

Saksframlegg

Høring - Rapport om teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (Kunnskapsgrunnlag til ny Nasjonal transportplan)

Arkivsak.: 19/23191

Rådmannens forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringssvar som innspill til rapport om teknologi og fremtidens transportinfrastruktur:

1. Målet om å få mer gods over på andre transportårer enn veg må opprettholdes frem til det foreligger en løsning på hvordan man skal klare å ivareta økningen i godstrafikken.
2. Nullvekstmålet må opprettholdes som overordnet mål fordi det ivaretar flere mål i byområdene. Ved en eventuell revisjon må målet:
 - a) skille mellom antall kjørte kilometer med fossilfrie og fossile drivstoff, for at staten da sterkt stimulerer til økt el-bilandel med en rekke virkemidler.
 - b) inkludere næringstrafikken for å stimulere til utvikling av en grønnere og mer effektiv næringstransport.
 - c) sikre folkehelse, redusere forurensing fra støy og støv, tilrettelegge for at flere går, sykler og reiser kollektivt og for å bidra til en attraktiv by.
3. Det må vurderes å innføre tilleggsbelønning fra staten hvis byene klarer en bedre måloppnåelse på trafikkutvikling og utslipp enn avtalt.

Saken gjelder

I forarbeidene til Nasjonal transportplan (NTP) er det gjort endringer i prosess og organisering av arbeidet. Det er derfor sendt ut en rekke bestillinger på fagrapporter som skal danne grunnlaget for ny NTP. Samferdselsdepartementet har derfor oppnevnt et ekspertutvalg for å vurdere konsekvensene av rask teknologisk endring for planlegging av fremtidens infrastrukturbygging. Dette utvalget har levert sin rapport og den er sendt på høring.

Bakgrunn

Samferdselsdepartementet oppnevnte 2. juli 2018 et ekspertutvalg 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.

Utvalgets hovedoppgave var ifølge mandatet å fremme forslag til 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 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. Utvalget leverte sin rapport 27. juni 2019.

Trondheim kommune

Samferdselsdepartementet ønsker at berørte og interessenter vurderer helheten i utvalgets forslag før regjeringen tar stilling til forslagene. Samferdselsdepartementet sender derfor rapporten på høring med frist 1. oktober 2019.

Fakta

Rapporten oppsummerer hovedbudskapet på følgende måte:

“Bevegelsesfrihet, det vil si opplevelsen av høy mobilitet for folk og for næringsliv i alle deler av landet og ut i verden, er grunnleggende positivt og verdiskapende for vårt moderne samfunn. Med god bruk av ny teknologi kan kostnadseffektive og fremtidsrettede transportløsninger gjøre denne bevegelsesfriheten mer bærekraftig, større og billigere for samfunnet.

Bærekraftig bevegelsesfrihet, der transportpolitikken tar oss mot FNs bærekraftsmål for 2030, er visjonen vi bør strekke oss mot. Beslutningstakere må erkjenne at ny teknologi gir helt nye og større muligheter for god mobilitet i Norge, med vår spredte bosetning i et land med fjell og fjorder. Det vil kreve politisk handling og omstilling på alle nivå i transportsektoren hvis vi skal lykkes.

VI KAN:

- *Få bedre mobilitet og samtidig bruke mindre penger i transportsektoren.*
- *Løse problemer med utslipp, kostnader, ulykker, trengsel og køer.*
- *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.*
- *Bli et foregangsland i utviklingen av nye, bærekraftige mobilitetsløsninger.*
- *Legge bedre til rette for at næringslivet kan øke grønn norsk verdiskaping, gi økt konkurransekraft, skape nye, fremtidsrettede arbeidsplasser og gjøre Norge til et enda mer attraktivt land å bo i.*

Teknologiske endringer i transportsektoren oppsummeres til følgende:

- *Elektrifisering - Overgang til fornybar og bærekraftig energi*
- *Selvkjørende transport - Utvikling mot stadig økende automatisering av transportmidlene.*
- *Samhandlende intelligente transportsystemer - utvikling der transportmidler på tvers av transportformer er tilknyttet og deltar i et felles digitalt økosystem. Gir nye muligheter for treffsikker regulering, trafikkisikring og nye virkemidler for å redusere klima- og miljøbelastningene.*
- *Nye forretningsmodeller - Delingsmobilitet - Individorienterte forretningsmodeller skreddersydd for fleksibel deling av mobilitetstjenester.*

VI BØR:

- *Tenke gjennom transportpolitikken og planene på nytt – en stresstest av Nasjonal transportplan (NTP) vil avdekke mange nye muligheter til å oppnå høyere nytte til lavere kostnad.*
- *Erkjenne at våre klimamål krever en gjennomgripende omstilling til utslippsfrie løsninger for alle transportformer.*
- *Påskynde overgangen til kjøretøy og infrastruktur som utnytter teknologi til mer effektivt å realisere nullvisjonen for trafikkisikkerhet.*
- *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. Teknologitvillingen betyr blant annet at klimagassutslipp og trafikkisikkerhet vil svekkes som argumenter for godsoverføring fra vei eller for nullvekst i personbiltrafikk i byene. Godsoverføringsmålet bør derfor avvikles, og nullvekstmålet bør*

Trondheim kommune

revideres og erstattes med et mål som peker på det vi faktisk ønsker oss, eksempelvis mindre kø eller frigjøring av arealer til andre formål.

- Kun begrense trafikk på de stedene og tidene det faktisk er fullt på veien eller der trafikk kommer i konflikt med andre mål, eksempelvis behov for å bruke plassen til andre aktiviteter. Men det å benytte seg av nye teknologiske muligheter for kapasitetsprising som et trafikkregulerende virkemiddel vil bli nødvendig for å gi så god bevegelsesfrihet som mulig og få rett nivå på samfunnets ressursbruk til infrastruktur, uavhengig av hvordan man politisk velger å fordele finansiering av infrastrukturbygging mellom skatteseddel og brukerbetaling.*
- Reelt vurdere alternative transportformer, konsepter og nye teknologier i konseptvalg for prosjekter. Dette krever at vi gjør bedre og bredere analyser med vekt på funksjonalitet.*
- 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.*
- Se kritisk på de største prosjektpakkene omtalt i Nasjonal transportplan, der samfunnsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme prosjekter blandes sammen og der mål og virkemidler forveksles. Hvert enkelt delprosjekts bidrag til helheten må kunne forsvares for seg selv og vurderes opp mot teknologisk utvikling.*
- Se på nytt på hvordan arbeidet med kunnskapsgrunnlag og utredninger for transportpolitikken er organisert, slik at teknologi og vurderinger på tvers av transportform ivaretas bedre.*
- Satse mer på anvendelsesorientert forskning, utvikling og innovasjon innen transportområdet slik at innsatsen står i forhold til den raske teknologiske utviklingen, behovet for å redusere usikkerhet og transportsektorens store betydning for samfunnet.*
- Bruke offentlige anskaffelser for å stimulere til nye løsninger som treffer våre utfordringer og skaper næringsutvikling.*
- Legge større vekt på transportsystemets vesentlige betydning for nasjonal sikkerhet og beredskap - spesielt i transportplanleggingen. Omfattende digitalisering og endring i energibruk kan endre sårbarhets- og trusselbildet, samtidig som transportsektoren blir stadig mer kritisk for stats- og samfunnsikkerheten i krise og krig.”*

(Kilde: Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet, Rapport fra Ekspertutvalget - teknologi og fremtidens transportinfrastruktur:2019)

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Saken har ingen direkte konsekvenser for klima og det ytre miljø på nåværende tidspunkt. Rapporten vil kunne gi nye føringer for ny NTP som igjen vil kunne bevilge penger og foreslå en retning for utviklingen i samferdselssektoren som på lengre sikt vil kunne bidra til en mer klimavennlig utvikling.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Denne saken er et overordnet høringsinnspill på en faglig utredning og har ingen økonomiske konsekvenser for kommunen på nåværende tidspunkt.

Rådmannens vurdering

Trondheim kommune synes det er positivt at det åpnes for lokale innspill også til faktagrunnlaget i forarbeidene til ny NTP. I første høringsuttalelse til ny NTP pekte Trondheim kommune på følgende problemstilling: *“Nye mobilitetstjenester og ny teknologi slik som bildelingstjenester, intelligente transportsystemer og autonome kjøretøy er avhengig av forutsigbare rammer og regelverk for å sikres gode utviklingsvilkår. Samtidig så må lovverket tilpasses slik at nye tjenester og teknologier kan legges til rette for og reguleres. Ny NTP må ta opp disse problemstillingene slik*

Trondheim kommune

at man er rustet for morgendagens transportsystem.” Rådmannen er enig i at NTP i større grad må ta inn over seg teknologiutvikling. Denne rapporten er derfor et viktig kunnskapsgrunnlag for å lage en mer fremtidsrettet NTP.

Godsoverføringsmålet

I rapporten pekes det på at overføring av gods fra vei til sjø og bane blir mindre samfunnsøkonomisk. De lengste kjøretøyene benytter så liten andel av tilgjengelig kapasitet på hovedveinettet, og benytter denne mer jevnt fordelt over dagen, at overføringsprosjekter heller ikke kan begrunnes i kapasitetsutfordringer på veinettet. På bakgrunn av dette er det konkludert med at godsoverføringsmålet bør avvikles.

Trondheim kommune har tidligere uttalt følgende angående godsoverføringsmålet:

“Godsanalysene i innværende NTP dokumenterer en eksplosiv økning i godsmengden på veg, samtidig som virkemidlene for godsoverføring til sjø og bane i stor grad mangler. Det mangler kunnskap om hvordan disse utfordringene kan løses nasjonalt og regionalt, og det bør derfor utarbeides regionale godsanalyser i et samarbeid mellom departement, fylkeskommune, aktuelle bykommuner, næringsaktører, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og andre aktører som er relevante for håndtering og distribusjon av gods. Regional godsanalyse for Trøndelag må blant annet inneholde utredninger om godsmengder, viktige strekninger og hjørnesteinsbedrifter.”

Rådmannen mener at rapporten blir for generell i sin tilnærming til spørsmålet om godstransport. Godsstrømmer må sees på i en regional kontekst, da omfanget av godstransport vil variere i de ulike transportkorridorene. Derfor bør regionale analyser legges til grunn, før man avviker fra godsoverføringsmålet. Arealkonsekvenser og konsekvenser for kapasitet på vegnettet og i kryss i regionen er viktige tema i tillegg til klimamålet, i de regionale analysene. Det trafikale bildet påvirkes mest av lokale flaskehals og kryss der det er store trafikkavviklingsproblemer, ulike transportgrupper og kritiske ulykkespunkt.

Det står i tillegg lite om hvordan man skal imøtekomme økningen i godsmengden og hva som er tidsperspektivet for å få klimautslipp av godstransport på samme nivå som på for eksempel bane. Så lenge man ikke vet hvordan godsstrømmene skal ivaretas og på hvilken måte dette kan løses på vei, kan man ikke avvike fra godsoverføringsmålet.

Systemet for godstransport er privatisert, komplekst og verdensomgripende. Kommunen har få virkemidler til å styre dette, men får effekten av godstransportstrukturen lokalt både gjennom arealbruk, trafikk med tilhørende barrierer, støy og luftforurensing, ulykker og markedsstyrt lokal distribusjon. Endring av målsetning for godstransport bør ikke gjøres før en har oversikt over lokale og regionale konsekvenser.

Nullvekstmålet

I rapporten pekes det på at nullvekstmålet bør revideres og erstattes med et mål som peker på det vi faktisk ønsker oss, eksempelvis mindre kø eller frigjøring av arealer til andre formål. Bakgrunnen for nullvekstmålet slik det er definert i dag, er reduksjon av klimagassutslipp. Med den teknologiske utviklingen som foregår i transportsektoren når det gjelder overgang til fornybar og bærekraftig energi, mister målet gjennomslagskraft. Derfor bør dagens definisjon av nullvekstmålet revideres.

I forbindelse med byvekstforhandlingene ga avtaleområdet en samlet uttalelse vedrørende nullvekstmålet:

- 1. At måleparameter for nullvekstmålet er satt til antall bilkilometer, samtidig som avtaleområdet utvides geografisk, medfører at hver nye biltur fra f.eks. Stjørdal-Trondheim, på*

Trondheim kommune

E6 som vil få økt kapasitet og kjørehastighet, vil utgjøre ca 40 km. En slik tur vil med statens definisjon av nullvekstmålet, måtte kompenseres med å fjerne f.eks. nærmere 10 interne turer i Trondheim. Dette oppleves utfordrende for de lokale partene i Byvekstavtalen for Trondheimsområdet.

- 2. At definisjonen av nullvekstmålet ikke skiller på personbiler med og uten utslipp, mener de lokale partene bryter med intensjonene med nullvekstmålet, som har sin opprinnelse fra Stortingets Klimaforlik fra 2008. Personbilene utgjør ennå den største andelen av klimagassutslipp innenfor transport, og de lokale partene mener av den grunn at nullvekstmålet burde skilt på personbiler med og uten direkte klimagassutslipp, spesielt siden staten sterkt stimulerer til økt el-bilbruk med en rekke virkemidler.*

Byområdenes største utfordring når det gjelder transportområdet er nullvekst, klima og miljø. Transportsektoren står for en tredjedel av klimagassutslippene i Norge. Vegtrafikk påvirker lokal luftkvalitet, støynivå og klimautslipp. Nullvekstmålet i byområder er mer enn et klimamål. Det er like mye et arealmål, folkehelse mål og et mål for å sikre god framkommelighet for næringstransport. I by vil en oppnåelse av nullvekstmålet ha flere positive effekter:

- redusere klimagassutslipp
- redusere behovet for areal til parkering
- unngå økt behov for vegkapasitet
- redusere køer
- redusere trafikkulykker
- redusere støy
- redusere svevestøv
- redusere barriereeffekter av biltrafikk
- øke trivsel
- øke areal til byliv

Det er derfor viktig at man ser på nullvekstmålet som mer enn et utslippsmål i de sentrale byområdene.

I dag er det opprettet mange fordelsordninger for å fremme overgang til el-bil, som aktivt bidrar til måloppnåelse av utslippsmålet, men som ikke bidrar til nullvekstmålet - da alle antall kjørte kilometer med personbil telles uavhengig av klimavennlighet. Dette gjør at vi får mange målkonflikter. Både staten og kommunen strever både med argumentasjon og virkemidler, da eksempelvis noen virkemidler vil gjøre at vi når nullvekstmålet, men at vi ikke når utslippsmålet. I en eventuell revisjon av nullvekstmålet, må det sees på hvordan vi kan sikre en målformulering som sikrer gode bymiljø og fremmer reduksjon av klimagassutslipp. Det bør også åpnes opp for tilleggsbelønninger for større utslippsreduksjoner og trafikkreduksjoner enn det som er avtalt.

En eventuell revisjon av nullvekstmålet må også håndtere økningen i næringstransport. Næringsforeningen har i sin uttalelse pekt på at dagens unntak for næringstransport gjør at man får lite påtrykk på å gjøre næringstransporten mer miljøvennlig og effektiv. Dersom man i tillegg reduserer personbiltrafikken, vil det bli mer kapasitet i vegsystemet til næringstransporten. Dette kan i og for seg være bra, men det forutsetter en mer klimavennlig næringstransport. På bakgrunn av denne mangelen i nullvekstmålet, ble det tatt inn et mål om å jobbe for grønnere og mer effektiv næringstransport i Byvekstavtalen, etter initiativ fra lokale parter. Det bør i NTP settes mål og innarbeides virkemidler som stimulerer til en grønnere og mer effektiv næringstransport i hele landet.

Uttalelse fra Næringsforeningen i Trondheimsregionen:

Trondheim kommune

SINTEF Transportforskning sitter i NiTs fagråd for Infrastruktur og Samferdsel, så det meste av det som trekkes opp her er ting vi har diskutert i vårt fagråd. NiT er som utvalget også teknologioptimister, og tror i likhet med utvalget at vi kan få til mer for mindre, løse utfordringer med utslipp, kø og trengsel, ulykker etc. gitt at vi er frempå når det gjelder nye teknologiske løsninger. Som utvalget tror også vi at utvikling av nye teknologier og løsninger innen transportsektoren kan bli ny næring i Norge.

NiT har ikke tatt stilling til om vi mener en skal gå bort i fra overføringsmålet for gods fra vei til bane og båt, og også revidering av nullvekstmålet, slik det foreslås i rapporten, selv om vi er enige i at et mål som sier noe om hva vi ønsker (mindre kø etc.) kanskje er mer hensiktsmessig. Dette fordi at næringstransport er unntatt nullvekstmålet, og dermed får vi lite statlig trykk på å gjøre næringstransport mer miljøvennlig og effektiv (både i transportkilometer og kroner). I et land hvor økonomien vokser, slik som Norge, vil mengden varer inn og ut øke, og service/ tjenester øke. Det har den nasjonale godsanalysen vist. Det underliggende argumentet nå er at alt som gjøres for å få personbiler bort fra veiene (altså nullvekstmålet) automatisk er godt for næringstransporten. Det har vi erfaring med at ikke nødvendigvis er slik i praksis.

Tanken om at også NTP i større grad må beskrive hva en vil ha løst, fremfor hvordan (akkurat slik vi påpeker når det gjelder offentlige innkjøp) er absolutt verd å følge videre.

NiT er positive til at det jobbes med vegprisingsmodeller fremfor dagens løsninger med bompunkter, da vi mener dette i større grad enn bompunkter kan endre vår bruk av vegene.

NiT er enige i at det bør jobbes godt med kunnskapsgrunnlag ikke bare for hver enkelt transportform, men helheten dem imellom, og som tar høyde for nye teknologier og løsninger. Videreutvikling av transportmodeller støttes.

Vi er helt enige i at det må satses mer på forskning og da særlig anvendt forskning og innovasjoner.

Å bruke offentlige anskaffelser til å få frem nye løsninger er helt i tråd med hva NiT mener. Utvikling av elektriske ferger er et svært godt eksempel på dette.

At det i NTP også må brukes midler på digitale løsninger støttes.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen er enig i at samferdselssektoren i større grad må hensynta teknologisk utvikling og innovasjon. Denne rapporten er et viktig kunnskapsgrunnlag som viser hvordan NTP bør endres for å legge til rette for en slik utvikling. Trondheim kommune har i tidligere uttalelser til NTP pekt på at man i større grad må legge føringer for nye mobilitetstjenester og ny teknologi i samferdselssektoren.

Rapporten ser ensidig på transport og teknologi. I en by som Trondheim er det flere elementer som spiller inn i vurderingen av teknologi og transport. Vårt mål er at byen skal vokse innover. Vi er i ferd med å transformere sentrumsnære industriområder til blandet by. Dette er i tråd med nasjonale mål, og vil gi en klimavennlig og helsevennlig by, samt minske transportbehovet. I slike situasjoner henger arealbruk og transport tett sammen. Forutsetningen for å kunne transformere til tett by er at sentrumsnær og plasskrevende infrastruktur endres fra lande- og motorveg til bymessig form med bygater og at godsterminalen flyttes ut av byen. Slik sikrer vi areal til at byen kan ha en ønsket sentrumsutvikling og færre barrierer. En slik transformasjon, som mange norske byer står overfor, kan ikke løses med teknologi. Endring av mål kan muligens på lengre sikt være

Trondheim kommune

riktig, men konsekvensene ved å endre målene er ikke vist, spesielt for byene. Det mangler å se areal og transport i sammenheng, og det mangler å se virkninger for folkehelsen.

Foreløpig er det viktig å holde på overføringsmålet for gods, da vi ikke har en løsning på hvordan man ellers skal kunne møte veksten på veg. Også i dag er konsekvensene av den høye andelen godstrafikk på vegnettet gjennom bygder og byer svært negativ for trivsel, trygghet og folkehelse. Selv om all godstrafikken på hovedvegnettet skulle bli utslippsfri på sikt, vil den fortsatt skape barrierer, være plasskrevende og skape støy og støv er dårlig for folkehelsen. Støy og støv i byene hindrer ønsket arealutvikling, ettersom at man ikke kan tillate boliger, skoler og barnehager der det er mye støy og støv.

Nullvekstmålet har mange viktige funksjoner i dag og bør opprettholdes. Dersom dette skal revideres må det skille mellom antall kjørte kilometer med fossilfrie og fossile drivstoff da staten sterkt stimulerer til økt el-bilbruk med en rekke virkemidler. Det er uheldig at næringstransporten holdes utenfor målet i dag, og en revisjon bør inkludere næringstrafikken for å stimulere til utvikling av en grønnere og mer effektiv næringstransport.

Rådmannen i Trondheim, 15.9.2019

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Elise Sangereid
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Høringsbrev

Vedlegg 2: Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet, Rapport fra Ekspertutvalget -teknologi og fremtidens transportinfrastruktur:2019