



Notat

Dato: 09.02.2018

Kopi til:
Vår ref: Jens Aarsand Sæter

Mandat for utredningsgruppe godstransport – NTP 2022–2033

Mandatet er behandlet i styringsgruppen for NTP 13.12.2017.

1. Bakgrunn og hensikt

Oppdraget er en del av grunnlaget for plandokumentet for Nasjonal transportplan 2022–2033. Arbeidene skal dokumenteres i et notat eller i en rapport, og gi en vurdering av aktuelle og/eller nødvendige tiltak og virkemidler i transportsektoren for å nå nasjonale mål, eller for at styringsgruppen skal kunne vurdere å sette nye ambisjoner innen de utvalgte fagområdene:

- Klima
- Miljø
- Teknologi
- Godstransport
- Byområder
- Transportsikkerhet

Mandatet er revidert etter tilbakemelding fra programstyret i møte den 30.11.17, sak 05/07b/2017, og styringsgruppen 13.12.2017, sak 05/02a/2017.

2. Oppdrag

- I. Revidere godsstrategien. Arbeidet må ses i sammenheng med den nordiske gods–analysen, og avgrenses mot teknologi– og klimautredningene.

- a. Positive og negative insentiver: analyse av kostnader og virkning av ulike virkemidler, hver for seg og samlet. Hensikten er å finne en optimal, kostnadseffektiv virkemiddelbruk som bidrar til å nå de transportpolitiske målene. Det er bl.a. behov for å vite mer om virkemidler innrettet mot å påvirke transportkjøpernes transportmiddelvalg, virkemidler overfor de delene av vegtransporten som har konkurranseflater mot sjø og bane, og virkemidler som legger begrensninger på transportmarkedet. Dette er viktig for å kunne legge til rette for effektivitetsforbedringer i godstransportsystemet for å vedlikeholde og styrke norsk næringslivs konkurransevne. Konsekvenser for transportmiddelfordelingen av er den raske tekniske utviklingen, blant annet med automatiserte transportere, skal belyses.

Det er også behov for mer kunnskap om hvilke virkemidler og tiltak som kan muliggjøre realisering av klimamålene for transportsektoren frem mot 2030–50. Det legges opp til at en del av studien skal omfatte en skandinavisk effekt- og erfaringskartlegging for virkemidler og tiltak for å fremme et mer effektivt og klima-/miljøvennlig transportsystem, herunder også de skandinaviske landene sine godsoverføringsstrategier. Dette er en del av en komparativ skandinavisk analyse, som er lagt under denne delen av oppdraget fordi det dreier seg om virkemidler. Gjennom grenseflater mot del II: Nordisk godsanalyse bør den komparative skandinaviske analysen ta hensyn til nasjonale institusjonelle betingelser, virkemiddelapparat, teknologiske trender og logistikktrender basert på de ulike landenes industristruktur og demografi. Potensialet for overføring av stykk gods fra veg til sjø og bane gjennom økt anvendelse av standardiserte lastbærere er godt analysert som følge av 30 års europeisk FoU-innsats. Vi mener det må være viktig og riktig å vurdere mulige virkemidler knyttet til andre måter å påvirke transportmiddelfordelingen, som eksempelvis offentlige arealstrategier, samt muligheten for å påvirke transportmiddelfordelingen innenfor andre lastkategorier, som korte bulktransporter. Det imidlertid viktig å bringe frem både et realistisk bilde av potensialet for godsoverføring, og peke på konsekvensen av ulike mål.

- b. Internasjonal godstransportutvikling: økt godstransport har vært en av de økonomiske følgene av internasjonal arbeidsdeling og handel. Analyser av den videre utviklingen innen internasjonal arbeidsdeling og handel vil derfor være en viktig premisse for den nasjonale transportplanleggingen. Det bør vurderes om det kan forventes trendbrudd som får konsekvenser for logistikkraft, varestrømmer og transport, som reduksjon i direkte utenlandsinvesteringer (FDI), internasjonal politikk («antiglobaliseringskrefter»), endringer i internasjonal arbeidsdeling (hjemhenting/ «near-shoring» av produksjon) og nye produksjonsformer (automatisering/robotisering, 3D-printing).

II. Nordisk godsanalyse: I NTP 2018–2029 omtales en felles nordisk godsstudie, der Finland og Østersjøen bør inkluderes. Analysen skal ikke være for omfattende, men inkludere en grundig analyse av varestrømmer og en vurdering av hvilke godsoverføringspotensialer det er innen Norden for overføring av gods fra veg til sjø og bane. Analysen skal ta for seg virkemidler for godsoverføring innen Norden. Det vil i den sammenheng særlig bli sentralt å fokusere på virkemidler som er egnet til å stimulere overføring av gods til sjø eller bane før godset kommer til Norge. Erfaring fra Bred godsanalyse viste at gods som kommer på bane til Norge har en større tilbøyelighet til å gå videre på bane, sammenliknet med gods som må omlastes til bane etter ankomst til Norge. Videre vil godsoverføring fra veg- til sjøtransport mellom Baltikum og Norge i hovedsak påvirke transportarbeidet i Sverige, noe som kan understreke betydningen av internasjonalt samarbeid. Utredningen om internasjonal godstransportutvikling (1b) benyttes som bakteppe. Det skal innhentes innspill fra de øvrige nordiske landene.

3. Mål og suksesskriterier

Målet med gruppens arbeid er å revidere godsstrategien i NTP. For at norsk næringsliv skal kunne øke sin konkurransekraft gjennom bedre transport- og logistikkløsninger, er det et mål at transport- og logistikksystemet blir mer effektivt. Den offentlige infrastrukturen og de transportrelaterte tjenestene har en meget stor innvirkning på hvor effektive de samlede logistikk-tjenestene vil bli. Det er derfor viktig at infrastrukturen og tjenestespekteret utvikles på en slik måte at næringsaktører kan utnytte dette til å bedre sin konkurransekraft.

Norges klimaforpliktelser er sterkt førende for en strategi som prioriterer godstransport-sektorens omstilling til lavutslipp høyt, men som også inkluderer de øvrige hovedmålene i NTP (om transportsikkerhet og fremkommelighet). Bred godsanalyse viste at *hovedinnsatsen* for å nå slike mål må gjøres mot hver transportform, mens omfordeling mellom transport-formene (godsoverføring) vil spille en mindre rolle. NTP 2018–29 refererer til at foregående plangrunnlag viser at potensialet for utslippsreduksjoner er størst innenfor teknologi og drivstoff, og basert på dette vil en godsstrategi som er innrettet mot å øke markeds-penetrasjonen og implementeringshastigheten for teknologier som imøtekommer disse klimaforpliktelsene – for alle transportformer – være helt sentralt.

Godsoverføring fremstår fortsatt som et middel for å oppnå et mer bærekraftig gods-transportsystem. Bred godsanalyse estimerte et godsoverføringspotensial fra veg til sjø og bane som var svært moderat i forhold til tidligere estimater, men undersøkte i mindre grad varestrømmene i våre naboland, og det potensialet som kan ligge i en mer målrettet innsats mot å fange opp disse volumene med sjø- og banetilbud før de kommer til Norge. En nordisk godsanalyse (inkludert Finland og Baltikum) vil kunne utvide dette perspektivet.

Målsettinger og suksesskriterier del 1a:

Den tverretatlige godsstrategien skal omfatte effekter og kostnader ved positive og negative insentiver og virkemidler innrettet mot godstransport, som er best egnet til å understøtte de

overordnede målene for transportpolitikken. Utredningen skal inneholde analyse av virkemidler rettet inn både mot det enkelte transportmiddel, samt tiltak av mer tverr-sektoriell karakter. Utredningen skal være en virkemiddelanalyse, der effektene på transportpolitiske mål belyses og kostnadene ved aktuelle tiltak og virkemidler vurderes. Da det vil være en lang rekke faktorer som innvirker på effektivitet, klima/miljø og transport-sikkerhet for de ulike transportformene, samt transportmiddelfordelingen, er det trolig derfor også viktig å ha en bredde i virkemiddelbruken. Økonomiske rammebetingelser, incentiver vs. restriksjoner, standardisering og standardkrav er noen eksempler på virkemidler. Samordnet transport- og arealutvikling, planmessig lokalisering av terminaler og tilrettelegging av nærliggende industriarealer for transportkjøpende næringsliv, er også eksempler på virkemidler.

- Vurdere og foreslå hvilke virkemidler som kan være aktuelle med tanke på effektive logistikkjeder.
- Vurdere og foreslå hvilke virkemidler som kan være aktuelle med tanke på godsoverføring.
- Et viktig suksesskriterium er å finne frem til tiltak og virkemidler som sørger for at godstransporten tar en stor nok andel av utslippskuttene som er nødvendige for å nå klimamålene i NTP.
- Utrede virkemidler som bidrar til at mer gods på de lange distansene transporteres på sjø og bane. I NTP er ambisjonen at minimum 30 prosent av transportarbeidet på veg, på strekninger over 300 km, skal flyttes over på sjø eller bane innen 2030, og det vises til EU sitt mål om at minst 50 prosent skal overføres innen 2050.
- Det foregår en svært hurtig teknologisk utvikling innenfor autonome transport- og godshåndteringsløsninger, der det synes å ligge store potensialer for effektivisering av så vel unimodale som intermodale transportere. Å bidra til regelverksutvikling som kan stimulere til implementering av nye teknologiske løsninger innenfor rammene av økt transportsikkerhet vil være et viktig tema for gruppens arbeid.

Gjennomføring:

Steg 1: Finne frem til virkemidler som kan trekke godstransporten i retning av lavutslipp. Vurdere og foreslå hvilke ytterligere virkemidler som kan være aktuelle med tanke på godsoverføring og effektive logistikkjeder, i tillegg til avgiftsendringer og tilskudds-ordninger. Vi foreslår at dette gjøres gjennom litteraturgjennomgang, intervjuer og eventuelt et eksternt oppdrag. Gjennomgang av hvilke teknologiske mulighetsrom man har, basert på den nordiske studien med hensyn til implementering og scope. Avklare berøringspunkter mot teknologigruppen i det tverretatlige arbeidet.

Steg 2: Sette sammen alternative sett av virkemiddelpakker, og benytte logistikkmodellen som grunnlag for å analysere effekten av virkemidlene. Dette ble gjort i Bred godsanalyse, med de muligheter og begrensinger som ligger i NGM.

Steg 3: Sammenlikne verdien av effekter på klima/miljø og effektivitet opp mot kostnader. Analyse/drøfting.

Det metodiske opplegget er ved hjelp av Nasjonal godstransportmodell å undersøke hvordan ulike teknologifremmende, klima- og effektivitetsforbedrende virkemidler påvirker transportkostnadene. Se på hvordan effektene påvirker marginalkostnadsprisingen for transportformene, og som dermed vil ha virkning på transportmiddelfordelingen.

Målsettinger og Suksesskriterier del 1 b:

Målsettingen med studien av internasjonale trender og utviklingstrekk er å gi perspektiver og kartlegge fremtidig mulighetsrom. Internasjonal godstransportutvikling har vært preget av velstandsutvikling, internasjonalisering og globalisering av handel og produksjon, i stor grad også teknologiske endringer, og i noe mindre grad utvikling i konsumkultur. NTP-utredningen Bred godsanalyse var basert på eksistensen og en antatt videreføring av noen slike trender: fortsatt velferdsvekst, fortsatt reduksjon i handelshindre, fortsatt globalisering, fortsatt økt arbeidsdeling og dermed spesialisering, just-in-time og lean production som idealer for vareproduksjon og -utveksling. Disse driverne for transportutvikling er alle – så nær som økonomisk vekst – fenomener og prinsipper med tradisjoner tilbake til 1980-tallet, der det er viktig å søke verifisering for fortsatt gyldighet, som et grunnlag for å vurdere transport-utviklingen fremover. I NTP 2018–29 vises det blant annet til (s. 189) at veksttakten i utenrikshandelen har vært svakere enn den økonomiske veksten i årene etter gjennomføringen av NTP Bred godsanalyse, men at det er vanskelig å fastslå om dette er et syklisk eller strukturelt fenomen.

Så vel politisk retorikk som statistikker for senere års internasjonale handel og utenlandske direkteinvesteringer kan gi indikasjoner på at i alle fall enkelte av trendene er i endring, men dette krever større grad av verifisering. Målet for arbeidet er å gi en analyse av de utvalgte problemstillingene, med et innhold som er til nytte i plangrunnlaget og en form som gjør det mulig for styringsgruppen for Nasjonal transportplan å vurdere det. Omfanget og detaljeringen må være på et nivå som er tilpasset dette.

- Gruppen skal vurdere om det kan forventes trendbrudd i driverne bak godstransport-utviklingen, som får konsekvenser for logistikkraft, varestrømmer og transport. Endringer i direkte utenlandsinvesteringer (FDI), internasjonal politikk («anti-globaliseringskrefter»), endringer i internasjonal arbeidsdeling (hjemhenting/ «near-shoring» av produksjon) og nye produksjonsformer (automatisering/ robotisering, 3D-printing), vil kunne være eksempler på dette.

Gjennomføring:

Steg 1: Analyse av internasjonale utviklingstrekk, basert på studier av relevant litteratur og tilgjengelig statistikk på området (eksempelvis OECD, ITF, WTO, FN, Eurostat), med fremleggelse av førsteutkast i mai 2019.

Steg 2: Konsekvenser for norsk godstransportutvikling: Ytterligere litteraturstudier samt gjennomføring og analyse av intervjuer med toneangivende vareeiere og transportører/ logistikkoperatører i Norge. Frist: januar 2019 for inkorporering i gruppens øvrige arbeid.

Arbeidet med 1 b vil i stor grad gjennomføres som litteraturstudium, noe som kan gjøres med egne ressurser. Det kan bli aktuelt med noe konsulentbistand for å gjennomføre intervjuer med et fåtall vareeiere og transportører senere i arbeidet.

Målsettinger og Suksesskriterier del II:

Målsettingen med den nordiske godsanalysen er å gi et grunnlag for å bedre kunne vurdere hvordan godstransporten i fremtidens Norge skal samspille med godstransporten i Norden og globalt. Det betyr at godstransporten til/fra Norge, og innenfor Norge må være strukturert på en slik måte at den fungerer best mulig sammen med det som skjer utenfor Norges grenser. Dette gjelder både tekniske forhold, organisering og virkemidler/incentiver. NTP Godsanalyse viste at potensialet for godsoverføring var for beskjedent til at dette kunne utgjøre en eksklusiv strategi for godstransportsektorens innfrielse av fremtidige klimaforpliktelser. Kartlegging av varestrømmer og estimering av overføringspotensial ble i hovedsak foretatt med norske data og norsk modellapparat, noe som kan ha medført en underestimert av dette potensialet. Hvert land for seg har i utgangspunktet kun interesse i å støtte tiltak som har effekter nasjonalt, uten at hele transportkjeden vurderes under ett.

Valget av transportmidler påvirkes av hva som gir den mest kostnadseffektive transportløsningen i sum for alle leddene i transportkjeden, altså hva som gir den mest gunstige totalløsningen med hensyn til tid, kostnad og pålitelighet. Bytte av transportmidler underveis medfører økt tidsbruk og økte kostnader. Dette blir særlig tydelig for jernbanetransport, som har sin konkurransekraft når alt henger sammen teknisk og ruteplanmessig. Gods som settes på toget på Kontinentet, vil som regel komme på tog inn i Norge.

Internasjonal samordning av virkemidler kan være nødvendig for å utløse et større potensial for overføring.

- Beskrive et spekter av fremtidige scenarier vi skal forberede oss på (eller et parametrisert scenario?)
- Beskrive mulige fremtidige virkemidler for å oppnå ønsket adferd, virkemidlene må samspille med det som kan forventes å bli anvendt på nordisk, europeisk og globalt nivå
- Anbefale virkemidler for de forskjellige scenariene, og vurdere effekter

Gjennomføring:

Steg 1: Datatilgang og modellanvendelse vil avhenge av graden av samarbeid med øvrige nordiske partnere. Dersom dette skal gjennomføres som et rent norsk prosjekt må grunnlagsdata fra SSBs utenrikshandelsstatistikk brukes til å estimere overføringspotensialet. Transportetatene har normalt ikke tilgang til slike data, men må benytte «godkjente» forskningsinstitusjoner. Videre vil sannsynligvis NGM måtte brukes for å beregne den samfunnsøkonomiske nytten av godsoverføring, noe som kan kreve tilpassing av Norsk godstransportmodell for å få en mer detaljert soneinndeling i utlandet (det er i NGM 5 soner i Danmark og 12 soner i Sverige, mot 471 på fastlands-Norge).

Nasjonal godsmodell beregner kostnader for bruk av transportmidler for transport av gods i og til/fra Norge. Ved hjelp av modellen kan man simulere effekten av virkemidler og tiltak som har innvirkning på modellens kostnadsfunksjon. Pris er en viktig faktor for brukerens valg av transport. Langsiktig er pris en funksjon av kostnader – i det minste må en levedyktig transportvirksomhet på sikt få dekket sine kostnader.

Steg 2: Anvendelsen av samfunnsøkonomiske analyser for å beregne nytten av gods-overføring er begrenset til nasjonale nyttebetraktninger. Å samordne nordiske virkemidler for å beregne samfunnsnytt for godsoverføringen på *hele* (den internasjonale) transportstrekningen vil være viktig for å kunne overføre lange godstransporter fra veg til sjø og bane. Så vel relevante virkemidler som mulighetene for internasjonal koordinering vil bli analysert i steg 2.

4. Organisering og gjennomføring

a. Styring og rapportering

Grenseoppgang mot andre utredninger/ aktiviteter

Klimaforpliktelser og teknologiske potensialer vil danne 2 viktige rammer for utviklingsbanene som studeres med hensyn på godstransport. Det er derfor klare berøringspunkter mot NTP-utredningsgruppene på disse feltene.

Teknologiutredningene

- Teknologiutviklingen vil påvirke mulighetsrommet for fremtidens godstransport, og vil derfor måtte samspille med organisering, regulering og virkemiddelbruk.
- Endringer i teknologi vil skape nye muligheter for godstransport, frembringe nye problemstillinger som må reguleres, og åpne for nye virkemidler for å påvirke atferd.

Klimautredningene

- Klimapåvirkningen fra fremtidens godstrafikk vil være en funksjon av godsvolum og transportmidler, og vil dermed påvirkes av våre valg av teknologier, organisering og virkemidler.
- Klimautredningene kan tenkes å sette ambisjoner for godstrafikkens klimapåvirkninger, og dermed være førende for virkemiddelbruk.

Perspektivanalysen (trender og utviklingstrekk)

Også for godstransporten utreder vi nye trender, og det vil være viktige kontaktflater mot perspektivanalysen som gjennomføres. Arbeidet som vi vil gjøre med hensyn på gods-transport vil dog være smalere, bygge mer på observerbare utviklingstrekk i nær fortid, og være mer empirisk basert.

b. Ressurser

Medlemmer i utredningsgruppen

- Jens Aa. Sæter, Kystverket, leder
- Thorkel C. Askildsen, Kystverket, sekretær
- Else-Marie Marskar, Statens vegvesen
- Henrik Skarpeid, Jernbanedirektoratet
- Martin Langaas, Avinor (om flyfrakt)

5. Tidsfrister

Fremdriftsplan for 1a: Positive og negative insentiver: analyse av kostnader og virkning av ulike virkemidler. Det leveres en statusrapport mai 2018. Hovedleveranse 1.1.2019.

Fremdriftsplan for 1b: Internasjonale trender og utviklingstrekk av betydning for norsk godstransportutvikling. Det leveres en statusrapport mai 2018. Hovedleveranse 1.1.2019.

Fremdriftsplan for 2: Nordisk godsanalyse. Det leveres en statusrapport mai 2018. Hovedleveranse 1.5.2019.

6. Leveranse

Gruppen skal levere en rapport på maksimalt 30 sider med sammendrag. Det skal fremkomme av rapporten hva som er gruppens viktigste forslag til momenter som bør inngå i etatenes plangrunnlag.