammenheng.

Med vennlig hilsen

NÆRINGSLEVETS HOVEDORGANISASJON
Næringspolitisk avdeling


Per Øyvind Langeland
Avdelingsdirektør


Thomas Felde
Seniorrådgiver