

NTP-oppgave nr.:	01-2024
Navn på oppdrag:	Forbedring av det faglige grunnlaget for å vurdere måloppnåelse og fremtidig transportetterspørsel

1. Bakgrunn og formål:

I Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036* (kapittel 3) står det at: «Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å forbedre analytiske metoder for å sikre at neste melding om Nasjonal transportplan i enda større grad utformes med sikte på at Norge skal redusere klimagassutslippene fra transportsektoren og bidra til at vi ivaretar våre internasjonale forpliktelser knyttet til klima og natur, og når målet i klimaloven om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050». Av meldingen fremgår det videre at: «Øvrige transportpolitiske mål, særlig om bedre fremkommelighet og økt transportsikkerhet, skal også vurderes i dette arbeidet».

Arbeidet med underlaget for Nasjonal transportplan 2025–2036 (NTP) viste at det er utfordrende å beregne hva som skal til for å få en transportetterspørsel som gir kraftige nok kutt i klimagassutslipp fra transport, jf. målet i klimaloven om at klimagassutslippene i 2050 skal reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Vi viser særlig til virksomhetenes arbeid med «klimabane», jf. bl.a. oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) av 28. februar 2023.

Transportvirksomhetene har etablert og over flere år videreutviklet et omfattende modellrammeverk for beregninger av etterspørsel etter person- og godstransport. Modellene er godt egnet for å anslå etterspørselsutviklingen med en videreføring av vedtatt politikk, og gjør det mulig å vurdere effekten av nye infrastruktur- og tilbudsforbedringer. Modellene er imidlertid ikke satt opp for å vurdere tiltak/virkemidler som ligger langt utenfor dagens politikk eller erfaringsgrunnlag/empiri, som f.eks. en betydelig økning av avgiftene eller store teknologiske skift. De er heller ikke utviklet for å beregne hvordan tiltak i sektoren påvirker adferd i andre markeder og sektorer. Departementene har derfor identifisert to områder hvor det er behov for å videreutvikle metoder for etterspørselsvurderinger for å få et bedre grunnlag for beslutninger om ressursbruk i sektoren.

Videreutvikling av dagens fremskrivningsmetodikk: Det vil fremover skje endringer i flere samfunnsforhold som påvirker transportetterspørselen. Fremskrivninger av etterspørsel er allerede mye brukt i langtidsplanleggingen som grunnlag for samfunnsøkonomiske analyser av tiltak/virkemidler og for å belyse usikkerhet, men det kan være behov for å videreutvikle denne metodikken. Departementene ønsker derfor en vurdering av om eksisterende modeller er godt nok egnet til å gjøre fremskrivninger gitt ulike utviklingstrekk. Vi ønsker også at det vurderes andre muligheter for å utvikle dagens metode-/modellrammeverk, bl.a. knyttet til analyser av større skift i transportinfrastrukturen/-tilbudet.

Utvikling av tilbakeskrivningsmetodikk: Oppnåelse av de nasjonale klimamålene, herunder målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 iht. klimaloven, innebærer betydelige endringer i rammebetingelsene for samfunnsutviklingen og virkemiddelbruken, også i transportsektoren. SD og NFD ønsker å finne et omforent grunnlag og utvikle metoder/modeller som gjør det mulig å vurdere ulike tilnærminger til hvordan transportsektoren kan bidra til å nå klimamålene som del av

langtidsplanleggingen. Dette innebærer å belyse på hvilken måte fremtidig transportetterspørsel kan påvirkes, og å vurdere alternative måter å legge til rette for utvikling som er forenlig med klimamålene. Videre innebærer det å vurdere hvilke konsekvenser dette har for hovedmålene i NTP, og konsekvenser utenfor transportsektoren, eksempelvis energiforbruk, bruk av bærekraftig drivstoff, prising og andre vesentlige effekter for samfunnet. Beregninger av etterspørsel gjennom tilbakeskriving ("backcasting"), der det er en forutsetning at målene i klimaloven nås, er et viktig element i dette arbeidet.

For ordens skyld presiserer SD og NFD at oppdraget skal gjennomføres innenfor rammen av de etablerte transportpolitiske målene, og at bestillingen om å utvikle tilbakeskrivingsmetodikk ikke er å oppfatte som en endring av disse.

Nærmere beskrivelse av oppdraget:

SD og NFD gir med dette et felles oppdrag til Statens vegvesen, Nye Veier AS, Jernbanedirektoratet, Bane NOR SF, Kystverket og Avinor AS (heretter omtalt som virksomhetene) om å forbedre det faglige grunnlaget for å vurdere fremtidig transportetterspørsel/-behov som del av den langsiktige transportplanleggingen, herunder hvordan dette påvirkes av ulike utviklingstrekk. Kjernen i oppdraget er vurdering av modellenes egnethet til å:

- fremskrive transportetterspørsel gitt ulike utviklingstrekk
- tilbakeskrive transportetterspørsel slik at det er mulig å identifisere tiltak og virkemiddelbruk som bidrar til å nå klimamålene, herunder det nasjonale målet om at Norge skal bli et lavutslippsamfunn innen 2050.

Gjennom besvarelsen av oppdraget skal virksomhetene gjøre metode-/modellutvikling og gjennomføre beregninger.

Rammer for oppdraget:

Oppdraget gis til den tverrsektorielle koordineringsgruppen for NTP, og skal koordineres av Statens vegvesen. Det er viktig med et godt faglig samarbeid mellom virksomhetene, og vi ber om en felles besvarelse. Miljødirektoratet skal involveres i arbeidet. Kystverket skal involvere Sjøfartsdirektoratet der det er relevant. Eventuelle andre berørte virksomheter/myndigheter skal involveres ved behov.

Det skal komme tydelig frem dersom virksomhetene er faglig uenige om vurderingene. Eventuelle uklarheter vedrørende oppdraget skal tas opp med SD og NFD så raskt som mulig.

Oppdraget deles i to faser, hvor virksomhetene i første fase bl.a. skal levere en plan med tilhørende milepæler for arbeidet med oppdraget. I andre fase gjennomføres metode-/modellutviklingen og analysene, inkludert eksempelberegninger. Se nærmere føringer for hva som skal leveres i de to fasene nedenfor.

Virksomhetene vurderer selv om de vil benytte seg av eksterne forsknings-/analysemiljøer. Det er mulig at forskningssentrene som er planlagt opprettet under Transport 2050, jf. kapittel 9.5 i NTP, kan gi bistand til arbeidet. SD og NFD vil i så fall komme tilbake til virksomhetene om dette.

Virksomhetene skal så langt som mulig koordinere arbeidet med øvrige relevante utredninger og metodeutvikling, f.eks. oppdraget fra NFD, SD og KLD om utredning av klimagassutslipp fra godstransport.

Hva skal leveres?

Fase 1: Her skal virksomhetene:

1. Presentere omforente definisjoner av sentrale begreper knyttet til fremskriving og tilbakeskriving, slik at det videre arbeidet følger et konsistent og tilgjengelig språk.
2. Kartlegge behovet og potensialet for metode-/modellutvikling for fremskriving og tilbakeskriving av etterspørsel av person- og godstransport, samt redegjøre kort for pågående relevant utviklingsarbeid, bl.a. med utgangspunkt i erfaringene fra arbeidet med NTP. Som en del av kartleggingen skal virksomhetene besvare følgende:
 - a) Videreutvikling av modellrammeverket:
 - Er det behov for og praktisk mulig å gjøre større endringer i de etablerte transportmodellene for å lage bedre fremskrivinger og belyse usikkerhet på en bedre måte, som ikke allerede er ivaretatt gjennom pågående utviklingsarbeid? I vurderingen skal det tas utgangspunkt i en beskrivelse av og begrunnelse for hvilke utviklingstrekk som vil kunne påvirke fremtidig transportetterspørsel, og om eksisterende metode-/modellapparat er egnet til å analysere dette. Aktuelle utviklingstrekk kan f.eks. være økt vektlegging av militære behov, klimaendringer og klimatilpasning av infrastruktur, sterkere vekt på å unngå tap av natur, mer elektrifisering og innfasing av ny teknologi (inkludert nye mobilitetsløsninger) og/eller økt bruk av og endret tilgjengelighet til bærekraftig drivstoff.
 - I hvilken grad er det mulig å bruke de etablerte transportmodellene til tilbakeskrivinger («backcasting»)? Hvordan kan transportmodellene brukes til langtidsplanlegging som er forenlig med klimamålene? Er det noen sentrale forutsetninger som modellene ikke er egnet til å vurdere? Hva må i så fall til for å gjøre beregninger som er forenlige med klimamålene?
 - Kan transportmodellene utvikles slik at man i tilstrekkelig grad kan hensynta hvordan øvrige deler av samfunnet reagerer på endringer i virkemidler utenfor det transportsektoren rår over (som f.eks. økte avgifter)? Er andre tilnærminger enn bruk av transportmodeller bedre egnet for de nevnte analyseformålene, f.eks. bruk av makromodeller og/eller samspill mellom transportmodeller og makromodeller? Hvordan kan eventuelt et slikt samspill innrettes?
 - Hvordan håndteres kapasitetsbegrensninger i infrastruktur og transportmidler i modellene? Er det behov for modellutvikling for å beregne mulighetsrom og begrensninger mer presist? Hvordan kan det gjøres metode-/modellutvikling for å gi bedre analyser av tiltak som gir vesentlige skift i infrastrukturen/transporttilbudet?
 - b) Kreves annen/ny type statistikk/datagrunnlag enn det som i dag er tilgjengelig for å kunne utarbeide alternative fremskrivinger og/eller tilbakeskrivinger? Hvilke data er dette i så fall, og hvordan kan disse fremskaffes?

3. Foreslå et opplegg for videre arbeid i fase 2 for metode-/modellutvikling i lys av svarene på spørsmål 2 over.

Nærmere føringer for utviklingen av tilbakeskrivingsmetodikk:

- Virksomhetene skal beskrive hvordan de i fase 2 vil anvende eller utvikle tilbakeskrivings-/ «backcasting»-metodikk. Arbeidet innebærer å se bakover fra lavutslippssamfunnet i 2050 for å vurdere hvordan transportsektoren best kan bidra til å realisere dette målet. Her vil innsatsen i hovedsak legges i å undersøke hva som skal til (dvs. relevant virkemiddelbruk) for å oppnå målet, og hvordan transporttettersspørselen i så fall vil kunne bli.
 - Konsekvensen for hovedmålene i NTP skal vurderes og beskrives.
 - Som grunnlag for dette arbeidet må det i fase 2 lages beskrivelser av lavutslippssamfunnet i 2050, og av ulike måter dette målet kan nås på. Det skal lages flere ulike beskrivelser ettersom det er usikkerhet knyttet til hvordan lavutslippssamfunnet vil se ut. Dette skal gjøres i samråd med Miljødirektoratet. Transportsektoren/-systemet i lavutslippssamfunnet skal beskrives særskilt. Virksomhetene må beskrive hvilke virkemidler som påvirker transporttettersspørselen som er forutsatt benyttet for å komme til lavutslippssamfunnet, herunder virkemidler utenfor transportsektorens ansvarsområde.
4. Foreslå en prosess for arbeidet i fase 2, herunder en tidslinje for delleveranser og beskrivelse av hvordan og når SD, NFD og ev. andre virksomheter/aktører vil involveres. Som del av dette ber vi om en vurdering av ressursbruk i lys av ulike ambisjoner og muligheter for arbeidet og andre pågående prosesser og arbeidsbelastning i virksomhetene, og hvordan dette vil påvirke muligheten for å levere med tilstrekkelig faglig kvalitet innenfor de angitte fristene.

Fase 2: Her skal virksomhetene:

1. Gjennomføre utviklingsarbeidet beskrevet under fase 1 punkt 2 og 3 over.
2. Gjøre eksempelberegninger av transporttettersspørsel gitt ulike utviklingstrekk og ulike beskrivelser av lavutslippssamfunnet i 2050 og sammenlikne med et referanseforløp/referansebane.
3. Gjøre eksempelberegninger for transportutvikling og samfunnsøkonomisk lønnsomhet med de alternative etterspørselsfremskrivingene/-tilbakeskrivingene for et mindre utvalg vei-, jernbane-, luftfarts- og kysttiltak, slik at det er mulig å sammenligne med beregnet utvikling i et referanseforløp/referansebane uten nye tiltak/virkemiddelbruk.
4. Gjøre beregninger av utviklingen i klimagassutslipp frem mot 2050 for de ulike beskrivelsene av hvordan målet om lavutslippssamfunnet kan nås.
5. Redegjøre for hvilket metodeutviklingsarbeid som gjenstår, herunder potensial for langsiktig metodeutvikling i regi av Transport 2050.

Frist og rapportering:

Virksomhetene skal rapportere på fase 1 til SD og NFD innen 1. november 2024. Når fase 1 er fullført, skal SD og NFD vurdere og eventuelt godkjenne det aktuelle utviklingsarbeidet som virksomhetene foreslår for fase 2.

Fase 2 av arbeidet har leveransefrist til SD og NFD innen 31. oktober 2025.

Arbeidsopplegget som virksomhetene foreslår som del av leveransen på fase 1 skal legges til grunn at resultatene av arbeidet kan implementeres i det videre langtidsplanarbeidet fra første halvår 2026.