

Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Dokument 3:7 (2017–2018)



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-418-8

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Shutterstock

Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Det har siden 1990-årene vært et mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane. I Nasjonal transportplan 2014–2023 står det at regjeringen vil styrke konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane og legge til rette for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Gjennom internasjonale avtaler har Norge i mange år forpliktet seg til klimagass-reduksjoner – likevel fortsetter CO2-utslipp fra godstransport på vei å øke. I forhold til folketallet hadde Norge omtrent 35 prosent flere drepte i ulykker med tunge kjøretøy enn gjennomsnittet i Europa i perioden 2011–2013.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane der det er konkurranse mellom transportformene, og årsakene til at det har vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden fra 2010 til 2016.



Funn og anbefalinger

Målet om overføring av gods-transport fra vei til sjø og bane er ikke nådd

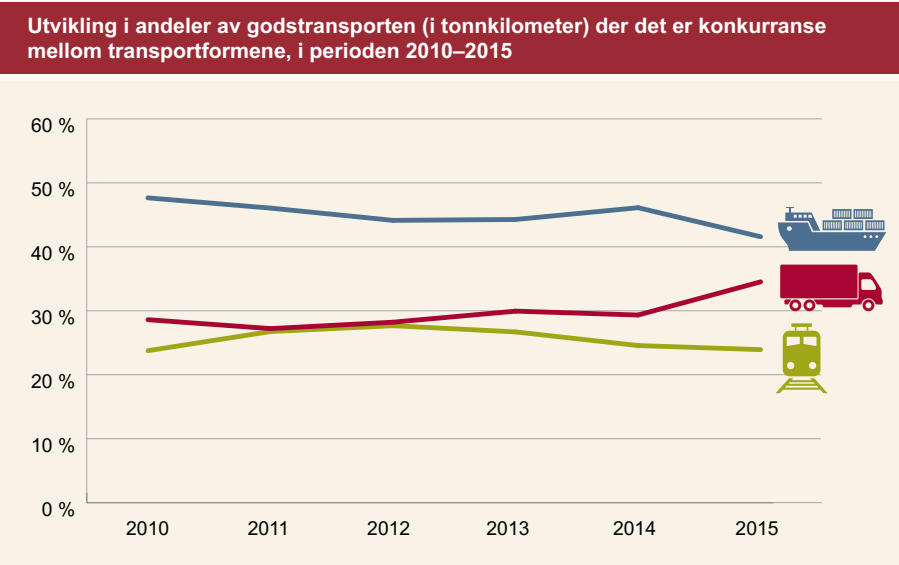
- For transport av stykkgoods på strekninger over 300 kilometer med nærhet til havn eller jernbaneterminal, har veitransporten i 2010–2015 økt like mye eller mer enn transport på sjø og bane.
- Dersom veitransporten på disse strekningene hadde vært utført på sjø og bane i stedet, ville kostnadene for samfunnet som følge av ulykker, forurensning, støy, veislitasje og køer blitt betydelig mindre.

Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport

- Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
- Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
- Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.
- Det har blitt lagt bedre til rette for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.

Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

- Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon. Det er i perioden 2010–2016 ikke satt konkrete resultatmål for å sikre at målet om godsoverføring nås, og departementet har ikke fulgt opp hvilke resultater transportetatene har oppnådd. Verken departementet eller etatene har hatt informasjon om hvorvidt tiltak som er satt i verk, har hatt effekt. Manglende informasjon og kunnskap kan ha ført til at tiltak som kan føre til overføring av gods til sjø og bane, ikke har blitt foreslått eller gjennomført.
- Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og bane.



Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

Konkurranseevnen til veitransport sammenlignet med sjø- og jernbanetransport på strekninger der det er konkurranse

	Vei vs Sjø	Vei vs Bane
Pris	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Punktlighet	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Transporttid	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Fleksibilitet	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Miljø	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Frekvens	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen
Sikkerhetskontroll*	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen

*Inkluderer tilgang til infrastrukturen (sertifikater og lisenser) og kontroller av / tilsyn med transportene

Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen
Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen

Riksrevisjonen anbefaler

Samferdselsdepartementet å

- sørge for en felles strategi for å følge opp det vedtatte målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- vurdere å styrke de økonomiske virkemidlene, gjennomføre planlagte tiltak, og sørge for utredning av nye tiltak, for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei
- ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler på en slik måte at det fremmer overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- sørge for sterkere styring og oppfølging av
 - om målet om overføring av gods fra vei til sjø og jernbane nås
 - effekter av tiltak for gods-overføring

Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Dokument 3:7 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane.*

Riksrevisjonen, 27. februar 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsråden		17
Vedlegg 2: Svar fra statsråden		21
Vedlegg 3: Rapport		31
1	Innledning	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
3	Revisjonskriterier	47
4	Godstransportens sammensetning og utvikling	51
5	Årsaker til manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane	65
6	Vurderinger	119
7	Referanseliste	124
8	Vedlegg	131

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, og hva som er årsakene til at det har vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden fra 2010 til 2016.

Det har helt siden 1990-tallet vært et uttalt transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane. Dette skal bidra til å nå det overordnede målet i transportpolitikken om å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Gjennom internasjonale avtaler har Norge i mange år forpliktet seg til klimagassreduksjoner, sist gjennom Paris-avtalen. Likevel fortsetter CO₂-utslippene fra godstransporten på vei å øke. Selv om sikkerheten har blitt bedre på norske veier i de senere år, lå Norge om lag 35 prosent over gjennomsnittet i Europa for antall drepte i ulykker med tunge kjøretøy per innbygger i gjennomsnitt i 2011–2013.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkårene i transportsektoren og har ansvar for etatsstyring av transportetatene Jernbanedirektoratet (tidligere Jernbaneverket), Statens vegvesen og Kystverket.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet i perioden 2007 til 2017 med tilhørende innstillinger
- Innst. 450 S (2012–2013) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*
- Innst. 300 S (2008–2009) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om
- Meld. St. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) Innstilling fra samferdselskomiteen om St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 30. oktober 2017.

Departementet har i brev 29. november 2017 gitt kommentarer til rapporten.

Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 15. januar 2018 og statsrådets svar 29. januar 2018 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd.
- Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport:
 - Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
 - Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
 - Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.
 - Det har vært bedre tilrettelegging for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.
- Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane:
 - Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon.
 - Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og bane.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd

Stortinget har i flere tiår hatt et mål om at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane. Målet skal bidra til å nå hovedmålene for transportpolitikken om å bedre framkommeligheten, begrense klimagassutslippene og øke trafikksikkerheten på veiene. I behandlingen av *Nasjonal transportplan 2014–2023*, jf. Innst. 450 S (2012–2013), uttalte flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen at den var tilfreds med at det ble lagt opp en mer offensiv strategi for å få gods over på sjø og bane.

Undersøkelsen viser at for transport av stykkgoods over lange avstander (over 300 kilometer) med nærhet til havn eller jernbaneterminale, har veitransporten økt like mye eller mer enn transport på sjø og bane i perioden 2010–2015. Dette er strekninger der det er størst mulighet for konkurranse mellom transportformene. Undersøkelsen viser at målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane ikke er nådd i perioden. Riksrevisjonen påpeker at dersom veitransportene som ble utført i denne perioden på disse strekningene hadde vært utført på sjø og bane i stedet, ville det betydelig redusert eksterne kostnader som følge av ulykker, forurensning, støy, veislitasje og køer.

2.2 Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* står det at regjeringen vil styrke konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane og legge til rette for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. For å lykkes med dette kreves det en forbedring av konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane sammenlignet med transport med lastebil.

Konkurransesevnen til veitransport sammenlignet med sjø- og jernbanetransport på strekninger der det er konkurranse

	 vs 	 vs 
Pris		
Punktlighet		
Transporttid		
Fleksibilitet		
Miljø		
Frekvens		
Sikkerhetskontroll*		

*Inkluderer tilgang til infrastrukturen (sertifikater og lisenser) og kontroller av / tilsyn med transportene

	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen
	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen

Undersøkelsen viser at pris og punktlighet er de viktigste kriteriene for speditører og vareeiere ved valg av transportform. Etter disse følger transporttid og fleksibilitet. Sammenlignet med sjø- og jernbanetransport har veitransport konkurransefordeler når det gjelder punktlighet, transporttid, fleksibilitet og frekvens. Det er også lettere å få tilgang til veinettet, og sikkerhetskontrollsystemene for veitransport er mindre omfattende enn for sjø- og jernbanetransport. Sjø- og jernbanetransport har tradisjonelt hatt en prisfordel mot lastebil, men prisdifferansen har blitt mindre i de senere årene. Sjø- og jernbanetransport er klart mer miljøvennlig enn veitransport, men undersøkelsen viser at dette er et mindre viktig kriterium ved valg av transportform for både vareeiere og speditører. Undersøkelsen viser at konkurranseevnen til veitransport har økt sammenlignet med konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at myndighetene ikke har klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport. Undersøkelsen viser at manglende satsing på godstransport på sjø og jernbane er en viktig årsak til at målet om godsoverføring ikke er nådd.

2.2.1 Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten

Sammenlignet med sjø- og jernbanetransport har lastebiltransport blitt billigere i de senere årene, både på grunn av bedre veier og på grunn av endring i handelsmønstre og mer bruk av lastebiler fra lavkostland. Økte krav fra kunder og forbrukere om raskere og mer fleksibel transport favoriserer lastebil. Transport med lastebil går raskere enn transport med skip og jernbane på de aller fleste strekningene der det er konkurranse mellom transportformene. Veitransporten kan frakte godset fra dør til dør, og antallet avganger er nærmest ubegrenset. Veitransport krever mindre volum enn sjø- og jernbanetransport, og kan dessuten i stor grad tilpasses variasjoner i volum gjennom året. I tillegg krever veitransport mindre planleggingstid enn sjø- og jernbanetransport. Sikkerhetskravene framstår også som mye lavere for veitransport enn for sjø- og jernbanetransport. Samlet sett er det enklere å etablere et transportselskap på vei enn på sjø og bane. Riksrevisjonen konstaterer at utviklingen

for veitransport har gjort det vanskeligere å konkurrere for sjø- og jernbanetransport, og dette er en viktig årsak til at målet om godsoverføring ikke er nådd.

2.2.2 Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen

Stortingets samferdselskomité har i mange tiår uttalt at det ved utvikling av infrastrukturen er viktig å legge forholdene til rette for godstransport på jernbanen, blant annet ved modernisering av terminaler og bygging av krysningsspor for å bidra til å øke kapasiteten og styrke jernbanens konkurranseevne. I *Nasjonal transportplan 2014–2023* ble det presentert tiltak for å øke godskapasiteten på jernbanen med 20–50 prosent.

Undersøkelsen viser at det har vært en viss forbedring i kapasitet og reisetid for persontog i perioden 2007–2016, men at det ikke har vært en tilsvarende utvikling for godstogene. Dette skyldes i stor grad at planlagte kapasitetsøkende tiltak for godstransport ikke er gjennomført, og at persontogene prioriteres i rutetildelingen og trafikkstyringen. Forsinkelser og innstillinger har vært et problem for godstransport på jernbane, og dette har ført til at flere vareeiere har flyttet gods over på vei. Driftsstabiliteten har imidlertid blitt bedre de siste årene, men jernbanen har ikke klart å ta tilbake tapte andeler. Undersøkelsen viser videre at organiseringen og driften av jernbaneterminalene har vært lite effektiv, noe som har påvirket både pris og tid negativt. Bane NOR har nylig konkurranseutsatt terminaldriften, noe som er ment å bidra til gjøre denne mer effektiv. Videre er det et problem at investeringene på terminalene uteblir, i påvente av utredninger. Etter Riksrevisjonens vurdering har myndighetene gjennomført få tiltak for å øke godstransport på jernbane. Til tross for at det har vært et mål å øke godskapasiteten og styrke jernbanens konkurranseevne, har det vært en tilnærmet uendret utvikling i kapasitet og reisetid for godstogene i perioden 2007–2016. Dette innebærer at jernbanens konkurranseevne sammenlignet med vei er svekket, som har redusert muligheten til å få overført gods fra vei til jernbane.

2.2.3 Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.

I Innst. 271 S (2010–2011) om representantforslag om å styrke sjøtransportens konkurranseevne i Norge, uttaler transport- og kommunikasjonskomiteen at Norge er i en særstilling når det gjelder mulighetene for at en stor andel av godstrafikken burde foregå over sjøen, og påpeker at det er stor enighet i det politiske miljøet om å overføre en større del av varetransporten fra vei til sjø. Komiteen framhever at for aktørene innen sjøtransport er det viktig at de offentlige rammebetingelsene i konkurransen mellom transportmidlene er mest mulig rettfærdige.

Undersøkelsen viser at med økte krav fra vareeiere og konsumenter om raskere levering, blir transporttiden til sjøs en stadig større utfordring for sjøtransportens konkurranseevne. Utviklingen i prisene for lastebiltransport gjør at sjøtransport av mange oppfattes som for dyr til å akseptere lengre transporttid og mindre fleksibilitet. Innenriks er det få aktører som tilbyr sjøtransport i konkurranse med lastebiltransport, og flere linjer har opphørt de siste årene. I utenrikstransporten er det større konkurranse blant aktørene og bedre rutetilbud.

Ifølge Transportøkonomisk Institutt har sjøtransport i større grad hatt brukerbetaling av infrastruktur og sikkerhet enn vei. Avgifter og vederlag oppfattes som uoversiktlige og lite enhetlige for aktørene innen sjøtransport. Undersøkelsen viser at selv med innføring av enkelte fritaksordninger for losberedskaps- og sikkerhetsavgift, og økt bruk av farledsbevis, mener næringen det er behov for ytterligere avgiftsreduksjoner for å gjøre sjøtransporten konkurransedyktig. Effektivisering av havnene framheves som viktig for å øke konkurranseevnen til sjøs. I gjennomsnitt går det med like mye tid for et

skip i havn som på sjøen. Etter Riksrevisjonens vurdering har myndighetene ikke klart å øke konkurranseevnen til sjøtransporten sammenlignet med veitransporten i perioden 2010–2015. Riksrevisjonen viser til at departementet har innført en ny tilskuddsordning for godsoverføring og en tilskuddsordning for havnesamarbeid, som skal bidra til bedre rammebetingelser for sjøtransporten. I tillegg har departementet planlagt en tilskuddsordning til investeringer i havner. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet vil følge opp at innførte tilskuddsordninger for sjøtransporten er treffsikre og enkle å benytte, og at ordningene fører til varig godsoverføring.

2.2.4 Det har vært bedre tilrettelegging for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler

Undersøkelsen viser at bedre veitilknytning til havner og jernbaneterminaler og flere knutepunkter som knytter sammen vei, sjø og bane er viktig for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Per i dag er det få slike knutepunkter, til tross for at det har vært et uttrykt mål å legge til rette for dette i tidligere og nåværende nasjonale transportplaner.

For å få mer transport på sjø og bane framheves det i *Nasjonal transportplan 2014–2023* at det er viktig at transport- og logistikkbedrifter, og større transportbrukere, er lokalisert like ved eller integrert i havnene og jernbaneterminale. Undersøkelsen viser at det i stor grad er lagt til rette for effektiv veitransport, med god tilgang til attraktive arealer nær hovedveinettet, mens det er stadig større arealkonflikter og begrensninger ved etablering ved jernbaneterminaler og havner.

2.3 Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

2.3.1 Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon

Stortinget stiller gjennom bevilgningsreglementet krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring. Økonomiregelverket for staten slår fast at departementet skal fastsette mål og resultatkrav og følge opp at målene nås.

Samferdselsdepartementet har i perioden 2010–2016 ikke satt konkrete resultatmål for å sikre at målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane nås. I den siste nasjonale transportplanen er det imidlertid tatt med indikatorer som skal måle godsvolum på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene. Målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane er omtalt i etatsstyringsdialogen med Jernbaneverket og Kystverket, men departementet har ikke fulgt opp hvilke resultater som er oppnådd.

Transportetatene har heller ikke satt egne resultatmål for godsoverføring, og de rapporterer ikke om måloppnåelse for dette til departementet. Dette fører til at verken departementet eller transportetatene har hatt informasjon om hvorvidt tiltak som er satt i verk for å oppnå godsoverføring, har hatt effekt.

Undersøkelsen viser at det mangler en felles, enhetlig strategi for godsoverføring som omfatter alle de tre transportetatene. Selv om transportetatene til den siste nasjonale transportplanen jobbet fram et felles plangrunnlag, viser undersøkelsen at det er lite samarbeid på tvers av etatene for å få til overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane. Undersøkelsen viser at det er mindre kompetanse og kapasitet innen utredninger og analyser av godstransport på sjø og jernbane enn det er for veitransport og persontrafikk. Departementet påpeker at det har hatt behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget for hvilke tiltak som best kan bidra til godsoverføring. Som en konsekvens av dette satte departementet i gang arbeidet med NTP Godsanalyse. Ifølge departementet og transportetatene har NTP Godsanalyse bidratt med nyttig

informasjon med sikte på å kunne iverksette målrettede tiltak for å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. Etter Riksrevisjonens vurdering kan manglende styringsinformasjon ha bidratt til at tiltak for å få mer godstransport over på sjø og jernbane ikke har blitt foreslått eller gjennomført.

2.3.2 Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og jernbane

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for å legge til rette for et godt transporttilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette omfatter også å legge til rette for at veitransport over lange avstander overføres til sjø og jernbane. Det følger av økonomiregelverket for staten at departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i underliggende virksomheter.

Undersøkelsen viser at det på vei er gjennomført mange tiltak som har kommet godstrafikken til gode. På sjø er det gjennomført enkelte farledstiltak, men kun 35 prosent av midlene som var planlagt til tiltak for å overføre godstransport fra vei til sjø i *Nasjonal transportplan 2014–2023*, er brukt på slike tiltak. På jernbanen er rammene i de nasjonale transportplanene oppfylt, men med unntak av midler til vedlikehold for å bedre driftsstabiliteten, har midlene i stor grad gått til tiltak som kommer persontrafikken, mer enn godstrafikken, til gode. Til tross for økende bevilgninger til samferdsel, er det iverksatt få tiltak for å nå målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er det planlagt flere tiltak innen godstransport på sjø og jernbane, men ifølge planen er det ikke foreslått tiltak som gjør det mulig å nå Stortingets vedtak om å overføre 30 prosent av de lange veitransportene til sjø og bane innen 2030.

Undersøkelsen viser at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke har vært styrende for hvilke prosjekter som er planlagt i de nasjonale transportplanene i perioden 2006–2017. Innen vei og persontransport på bane har det vært gjennomført store prosjekter med negativ samfunnsøkonomisk nytte. Departementet oppgir at det har vært utfordrende å finne samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter for godsoverføring, og at det derfor har vært planlagt og gjennomført få slike tiltak. Undersøkelsen viser at departementet har lagt større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioriteringene av tiltak for overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane enn for andre tiltak.

Undersøkelsen viser at det er en målkonflikt mellom å legge til rette for effektiv veitransport og å overføre gods fra vei til sjø og bane. Det er også en målkonflikt når det gjelder å prioritere mellom person- og godstransport, særlig på jernbane. I *Nasjonal transportplan 2014–2023* framheves det at det ved målkonflikter er departementets oppgave å avveie og prioritere mellom de ulike målene. Undersøkelsen viser at over tid har effektiv veitransport og persontrafikk på jernbane blitt prioritert foran målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane, og at dette er en viktig årsak til at målet ikke er nådd. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet håndtert målkonfliktene slik at målet om godsoverføring er godt nok ivaretatt i perioden 2010–2016.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- sørge for en felles strategi for å følge opp det vedtatte målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- vurdere å styrke de økonomiske virkemidlene, gjennomføre planlagte tiltak, og sørge for utredning av nye tiltak, for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei
- ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler på en slik måte at det fremmer overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- sørge for sterkere styring og oppfølging av
 - om målet om overføring av gods fra vei til sjø og jernbane nås
 - effekter av tiltak for godsoverføring

4 Departementets oppfølging

Samferdselsministeren viser i sitt svarbrev til at anbefalingene til Riksrevisjonen vil kunne være nyttige i departementets videre arbeid med godsoverføring fra vei til sjø og bane.

Statsråden viser til at godstransporten er kompleks med mange faktorer som påvirker konkurranseevne og transportmiddelfordeling. Statsråden påpeker at det er vanskelig å måle i hvilken grad tiltak for å styrke sjø- og banetransport har gitt godsoverføring.

Statsråden er positiv til at Riksrevisjonen har synliggjort målkonflikter i transportpolitikken og framhever at noen av de mest effektive virkemidlene for få til godsoverføring, slik som restriktive tiltak for veitransporten, vil være i konflikt med målet om reduserte transportkostnader for næringslivet. Statsråden mener at det ikke er riktig at det er lagt større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioritering av tiltak for overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane enn for andre tiltak.

Statsråden viser til *Nasjonal transportplan 2018–2029*, der det ble lagt fram en felles godsstrategi for alle transportformene. Statsråden vil fortsette å jobbe for at departementet og underliggende etater har en felles tilnærming til godstransport, ikke bare med tanke på godsoverføring, men også for å sikre at godstransporten er effektiv, sikker og miljøvennlig.

Videre er statsråden opptatt av at sjøtransporten skal ha gode rammebetingelser, og har iverksatt mange tiltak for å oppnå dette. Statsråden trekker fram omorganisering og effektivisering av lostjenesten, reduserte losavgifter, og innføringen av tilskuddsordningen for godsoverføring fra vei til sjø. Statsråden vil også følge opp forslaget i nasjonal transportplan om å innføre en ny tilskuddsordning for effektive og miljøvennlige havner. Statsråden vil følge opp at tilskuddsordningene er treffsikre, enkle å benytte og at de fører til varig godsoverføring. Departementet er også i gang med å planlegge og utrede ytterligere tiltak.

Statsråden viser til at de senere årene har vært en rekordstor satsing på jernbane. Statsråden framhever at økte drifts- og vedlikeholdsbudsjetter og jernbaneutbygging, som gir bedre driftsstabilitet, større kapasitet og kortere framføringstid, ikke bare kommer persontransporten til gode, men også i stor grad godstransporten. Statsråden framhever at Jernbanedirektoratet vil utrede ytterligere tiltak, blant annet tiltak for å effektivisere jernbaneterminalene. Sammen med en fortsatt satsing på drift og

vedlikehold og nye utbyggingsprosjekter for en rask og kapasitetssterk jernbane, vurderer statsråden å kunne få til overføring av gods fra vei til jernbane.

Statsråden merker seg Riksrevisjonens anbefaling om å ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler, og vil følge opp dette videre. Statsråden viser til at Kystverket gjennom tildelingsbrevene de siste årene er bedt om å styrke sin innsats som transportetat. Dette inkluderer blant annet spørsmål om terminalstruktur og planprosesser. Statsråden peker videre på at det i godspakken for jernbane på om lag 18 milliarder kroner i *Nasjonal transportplan 2018–2029* ligger inne en rekke terminaltiltak, men er enig med Riksrevisjonen i at dette er et område det må jobbes mer med i samarbeid med kommunene og næringen.

Departementet vil i tråd med Riksrevisjonens anbefaling sørge for styring og oppfølging av arbeidet med godsoverføring som en naturlig konsekvens av at departementet nå har godsoverføring som et mål i nasjonal transportplan, og en ambisjon om overføring av 30 prosent av alle lange veitransporter innen 2030. Godsoverføring har blitt en mer sentral problemstilling i siste nasjonal transportplan. Departementet vil arbeide videre for å se på mulig handlingsrom for godsoverføring fra vei til sjø og bane, på en slik måte at departementet ivaretar målene og avveier målkonflikter i transportpolitikken på en hensiktsmessig måte.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at forbedring av jernbanens driftsstabilitet, kapasitet og framføringstid ikke bare kommer persontransporten, men også i stor grad godstransporten til gode. Riksrevisjonen påpeker at en forbedring for godstogene krever målrettede utbygginger for godstog, som for eksempel utbygging av flere kryssingsspor, og en prioritering av godstog i rutetildelingen og trafikkavviklingen. Undersøkelsen viser at kapasitet og framføringstider for godstog i perioden 2007–2016 har vært tilnærmet uendret. Selv om punktligheten for godstog har økt noe fra 2007 til 2016, har utviklingen siden 2012 vært negativ. Etter Riksrevisjonens oppfatning har de store økningene i bevilgninger til jernbanen i perioden 2007–2016 i liten grad ført til forbedring for godstransporten på jernbane.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. februar 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane til Samferdselsdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Samferdselsdepartementet ved vårt brev 30. oktober 2017, og på departementets svar 29. november 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 29. januar 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref
16/603-

Dato
29. januar 2018

Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane for tidsrommet 2010-2016

Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 15.01.2018 med utkast til Dokument 3:X (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane. Videre viser jeg til Samferdselsdepartementets brev av 29.11.2017 med kommentarer til Riksrevisjonens hovedanalyserapport.

Jeg vil i det følgende komme med mine kommentarer til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, samt redegjøre for hvordan departementet vil følge opp anbefalingene.

Generelle kommentarer

Jeg merker meg at Riksrevisjonen har gjennomført en omfattende undersøkelse av godsoverføring fra veg til sjø og bane. Rapporten gir nyttig informasjon som Samferdselsdepartementet vil ta med seg i det videre arbeidet. Jeg synes det er positivt at Riksrevisjonen har gått grundig inn i problemstillingen. Analysen tar hensyn til at godstransporten er kompleks med mange faktorer som påvirker konkurranseevne og transportmiddelfordeling. Jeg synes også at det er positivt at Riksrevisjonen har synliggjort målkonflikter i transportpolitikken.

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen konkluderer med følgende:

- Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd.
- Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport:

Postadresse: Postboks 8010 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon* 22 24 90 90

- Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
 - Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
 - Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.
 - Det har vært bedre tilrettelegging for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.
- Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane:
 - Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon.
 - Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og bane.

Ad. Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd

Riksrevisjonen konkluderer med at målet om godsoverføring fra veg til sjø og bane ikke er nådd. Selv om godsoverføring har vært en ambisjon i lengre tid, vil jeg understreke at det er først i NTP 2018-2029 at godsoverføring er blitt en del av målstrukturen i NTP. Etappemålet for godstransport er tredelt, og inneholder i tillegg til målet om godsoverføring, også mål om å redusere transportkostnadene for godstransport og mål om å utnytte det enkelte transportmidlets fortrinn. Målet om godsoverføring kan derfor ikke ses uavhengig av de to øvrige delmålene for godstransportpolitikken.

Riksrevisjonen har rett i at man ikke kan lese godsoverføringseffekter rett ut av transportstatistikken. Jeg vil imidlertid påpeke at det er vanskelig å måle godsoverføring. Det er mange effekter som viser seg i transportmiddelfordelingen, for eksempel konjunktursvingninger og endringer i handelsmønster. I hvilken grad tiltak for å styrke sjø- og banetransport har gitt godsoverføring er vanskelig å beregne også fordi effekten av tiltakene skal sammenliknes med et alternativ uten tiltak. Beregninger av godsoverføringseffekter av tiltak vil derfor være svært usikre.

Riksrevisjonen skriver at: "*Undersøkelsen viser at for transport av stykkgoods over lange avstander (over 300 kilometer) med nærhet til havn eller jernbaneterminale, har veitransporten økt like mye eller mer enn transport på sjø og bane i perioden 2010–2015. (...)*"

Riksrevisjonen påpeker at dersom veitransportene som ble utført i denne perioden på disse strekningene hadde vært utført på sjø og bane i stedet, ville det betydelig redusert eksterne kostnader som følge av ulykker, forurensning, støy, veislitasje og køer."

Jeg vil understreke at å overføre all vegtransport på lange strekninger, selv stykkgoods med nærhet til havn eller jernbaneterminale, er urealistisk. Riksrevisjonen har beskrevet mange faktorer som er bestemmende for valget av transportform, og jeg mener at mye av det som i dag transporteres på veg vil fortsette som vegtransport, uansett hvilke tiltak staten setter inn. Vi vil ikke kunne overføre all lastebiltransporten som er definert å være i konkurranse av

Riksrevisjonen, siden andre transportformer ikke er et reelt alternativ for mye av denne lastebiltransporten. Mange transportbrukere vil ikke klare seg uten et godt lastebiltransporttilbud, selv for lange transportstrekninger der det er nærhet til havn eller jernbaneterminal. Videre vil jeg gjøre oppmerksom på at når Riksrevisjonen setter trafikkteiling med lastebil opp mot jernbanetransporten, teller man med alle lastebiltransporter, ikke bare de lange transportene som man antar er del av konkurranseflatene.

Det er korrekt at de eksterne kostnadene, det vil si de kostnadene som godstransporten påfører samfunnet i form av utslipp, ulykker, kø og støy i gjennomsnitt er lavere for sjø- og banetransport enn for vegtransport. Godsoverføring gjennom bruk av statlige tiltak har imidlertid også samfunnsøkonomiske kostnader. Disse samfunnsøkonomiske kostnadene kan blant annet være høye transportkostnader for næringslivet, med negative virkninger for verdiskaping og sysselsetting. En viktig oppgave for departementet er å vurdere om besparelsen i eksterne kostnader ved godsoverføringen er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å innføre nye tiltak.

Det er naturlig å legge til grunn at teknologisk utvikling vil redusere belastningen som godstransporten påfører samfunnet. Her kan jeg nevne innføring av Euro VI-standarden i 2014, som vil gi kraftig reduksjon i lokale luftutslipp fra lastebiler, som et veldig godt eksempel.

Ad. Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport

Riksrevisjonen konkluderer med følgende:

- Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
- Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
- Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.
- Det har vært bedre tilrettelegging for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.

Riksrevisjonen har pekt på mange av de viktigste faktorene som er bestemmende for konkurransen mellom transportformene. Infrastruktureltiltak og økonomiske virkemidler (avgifter og tilskudd) kan til en viss grad påvirke alle disse faktorene. Likevel må vi innse at noen av faktorene som Riksrevisjonen viser til, er å regne som egenskaper ved transportformen, for eksempel transporttid, fleksibilitet og frekvens. Dette er naturlige fortrinn for vegtransporten, og myndighetene har begrenset mulighet til å påvirke disse egenskapene. Det er opp til den enkelte transportbruker å vurdere hvilke transportmidler som ivaretar transportbehovene, mens myndighetene kan legge til rette med gode rammebetingelser.

Riksrevisjonen peker på at sikkerhetskontrollsystemene er mindre omfattende for vegtransport enn for sjø- og jernbanetransport. Jeg mener at det ikke er aktuelt å senke kontrollkravene innenfor sjø- og jernbane. Regjeringen har i stedet iverksatt strengere kontrollrutiner i vegtransporten.

Riksrevisjonen viser til at lastebiltransporten har blitt billigere på grunn av bedre veger, endringer i handelsmønster og økt bruk av lastebil fra lavkostland. Jeg har hatt som mål å bygge bedre veger og forbedre vegstandarden. Dette har selvfølgelig kommet vegtransporten til gode. Reduserte kostnader for vegtransporten er en ønsket utvikling, og i samsvar med andre deler av målene for godstransporten. Jeg er enig i at endring i handelsmønster og økt bruk av lastebiler fra lavkostland kan ha gjort lastebiltransporten billigere. Dette er imidlertid faktorer som norske samferdselsministre eller departementet ikke kan gjøre stort med, utover å passe på at utenlandske lastebiler har bombrikke og at de følger regelverk for sikkerhet og kabotasje.

Jeg vil videre påpeke at utenlandske lastebiler i henhold til kabotasjeregulverket har begrenset tilgang til det norske transportmarkedet. Det er også grunn til å trekke frem at SSBs prisstatistikk viser at prisen for godstransport på veg har økt med 15 prosent fra 2010 til 2017. Riksrevisjonen konkluderer også med at vegtransporten er blitt *mer* fleksibel siden 2010, men jeg mener at analysen heller dokumenterer at *kundene krever* mer fleksible transportløsninger. Her har lastebilen et naturlig fortrinn.

Riksrevisjonen konkluderer med at det er gjennomført få tiltak for å styrke godstransporten på jernbane. Jeg vil vise til at det i de senere årene har vært en rekordstor satsning på jernbane, både drift og vedlikehold og nye investeringsprosjekter. I 2010 ble det bevilget vel 10 mrd. kr til jernbaneformål, mens dette er økt til vel 23 mrd. kr for 2018. Drifts- og vedlikeholdsbudsjettene er økt, og dette kommer ikke minst godsnaeringen til gode. Dersom toget skal konkurrere med lastebilen, må vareeierne kunne stole på at varene kommer til avtalt tid, noe som forutsetter en godt vedlikeholdt infrastruktur. Jernbaneutbygging med større kapasitet og kortere fremføringstid kommer ikke bare persontransporten til gode, men også i stor grad godstransport. Follobanen er eksempelvis en forutsetning for å kunne øke godstransport på bane mot Sverige.

Riksrevisjonen peker på at planlagte kapasitetsøkende tiltak ikke er gjennomført. Det er gjennomført mange tiltak, men det er riktig at flere tiltak, blant annet fra et utkast til handlingsprogram for NTP-perioden 2010-2019, ikke er gjennomført. En del av forklaringen på dette er at departementet og Jernbaneverket etter fremleggelsen av NTP 2010-2019 så at vedlikeholdsbehovet var større enn tidligere antatt, og midler måtte derfor omdisponeres til drift og vedlikehold. Videre viste det seg at gjennomføringen av Ruteplan 2012 på Østlandet ble dyrere enn først lagt til grunn. Det er uheldig at dette skjedde, men jeg mener likevel det var riktig å prioritere bedre driftsstabilitet og gjennomføringen av Ruteplan 2012 fremfor noen av de kapasitetsøkende tiltakene innenfor gitte budsjettammer. Resultatet har blitt betydelig bedret driftsstabilitet og et togtilbud på Østlandet som har gitt stor passasjervekst.

Jeg er opptatt av at sjøtransporten skal ha gode rammebetingelser, og har iverksatt mange tiltak for å oppnå dette. Jeg har omorganisert og effektivisert lostjenesten, redusert losavgiftene, og innført en tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø (insentivordningen). Jeg vil også følge opp forslaget i NTP om å innføre en ny tilskuddsordning for effektive og miljøvennlige havner. Jeg vil følge opp at tilskuddsordningene er treffsikre, enkle å benytte og at de fører til varig godsoverføring.

Ifølge Riksrevisjonen er det behov for bedre vegtilknytning og flere knutepunkter som knytter transportformene sammen. Riksrevisjonen har fått oversendt en oversikt over hvilke vegtilknytninger som er prioritert og utbedret. Denne oversikten er ikke å finne i rapporten. Vi finner heller ingen oversikt over hvilke vegtilknytninger som burde vært prioritert, og som ville medført overføring av gods. Her hadde jeg ønsket at Riksrevisjonen kunne spesifisert hvilke havner som har behov for bedre vegtilknytning.

Riksrevisjonen konkluderer videre med at det har vært en bedre tilrettelegging av arealer til tilbydere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler. Her vil jeg peke på at det er kommunene som er arealmyndighet, og videre at det krever mindre investeringer å legge til rette for vegbaserte logistikk løsninger enn nye terminaler for sjø og jernbane. For jernbaneterminaler og havner som ligger midt i byene er det helt naturlig at det vil være mer begrenset arealtilgang. Vegtransporten har på sin side et fortrinn når det gjelder å finne egnede arealer for terminaler og tilknyttet næringsvirksomhet.

Ad. Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Riksrevisjonen konkluderer med følgende:

- Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon.
- Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og bane.

Jeg vil vise til at godsoverføring fra veg til sjø og bane tidligere ikke har vært en del av målstrukturen i NTP, og det er derfor ikke satt egne resultatmål for dette. Nå som godsoverføring er blitt en del av målstrukturen i NTP 2018-2029, er det også etablert egne indikatorer som skal måle utviklingen i godstransport i utvalgte korridorer der konkurranseflatene antas å være størst. For tiltak som har til hensikt å styrke konkurranseevnen for sjø- eller banetransport, vil godsoverføringseffekter under alle omstendigheter være vanskelig å skille fra andre effekter. Det er først med tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø at vi kan måle konkrete godsmengder som overføres fra veg til sjø som følge av tiltaket.

Riksrevisjonen peker på at det i NTP 2018–2029 ikke er foreslått tiltak som oppfyller Stortingets ambisjon om å overføre 30 prosent av de lange vegtransportene innen 2030. Min vurdering er at det er for tidlig å konkludere med at man ikke kan nå denne ambisjonen. Innenfor tilskuddsordningen for godsoverføring fra veg til sjø er det per september 2017 gitt tilsagn om tilskudd for overføring av tilsammen 2,7 mill. tonn gods fra vei til sjø. Dette er mer enn hva man tidligere har forventet. I etatenes godsanalyse ble det beregnet et potensial for

godsoverføring fra veg til sjø og bane på mellom 5 og 7 millioner tonn. Som det er varslet i NTP 2018-2029, så vil jeg i planperioden også vurdere andre virkemidler enn de som konkret er foreslått i meldingen.

Riksrevisjonen hevder at det er lagt større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioritering av tiltak for overføring av godstransport fra veg til sjø og jernbane enn for andre tiltak. Jeg mener at dette ikke er riktig. Beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ligger til grunn for alle de faglige prioriteringene. I den politiske behandlingen kan man ta andre hensyn som fører til andre prioriteringer, og dermed ende opp med en prioritering av prosjekter som avviker fra en prioritering etter samfunnsøkonomisk nettonytte. Det er imidlertid ingen avvikende behandling av godstransporten i de samfunnsøkonomiske analysene som gjennomføres.

Riksrevisjonen peker på at over tid har effektiv vegtransport og persontrafikk på jernbane blitt prioritert foran målet om overføre godstransport fra veg til sjø og bane. Riksrevisjonen vurderer at departementet ikke har håndtert målkonflikter slik at målet om godsoverføring er tilstrekkelig ivarettatt. Jeg er enig i at det er målkonflikter i transportpolitikken, og godstransportens kompleksitet kommer godt frem i Riksrevisjonens analyse. Når det gjelder målkonflikter vil jeg imidlertid påpeke at noen av de mest effektive virkemidlene for å få til godsoverføring, slik som restriktive tiltak for vegtransporten, vil være i konflikt med målet om reduserte transportkostnader for næringslivet. Økte kostnader vil svekke norsk næringslivs konkurranseevne.

Som vist til tidligere ble noen kapasitetsøkende tiltak på jernbane nedprioritert for å kunne sikre en tilfredsstillende driftsstabilitet og innføre et betydelig bedret persontogtilbud på Østlandet. Når det viste seg at det ikke var mulig å gjennomføre alle tre satsningene samtidig, er dette en politisk vurdering der man i en målavveining på kort sikt valgte å nedprioritere noen av de planlagte godstiltakene.

Riksrevisjonen hevder at det er lite samarbeid på tvers av etatene for å få til overføring av godstransport. Jeg mener at transportetatene samarbeider godt om utredninger og det faglige grunnlaget for departementet. Når det gjelder selve gjennomføringen av tiltakene som er bestemt av Stortinget, så er dette i stor grad tiltak det er mest effektivt at etatene gjennomfører hver for seg.

Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

- sørge for en felles strategi for å følge opp det vedtatte målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- vurdere å styrke de økonomiske virkemidlene, gjennomføre planlagte tiltak, og sørge for utredning av nye tiltak, for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei

- ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler på en slik måte at det fremmer overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- sørge for sterkere styring og oppfølging av
 - om målet om overføring av gods fra vei til sjø og jernbane nås
 - effekter av tiltak for godsoverføring

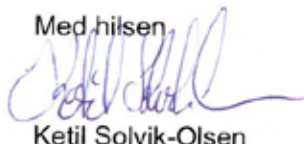
Jeg mener at anbefalingene til Riksrevisjonen vil kunne være nyttige i vårt videre arbeid med godsoverføring fra veg til sjø og bane. Jeg viser til NTP 2018-2029 der det ble lagt frem en felles godsstrategi for alle transportformene. Jeg vil fortsette å jobbe for at departementet og underliggende etater har en felles tilnærming til godstransport, ikke bare med tanke på godsoverføring, men også for å sikre at godstransporten er effektiv, sikker og miljøvennlig. Som Riksrevisjonen viser til har vi iverksatt en tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø. Vi er dessuten i gang med å planlegge og utrede ytterligere tiltak, blant annet tilskuddsordning for investering i effektive og miljøvennlige havner.

Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling om å ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler. Jeg vil følge opp dette videre. Jeg viser til at Kystverket gjennom tildelingsbrevene de siste årene er bedt om å styrke sin innsats som transportetat, og dette inkluderer blant annet spørsmål om terminalstruktur og planprosesser. Jeg vil peke på at det i godspakken for jernbane i NTP 2018-2029 på om lag 18 mrd. kr ligger inne en rekke terminaltiltak, men jeg er enig i at dette er et område det må jobbes mer med i samarbeid med kommunene og næringen. Godspakken har blitt positivt mottatt i næringen og det legges det opp til dialog med denne om gjennomføringen. Videre vil Jernbanedirektoratet utrede ytterligere tiltak, blant annet tiltak for å effektivisere jernbaneterminalene. Sammen med en fortsatt satsning på drift og vedlikehold og nye utbyggingsprosjekter for en rask og kapasitetssterk jernbane, er det min vurdering at vi vil kunne få til overføring av gods fra veg til jernbane.

Departementet vil i tråd med Riksrevisjonens anbefaling sørge for styring og oppfølging av arbeidet med godsoverføring som en naturlig konsekvens av at vi nå har godsoverføring som et mål i NTP, og en ambisjon om overføring av 30 pst. av alle lange vegtransporter innen 2030.

Godsoverføring har blitt en mer sentral problemstilling i siste NTP. Vi vil arbeide videre for å se på mulig handlingsrom for godsoverføring fra veg til sjø og bane, på en slik måte at vi ivaretar målene og avveier målkonflikter i transportpolitikken på en hensiktsmessig måte.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av overføring
av godstransport fra vei til
sjø og bane

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	39
1.1	Bakgrunn	39
1.2	Mål og problemstillinger	40
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
2.1	Analyse av registerdata og statistikk	41
2.1.1	Sammensetning og utvikling i godstransportmarkedet	41
2.1.2	Framføringstid og driftsstabilitet	43
2.1.3	Kontroll og sikkerhet	43
2.1.4	Godstiltak	43
2.1.5	Priser	44
2.2	Dokumentanalyse	44
2.3	Intervju og skriftlige svar på spørsmål	44
2.4	Spørreundersøkelse	45
3	Revisjonskriterier	47
3.1	Mål om å overføre mer godstransport fra vei til sjø og jernbane	47
3.2	Krav til styring og oppfølging	48
4	Godstransportens sammensetning og utvikling	51
4.1	Overordnet fordeling av godstransport mellom vei, sjø og jernbane	51
4.2	Utviklingen for godstransport på vei, jernbane og sjø der det er konkurranse mellom transportformene	52
4.2.1	Innenriks transporter	53
4.2.2	Utenriks transporter på norsk område	55
4.3	Potensial for overføring av gods fra vei til sjø og bane	58
4.4	Utviklingens betydning for miljø, sikkerhet og framkommelighet	59
4.4.1	Miljø	59
4.4.2	Sikkerhet	61
4.4.3	Framkommelighet	64
5	Årsaker til manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane	65
5.1	Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane	65
5.1.1	Fastsettelse og oppfølging av mål og resultatkrav	65
5.1.2	Departementets oppfølging av målet gjennom samferdselspolitiske tiltak	68
5.2	Beslutningstakernes kriterier for valg av transportform	75
5.3	Utviklingen i konkurranseevnen til lastebiltransporten sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten	77
5.3.1	Konkurranse innen godstransport på vei	77

5.3.2	Framkommelighet og fleksibilitet	77
5.3.3	Priser og økonomiske rammebetingelser	78
5.3.4	Framføringstid	80
5.3.5	Sikkerhet og kontroll	81
5.4	Utviklingen i konkurranseevnen til jernbanetransporten sammenlignet med veitransporten	83
5.4.1	Konkurransen i godsmarkedet på jernbanen	83
5.4.2	Rutetilbud og rutetildeling	84
5.4.3	Infrastrukturkapasitet	87
5.4.4	Priser og økonomiske rammebetingelser	91
5.4.5	Punktlighet	94
5.4.6	Sikkerhetskrav og kontroll	96
5.5	Utviklingen i konkurranseevnen til sjøtransporten sammenlignet med veitransporten	97
5.5.1	Konkurransen i markedet for sjøtransport	97
5.5.2	Rutetilbud, frekvens og infrastruktur	98
5.5.3	Farleder og havner	102
5.5.4	Priser og økonomiske rammebetingelser	106
5.5.5	Framføringstid	111
5.5.6	Punktlighet	112
5.5.7	Sikkerhetskrav, kontroll og trafikkregulering	113
5.6	Intermodale knutepunkter	115
5.7	Tilrettelegging for arealer til næringsvirksomhet	117
6	Vurderinger	119
6.1	Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd	119
6.2	Konkurranseevnen til godstransporten på vei har økt sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten	119
6.2.1	Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten	119
6.2.2	Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen	120
6.2.3	Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel	121
6.2.4	Det har vært bedre tilrettelegging for arealer langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler	121
6.3	Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane	122
6.3.1	Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon	122
6.3.2	Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og jernbane	122
7	Referanseliste	124
8	Vedlegg	131

Tabelloversikt

Tabell 1	Planlagt samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringer (for både person- og godstiltak) i etatenes plangrunnlag til NTP og i NTP i perioden 2006–2029 for prosjekter som er planlagt ferdigstilt i de enkelte planperioder, nominelle tall	72
Tabell 2	Framføringstid for lastebiltransport og sjøtransport i korridorer der det er konkurranse, 2017	73

Figuroversikt

Figur 1	Et godstog kan erstatte om lag 25 lastebiler, og et skip kan erstatte om lag 200 lastebiler	40
Figur 2	Transportmiddelfordeling mellom vei, sjø og jernbane på norsk område i 2015	51
Figur 3	Varevolumer til, fra og innen Norge med lastebil i langtransport	52
Figur 4	Utvikling i andeler av transportarbeidet for godstransporten der det er konkurranse mellom transportformene, innen- og utenrikskorridorer i perioden 2010–2015	53
Figur 5	Utviklingen i andeler av transportarbeidet for stykkgoods i utvalgte innenrikskorridorer i perioden 2010–2015	54
Figur 6	Transportarbeid på strekninger over 300 kilometer for stykkgoods i utvalgte innenrikskorridorer i 2015	54
Figur 7	Innenriks godstransport på jernbane (i TEU) og antall lastebiler (over 16 meter) som har passert fjellovergangene innenriks	55
Figur 8	Utvikling i andel av transportarbeidet for stykkgoods på norsk område i utvalgte utenrikskorridorer i perioden 2010–2015	56
Figur 9	Transportarbeid og godsmengde på strekninger over 300 kilometer for stykkgoods i utvalgte utenrikskorridorer for sjø og vei i 2015	56
Figur 10	Utviklingen for import/eksport i container (TEU) på sjø og antall lastebiler (over 16 meter) som har passert grenseovergangene i perioden 2010–2015	57
Figur 11	Utslipp av klimagasser fra transport i 2015	60
Figur 12	Utslipp av CO ₂ per tonnkilometer for jernbane, båt og lastebil	60
Figur 13	Omkomne og hardt skadde i veitrafikken med og uten vogntog involvert i 2007 og 2016	62
Figur 14	Årlig antall drepte per million innbyggere i ulykker som involverer lastebil, gjennomsnitt 2011–2013	62
Figur 15	Endring i andel drepte i trafikken per innbygger hvor lastebil har vært involvert, for perioden 2004/2006 til 2011/2013	63
Figur 16	Planramme og bevilgning til NTP for vei, sjø og bane i perioden 2006-2017	68
Figur 17	Vareeiernes og speditørenes viktigste kriterier for valg av transportform	75
Figur 18	Konkurranseevnen til veitransport sammenlignet med sjø- og jernbanetransport på strekninger der det er konkurranse	76
Figur 19	Andel av riksveinettet med tilfredsstillende veidekkestandard	77
Figur 20	Utenriks godstransport etter lastebilens nasjonalitet	79
Figur 21	Godstransport med utenlandske lastebiler i Norge	79

Figur 22	Vareeiernes og speditørenes svar på følgende påstander: «Økte krav fra forbrukere og industrien om raskere og mer fleksibel transport favoriserer lastebil» og «Det går stadig raskere med bil på de strekningene hvor de transporterer varer»	81
Figur 23	Utviklingen fra 2007 til 2016 i antall kontroller av tunge kjøretøy gjennomført av Statens vegvesen	82
Figur 24	Andel av kontroller av tunge kjøretøy i 2007 og 2016 hvor det er avdekket mangler	83
Figur 25	Strekningsskart for ruteplanen for kombitog 2017	84
Figur 26	Antall gods- og persontog på utvalgte strekninger	89
Figur 27	Vareeiernes svar på følgende spørsmål: «Hvordan mener du prisen for jernbane er i forhold til lastebil på sammenlignbare transporter?»	91
Figur 28	Transporttid for godstog og lastebil på utvalgte strekninger der det er konkurranse	92
Figur 29	Transporttid for gods- og persontog, gjennomsnitt tur–retur	93
Figur 30	Mål for godstog og resultater for punktlighet for person- og godstog	94
Figur 31	Ankomstpunktlighet på utvalgte strekninger	95
Figur 32	Kystrutens anløp	100
Figur 33	Vareeiernes og speditørenes svar på om for lav frekvens er en viktig årsak til at de ikke frakter mer gods til sjøs	101
Figur 34	Vareeiernes og speditørenes svar på om hvorvidt «vårt selskap / kundene våre har ikke store nok volumer på relevante strekninger» er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport	101
Figur 35	Havner og stamnetthavner i Norge	103
Figur 36	Vareeiernes svar på følgende spørsmål: «Hvordan mener du prisen for sjøtransport er i forhold til lastebil på sammenlignbare transporter?»	106
Figur 37	Oversikt over stamnetthavner og jernbaneterminaler	115
Figur 38	Vareeiernes og speditørenes svar på følgende påstand: «Det er behov for flere knutepunkt som knytter sammen vei, sjø og bane.»	116

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Marginale eksterne kostnader	26
Faktaboks 2 Alnabru godsterminal	36
Faktaboks 3 Shortsea Promotion Center	98

Ordliste og forkortelser

Bulklast (eller *bulkgoods*) er last som fraktes i løs form i lasterom eller vogner. Eksempler på ulike typer bulklast er malm, kornprodukter, kull og olje.

CO₂-ekvivalenter er en enhet som sammenveier utslipp av forskjellige klimagasser til den globale oppvarmingseffekten som utslipp av 1 tonn CO₂ vil ha i løpet av 100 år.

Farleder er veisystemet til sjøs.

Godsmengde måles ofte i tonn eller TEU (container).

Innenlands transport er transport som foregår mellom to steder i Norge.

Intermodalitet er transporter som kombinerer flere transportmidler på ulike deler av et samlet transportoppdrag gjennom omlasting underveis.

Kabotasje er innenriks veitransport utført av utenlandske aktører. EØS-regelverket begrenser en utenlandsk aktør til å utføre inntil tre betalte innenriksoppdrag i løpet av en periode på sju dager etter et betalt grensekryssende oppdrag.

Kombitransport er intermodal transport på pendeltog for transport av containere og semitrailere.

Nærskipsfart omfatter sjøtransport mellom havner i Norge og mellom havner i Norge og øvrige havner i Europa.

Samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy som brukes for å klarlegge og synliggjøre virkninger (positive og negative) av tiltak for berørte grupper i samfunnet. I de samfunnsøkonomiske analysene gjennomføres det blant annet en nytte–kostnad-analyse for å verdsette alle positive og negative virkninger av tiltaket i kroner.

Samfunnsøkonomisk netto nytte er den samlede prissatte samfunnsnyten fratrasket kostnadene ved tiltaket.

Samlastere/speditører er selskaper som planlegger og organiserer transporter.

Stykkgoods er uensartet gods som alltid er merket og i fast tilstand. Det skilles mellom containerisert og konvensjonelt stykkgoods. Konvensjonelt stykkgoods kan for eksempel være frukt på paller, trematerialer på flak, jernstenger etc.

Systemtog er tog som er tilpasset én enkelt industrikunde, til transport av for eksempel malm, tømmer og flydrivstoff.

TEU (Twenty-foot equivalent unit) er basert på volumet til en 20 fots container.

Tonnkilometer er lik transportlengde multiplisert med antall tonn gods transportert.

Trafikkarbeid er antall trafikkenheter (kjøretøy) multiplisert med antall kjørte kilometer, uavhengig av last og inkludert tomkjøring.

Transport på norsk område er innenlands transport pluss den delen av transporten til/fra utlandet som foregår på norsk område.

Transportarbeid regnes som transportmengde (tonn) multiplisert med transportavstand (kilometer).

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det overordnede målet for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.¹ Det har helt siden 1990-tallet vært et uttalt transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane, jf. Innst. S. nr. 227 (1996–1997). Målet er kommet inn i målstrukturen i *Nasjonal transportplan 2018–2029 (NTP 2018–2029)*, der det står at regjeringen har som ambisjon å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen planperiodens utløp. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved å overføre gods fra vei til sjø og bane kan være færre alvorlige ulykker, lavere klimagassutslipp, mindre slitasje på infrastruktur og kortere køer. Transportpolitikkenes rolle er å påvirke transportbrukernes valg gjennom investeringer og tilpasning av rammebetingelser. Konkurranseskraft, verdiskaping og et fortsatt høyt velferdsnivå krever et moderne og effektivt transportsystem. I *NTP 2018–2029* står det at godsvolumet som transporteres på norsk område, forventes å øke med 70 prosent fra 2015 til 2050. Transportarbeidet på lastebil forventes å vokse raskest, og det anslås at det vil dobles fram mot 2050.

Transportetatene har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet gjennomført en bred godsanalyse som en del av arbeidet med *NTP 2018–2029*. *NTP Godsanalyse* gjør det klart at det kun for en liten del av transportene er konkurranse mellom transportformene og at den overordnede utviklingen for vei, sjø og bane i liten grad vil gi informasjon om konkurransekraften til transportmidlene sett i forhold til hverandre. Analysen konkluderer med at all godstransport må bli sikrere, mer miljøvennlig og effektiv. Analysen viser imidlertid at nesten all utenrikshandel på vei transporteres på et hardt belastet veinett gjennom Østfold, der en endret transportmiddelfordeling vil gjøre stort utslag. Gjennom internasjonale avtaler har Norge i mange år forpliktet seg til klimagassreduksjoner, sist gjennom Paris-avtalen. Fra 1990 til 2015 har CO₂-utslippene fra godstransporten på vei økt med om lag 86 prosent.² I perioden 2007–2015 økte utslippene med 5 prosent. Norske myndigheter har en nullvisjon for antall skadde og drepte i trafikken. Mer gods på veien betyr også en høyere risiko for dødsulykker for bilister.³ Selv om sikkerheten har blitt bedre på norske veier i de senere år, lå Norge om lag 35 prosent over gjennomsnittet i Europa for antall drepte i ulykker med tunge kjøretøy per innbygger i gjennomsnitt i 2011–2013.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkårene i transportsektoren. Departementet har blant annet ansvar for etatsstyringen av Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket og Jernbanetilsynet og eierstyringen av statsforetaket Bane NOR SF. Fra januar 2017 ble Jernbaneverkets oppgaver overtatt av Jernbanedirektoratet og statsforetaket Bane NOR.

1) I NTP for perioden 2018–2029 er det overordnede målet for transportpolitikken å tilby et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.

2) Statistisk sentralbyrå (SSB), Tabell: 08940 Klimagasser, etter kilde, energiprodukt og komponent.

3) TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkuulykker – Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.

Figur 1 Et godstog kan erstatte om lag 25 lastebiler, og et skip kan erstatte om lag 200 lastebiler



Kilde: Tall fra Transportøkonomisk institutt

Jernbanedirektoratet har ansvar for at driften av jernbanesektoren er effektiv, sikker og miljøvennlig, og direktoratet skal kjøpe tjenester for å drifte, vedlikeholde og bygge ut jernbaneinfrastrukturen fra Bane NOR SF. Statens vegvesen har ansvar for riksveier, riksfergeforbindelser og veitransport og sektoransvar for hele veitransportsystemet. Kystverket har ansvar for utbygging og drift av maritim infrastruktur og forebyggende sjøsikkerhet og jobber for at sjøtransporten skal være effektiv og sikker, gjennom å ivareta transportnæringens behov for framkommelige og effektive havner.

Dokument 3:8 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs* følges opp gjennom denne undersøkelsen.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, og hva som er årsakene til at det har vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

1. Hvordan har utviklingen vært i undersøkelsesperioden for transport på vei, sjø og bane på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, og hvilken betydning har utviklingen hatt for miljø, sikkerhet og framkommelighet?
 - Hvilke varestrømmer og strekninger er relevante for overføring av godstransport fra vei til sjø og bane?
 - Hvordan har utviklingen vært i undersøkelsesperioden for de ulike transportformene på strekninger der det er konkurranse?
 - Hvilken betydning har utviklingen hatt for miljø, sikkerhet og framkommelighet?
2. Hva er årsakene til at det er en eventuell manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane?
 - I hvilken grad kan svakheter ved statlig virkemiddelbruk forklare utviklingen?
 - I hvilken grad kan andre forhold forklare utviklingen?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene er det gjennomført dokumentanalyse, intervjuer og en spørreundersøkelse til vareeiere og speditører, og i tillegg er tilgjengelig statistikk sammenstilt og analysert. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra september 2016 til september 2017. Nvivo og Excel er brukt for å analysere, sammenholde og dokumentere analysene. Undersøkelsesperioden for analysen av utviklingen for godstransport på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, strekker seg fra 2010 til 2015. Undersøkelsesperioden for analysen av departementets styring og oppfølging og for analysen av utvikling i kapasitet og punktlighet på jernbanen strekker seg fra henholdsvis 2010 til 2016 og 2007 til 2016.

2.1 Analyse av registerdata og statistikk

For å belyse hvordan utviklingen har vært i undersøkelsesperioden for godstransport på vei, sjø og bane på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, og videre hva som er årsakene til en eventuell manglende overføring av godstransport, er det innhentet registerdata og statistikk fra:

- Jernbanedirektoratet/Bane NOR (Jernbaneverket fram til 1. januar 2017)
- Kystverket
- Statens vegvesen
- Statens jernbanetilsyn
- CargoNet
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Transportøkonomisk institutt (TØI)
- NHO Logistikk og Transport
- Shortsea Promotion Center (SPC)

Transportøkonomisk institutt (TØI) og Shortsea Promotion Center (SPC) har bidratt i prosjektet med å samle inn, bearbeide og analysere data.

2.1.1 Sammensetning og utvikling i godstransportmarkedet

Framstillingen av sammensetningen og utviklingen i godstransportmarkedet er hovedsakelig basert på grunnlagsdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som er bearbeidet av TØI spesielt for undersøkelsen.⁴ Datagrunnlaget inkluderer SSBs lastebilundersøkelse, grunnlagsdata fra kvartalsvis havnestatistikk og informasjon fra Jernbaneverket/Jernbanedirektoratet, CargoNet og Green Cargo. Undersøkelsesperioden er bestemt ut fra datatilgjengelighet, ettersom TØI kun har tilgang til sammenlignbare grunnlagsdata fra SSB for perioden 2010–2015. Fra 2016 gjorde SSB metodiske endringer i lastebilundersøkelsen som kan påvirke muligheten til å sammenligne data med tidligere år. Statistikken omfatter kun transporter på norsk område. Bilferger, transport av olje og gass i rør og sjøtransport til/fra kontinental-sokkelen er ikke med i statistikken.

Det er også brukt veitrafikktellinger fra Statens vegvesen på grenseovergangene og fjellovergangene for å vise utviklingen i antall passeringer av kjøretøy som er mer enn 16 meter lange (i hovedsak vogntog og semitrailere). I tillegg er det brukt statistikk fra SSB om godstransport med og uten last for å vise andel tomkjøring på vei.

4) TØI-rapport 1524/2016 inneholder en nærmere gjennomgang av godstransportstatistikken.

For å vise utviklingen i det markedet hvor sjø, vei og bane konkurrerer med hverandre, er transportene delt opp ut fra transportdistanse, varetype og tilgjengelig infrastruktur.⁵ TØI har vurdert det slik at det er størst konkurranse når det gjelder stykkgoods som transporteres over 300 kilometer i korridorer med nærhet til havn eller jernbaneterminal.

Veitransportens konkurransekraft avtar med transportdistanse, mens konkurransekraften for transport på sjø og bane øker jo lenger godset skal fraktes.⁶ Transport på sjø og bane har en høyere oppstartskostnad i form av distribusjonsskjøring med lastebil og en ekstra omlastingskostnad i begge ender av transportkjeden. Selve transportkostnaden mellom terminalene er lavere for transport på sjø og bane enn for transport på vei, men oppstartskostnaden gjør at sjø- og banetransporter først blir konkurranse-dyktige på lengre avstander. Sjø- og banetransporter som går direkte mellom terminaler, kan være lønnsomme på svært korte distanser. Kostnadene per tonnkilometer nærmer seg hverandre for transportformene ved transporter fra ca. 300 kilometer og oppover.⁷ For å beregne transportarbeidet for utenrikstransporten på norsk område er det tatt utgangspunkt i den delen av transportdistansen som foregår på norsk område.

For å identifisere hvilke innenriks- og utenrikstransportkorridorer som har reell konkurranse mellom sjø, vei og bane, er det tatt utgangspunkt i samme sone- og transportkorridorinndeling som benyttes i Nasjonal transportplan (NTP). I NTP deles Norge inn i 39 soner. Basert på denne soneinndelingen har transportetatene i forbindelse med tidligere NTP-arbeid definert en liste med sju innenrikskorridorer og fire utenrikskorridorer:

- Oslo–Grenland–Kristiansand–Stavanger
- Stavanger–Bergen–Ålesund–Trondheim
- Oslo–Bergen/Haugesund
- Oslo–Trondheim
- Trondheim–Bodø
- Bodø–Narvik–Tromsø–Kirkenes
- Nord-Norge til Østlandet
- Import og eksport til og fra Oslo-regionen
- Import og eksport til og fra Sør- og Østlandet
- Import og eksport til og fra Vestlandet
- Import og eksport til og fra Trøndelag og Nord-Norge

Varegruppene er i undersøkelsen samlet i to hovedgrupper: stykkgoods (for eksempel fisk, og industrivarer) og bulk (for eksempel tømmer, korn, kull og olje). Bulktransport er hovedsakelig transport av råvarer og petroleumsprodukter som olje, gass og malm. Dette er varegrupper hvor det i liten grad er konkurranse mellom transportformene, ettersom bulktransport over lange avstander i hovedsak fraktes i store mengder på sjø og det ikke vil være kostnadseffektivt å frakte slike varer med lastebil.

For *sjøtransport* har TØI benyttet grunnlagsdata fra SSBs kvartalsvise havnestatistikk. Grunnlagsdataene inneholder informasjon om forrige/neste havn for alt gods som lastes eller losses i de rapporterende havnene. Havnene som er inkludert og innrapporterer omlastet mengde gods i havnestatistikken, står for drøyt 85 prosent av alt gods som lastes eller losses i trafikkhavnene i Norge.

5) Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*, Rapport 2015/9; TØI (2014) *Godstransportmarkedets sammensetning og utvikling*. Rapport 1363/2014.

6) TØI/Sitma (2012) *Godstransport i korridorer: Egenskaper og virkemidler for overføring av gods*. Rapport 1195/2012; Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*. Rapport 2015/9.

7) TØI/Sitma (2014) *Kostnadsstrukturer i godstransport - Betydning for priser og transportvalg*. Rapport 1372/2014; Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*. Rapport 2015/9.

For *lastebiltransport* har TØI benyttet grunnlagsdata fra SSBs lastebilundersøkelser, som er utvalgsundersøkelser av lastebiler med nyttelast større enn 3,5 tonn. Datamaterialet omfatter ca. 40 000 turer hvert år, som er korrigert for utvalgs-sannsynligheten av SSB til å gjelde all lastebiltransport i Norge på årsbasis. For grensekryssende transport med lastebil har TØI for norskregistrerte biler basert seg på lastebilundersøkelsen, mens for transport med utenlandsregistrerte biler har TØI benyttet informasjon fra Eurostat som er basert på tilsvarende undersøkelser utført i EU-landene. Det er også benyttet informasjon fra Statens vegvesens veitrafikktellinger, der TØI har laget et utvalg av relevante tellepunkter for passeringer over grensen og fjellovergangene. Veitrafikktellingene er ren passeringsstatistikk og gir ikke informasjon om hvor godset transporteres fra eller til, eller hvor mye som fraktes.

For *jernbanetransport* har TØI tatt utgangspunkt i aggregerte tall fra SSBs statistikk-bank som viser jernbanetransport i tonn og transportarbeid for ulike varer. I tillegg har TØI utnyttet informasjon om godsmengder håndtert i terminaler som eies av Jernbaneverket, som er innhentet gjennom ulike prosjekter ved TØI og Sitma i tilknytning til arbeidet med *Nasjonal godsmodell*. Transporter mellom Sør- og Nord-Norge som går via Sverige, er regnet som innenrikstransporter. Videre er NHO Logistikk og Transports undersøkelse om utviklingen i totalt antall containere (TEU) på jernbane benyttet.

2.1.2 Framføringstid og driftsstabilitet

Jernbanedirektoratets tids- og årsaksregistreringssystem TIOS er brukt for å beregne antall avganger, framføringstid, punktlighet og regularitet for godstogene. For perioden fra 2007 til og med 2016 er det hentet inn informasjon om planlagt og faktisk ankomst for alle godstog for alle stasjoner i hele landet. Det har ikke vært mulig å beregne statistikk for strekningene som delvis går i Sverige ut fra TIOS-dataene (gjelder i hovedsak strekningen Oslo-Narvik). Framføringstiden på en strekning er beregnet som tiden mellom avgang fra startstasjon til ankomst endestasjon for henholdsvis planlagte og faktiske framføringstider. Som grunnlag for punktligheten er det beregnet forskjellen mellom faktisk og planlagt tid ved henholdsvis ankomst og avgang. Godstog som er innenfor 6 minutter i forhold til planlagt tid, er ansett som punktlig. Det er også brukt TIOS-data for persontog for å sammenligne godstog og persontog når det gjelder antall tog og framføringstid på enkelte strekninger. Antall avganger er basert på antall tog med en positiv framføringstid på en aktuell strekning. Det er beregnet gjennomsnittlige faktiske framføringstider for godstog og persontog.

Framføringstid for veitransport i relevante korridorer der det er konkurranse mellom vei og jernbane, er innhentet fra CargoNet for 2012 og 2016. Framføringstid for sjøtransport og veitransport i korridorer der det er konkurranse mellom vei og sjøtransport, er innhentet fra Shortsea Promotion Center for 2017.

2.1.3 Kontroll og sikkerhet

Det er innhentet data fra Statens vegvesen om antall kontroller og andel av kontrollene hvor det har blitt avdekket mangler. I tillegg er det innhentet data fra SSB om antall hardt skadde og drepte på vei.

2.1.4 Godstiltak

Det er innhentet data fra transportetatene om planlagte tiltak for godstransport på vei, sjø og jernbane og hvilke av disse som er gjennomført i perioden 2006–2016. Det er også innhentet budsjett- og regnskapadata for tiltakene. Det er vanskelig å definere hvilke tiltak som er rettet mot godstransporten og bidrar til overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane. Det er som hovedregel persontransporten som er dimensjonerende for vei og jernbane. For sjøtransport er det ofte sjøsikkerhet som er dimensjonerende for farledstiltak. En generell forbedring av infrastrukturen på vei, sjø

og jernbane vil også kunne bidra til å øke godstransporten på både vei, sjø og jernbane, og det er derfor vanskelig å skille ut spesifikke «godstiltak».

2.1.5 Priser

Priser for sjøtransport sammenlignet med veitransport for 2017 i korridorer der det er konkurranse mellom transportformene, er innhentet fra Shortsea Promotion Center (SPC). SPC har ulike kilder til informasjon om priser, blant annet informasjon fra vareeiere og lastebilselskaper og fra fraktbørser for lastebiler. I flere tilfeller har SPC gjennomført spørreundersøkelser hos transportselskaper, speditører og rederier om priser. På jernbane er det innhentet informasjon om priser for godstog sammenlignet med lastebil fra CargoNet. Det er også brukt SSBs kostnadsindeks for nasjonal lastebiltransport. For å vise utvikling i andel av utenlandske lastebiler som utfører transport i Norge er det brukt statistikk fra SSB.

2.2 Dokumentanalyse

Følgende hoveddokumenter er gjennomgått for å belyse utviklingen i godstransporten der det er konkurranse mellom transportformene, og hva som er årsakene til en eventuell manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane:

- nasjonale transportplaner med grunnlagsdokumenter fra transportetatene og høringssvar
- *NTP Godsanalyse*, hovedrapport og delrapporter
- godsstrategier for sjø og jernbane
- tildelingsbrev, årsrapporter for transportetatene og referater fra etatsstyringsmøter
- rapporter fra TØI og Vista analyse om marginale eksterne kostnader og trafiksikkerhet
- rapporter fra Miljødirektoratet og Norges Rederiforbund om klimaeffekter ved overføring av gods fra vei til sjø
- statusrapporter fra Kystverket
- utredninger for Alnabru godsterminal

Alle saksdokumenter for perioden 2011–2016 som gjelder godstogselskapene, er hentet fra arkivet til Statens jernbanetilsyn.

2.3 Intervju og skriftlige svar på spørsmål

Det er gjennomført intervjuer for å belyse utviklingen i godstransporten for vei, sjø og jernbane på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene, og hva som kan være årsakene til en eventuell manglende overføring av transport fra vei til sjø og bane. Referatene fra intervjuene er verifisert. Intervjuene er også brukt som grunnlag for utarbeidelsen av spørreundersøkelsen til vareeiere og speditører.

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra følgende virksomheter (virksomhetene har selv pekt ut personer som har god kjennskap til temaene):

- Samferdselsdepartementet
- Statens vegvesen
- Jernbaneverket (Jernbanedirektoratet og Bane NOR fra 1. januar 2017)
- Kystverket
- leder av NTP Godsanalyse
- Norges Rederiforbund
- Havneforeningen (Norske Havner fra 26. april 2017)

- Oslo havn
- seks norske og svenske godsoperatører på bane
- tre godsrederier
- to vareeiere
- ett speditørselskap
- én terminaloperatør i havn
- Transportstyrelsen i Sverige
- Trafikverket i Sverige
- Transportøkonomisk institutt
- Statens jernbanetilsyn
- Statistisk sentralbyrå
- Shortsea Promotion Center

Det er gjennomført et gruppeintervju med fem logistikkansvarlige – tre fra varehandelselskaper og to fra speditørselskaper.

Det er innhentet skriftlig informasjon fra

- Kystverket
- Jernbaneverket/Jernbanedirektoratet
- Statens vegvesen
- Samferdselsdepartementet
- CargoNet
- Shortsea Promotion Center

2.4 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to spørreundersøkelser for å belyse hva som kan være årsakene til en eventuell manglende overføring av godstransport. Den ene spørreundersøkelsen ble sendt til transportansvarlig i 547 norske selskaper innen varehandel og produksjon. Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til 43 ansvarlige for sjøtransport eller landtransport i totalt 35 norske speditørselskaper. Spørreskjemaene ble testet av TØI, Jernbanedirektoratet, Kystverket, et stort speditørselskap, to store vareeiere og Shortsea Promotion Center. Spørreundersøkelsene ble gjennomført i perioden fra 9. mai til 26. juni 2017, og begge undersøkelsene hadde en svarprosent på om lag 45.

Shortsea Promotion Center (SPC) sto for utvelgelsen av vareeiere og speditører, og utvelgelsen er basert på SPCs bransjekunnskap og data fra Brønnøysundregisteret. SPC anslår at det utvalget de kom fram til, dekker om lag 80 prosent av totalvolumet som blir transportert på norsk område. For vareeierne er det gjort et utvalg fra en populasjon på omtrent 7000 firmaer i bransjer SPC mener benytter seg av transporttjenester, hovedsakelig innen engroshandel og produksjon. SPC har rangert bransjene etter hvor transportintensive de mener bransjene er, og etter omsetning, antall ansatte og varebeholdning. På bakgrunn av rangeringen har SPC satt opp en liste på 943 vareeiere som ble brukt som utgangspunkt for å ringe rundt og be om kontaktinformasjon til transportansvarlige i selskapene. Det endelige utvalget på 547 respondenter består av dem som på første forsøk oppga kontaktinformasjon til transportansvarlig i selskapet. Det er registrert om lag 700 spedisjonsfirmaer i Brønnøysundregisteret, og 326 av disse har en salgsinntekt på over kroner 10 000 per år.⁸ For speditørselskapene er rangeringslisten basert på driftsinntekter, og ringelisten besto av 56 speditørfirmaer. Medianen av driftsinntektene for de selskapene som har svart på undersøkelsen, er for vareeierne omtrent på samme nivå som for de selskapene som ikke har svart på undersøkelsen. For speditørselskapene er medianen

8) Per 2013. Tall fra Short Sea Promotion Center.

for driftsinntektene for selskapene som har besvart undersøkelsen, høyere enn for de selskapene som ikke har besvart undersøkelsen.

Dersom respondentene oppga at deres selskap setter bort alle beslutninger om valg av transportmiddel til eksterne aktører, ble undersøkelsen avsluttet. Dette gjaldt for om lag 15 prosent av respondentene.

For mange av spørsmålene er det en stor andel respondenter som svarer vet ikke / ikke relevant. Dette kan ha en sammenheng med at det er stor variasjon i hvilke transportmidler vareeierne oppgir at selskapene bruker, hvilke varetyper som fraktes, og om selskapet transporterer godset på lange eller kortere distanser. Om lag 30 prosent av vareeierne oppgir at de kun bruker veitransport, mens om lag 80 prosent oppgir at de bruker lastebil som hovedtransportmiddel (over 50 prosent av selskapets transporter). Om lag 15 prosent oppgir at de bruker båt som hovedtransportmiddel, mens om lag 30 prosent svarer at de bruker sjøtransport for mellom 10 og 50 prosent av selskapets transporter. Om lag 17 prosent oppgir at de bruker jernbane for mellom 10 og 50 prosent av selskapets transporter, mens under 1 prosent oppgir at de bruker jernbane som hovedtransportmiddel. For både vareeierne og speditørene er det variasjon i hvilken rolle respondentene har i selskapene, og noen har ansvar for kun landtransport eller kun sjøtransport. Respondenter som har liten erfaring med sjø- eller jernbanetransport, vil ha liten kjennskap til hvilke utfordringer som er forbundet med disse transportformene.

3 Revisjonskriterier

I *NTP 2014–2023* framkommer det at det overordnede målet for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker de behovene samfunnet har for transport, og som fremmer regional utvikling. Hovedmålene for transportpolitikken er trukket opp i de nasjonale transportplanene og budsjettproposisjonene med innstillinger.

3.1 Mål om å overføre mer godstransport fra vei til sjø og jernbane

I de fire nasjonale transportplanene fra 2002 og budsjettproposisjonene fra 2005 har det vært et uttalt overordnet transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane. Målet anses å bidra til at hovedmålene for transportpolitikken om å bedre framkommeligheten, begrense klimagassutslippene og øke trafiksikkerheten på veiene nås. I *Nasjonal transportplan 2010–2019* og *Nasjonal transportplan 2014–2023* framheves det at effektive kommunikasjoner er viktig for Norges konkurranseevne. Lange avstander bidrar til at norsk næringsliv har høyere transport- og logistikkostnader enn land vi konkurrerer med, det er viktig å skape et effektivt transportsystem som kan redusere avstandskostnadene og dermed også konkurranseulempene for norsk næringsliv. Dette vil også bidra til å redusere kostnadsnivået for varer og tjenester i Norge.

I Innst. S. nr. 253 (1996–1997) uttaler samferdselskomiteen at det ved utvikling av infrastrukturen er viktig å ta hensyn til og legge forholdene til rette for godstransport på jernbanen, blant annet ved modernisering av terminaler og bygging av kryssingsspor. Dette vil bidra til å øke kapasiteten og styrke jernbanens konkurranseevne. Det vil videre bidra til å redusere behovet for veitransporttjenester og bedre miljøet. I Innst. 271 S (2010–2011) om representantforslag om å styrke sjøtransportens konkurranseevne i Norge uttaler transport- og kommunikasjonskomiteen at Norge er i en særstilling når det gjelder mulighetene for at en stor andel av godstrafikken burde foregå over sjøen, og videre at det er stor enighet i det politiske miljøet for å overføre en større del av varetransporten fra veg til bane og sjø. Komiteen framhever at for aktørene innen sjøtransport er det viktig at de offentlige rammebetingelsene i konkurransen mellom transportmidlene er mest mulig rettfærdige.

I *Nasjonal transportplan 2010–2019* presiseres det at godstransport på bane er samfunnsmessig fordelaktig fordi utslipp, arealbruk, støy og ulykker normalt sett er mindre enn ved alternativ transport på vei. Det er i meldingen lagt fram en godsstrategi hvor målet er å nesten doble godskapasiteten på jernbanen innen 2020. I innstillingen til den nasjonale transportplanen understreker flertallet⁹ i transport- og kommunikasjonskomiteen at Regjeringens samlede innsats bidrar til en sterkt ønsket vridning fra veg til sjø og bane.

Ifølge *Nasjonal transportplan 2014–2023* vil regjeringen styrke konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane og legge til rette for å overføre godstransport fra veg til sjø og bane. Regjeringen ønsker at en størst mulig del av veksten i de lange godstransportene skal skje på bane eller sjø. Det anslås at tiltakene som presenteres i meldingen, vil kunne øke den samlede godskapasiteten på jernbanen med 20 til 50 prosent. I innstillingen til den nasjonale transportplanen uttalte transport- og kommunikasjonskomiteen at den var tilfreds med at det ble lagt opp en mer offensiv

9) Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

strategi for å få gods over på sjø og bane. Flertallet¹⁰ viser til at regjeringen, i tråd med klimaforliket, vil legge til rette for at mer gods skal overføres fra vei til jernbane. Videre støtter flertallet hovedområdene regjeringen mener det må satses på for å nå målet om å overføre mer godstransport fra vei til jernbane. Det samme flertallet understreker at sjøtransporten er svært energieffektiv sammenlignet med andre former for gods-transport. Mer godstransport på sjø i stedet for på vei kan bidra til lavere lokal forurensning og mindre press på et allerede overbelastet veinett. Sjøtransporten har få begrensninger med hensyn til kapasitetsutnyttelse, og kostnadene som er forbundet med utbygging av infrastruktur, er relativt lave sammenlignet med andre transportformer.

Transport- og kommunikasjonskomiteen mener ifølge Innst. 13 S (2015–2016) at det er viktig å flytte en større del av godstransporten fra vei til sjø og bane der dette er formålstjenlig og kostnadseffektivt. Videre uttaler komiteen at dersom målene om økning i godstrafikken på jernbanen skal nås, må det satses ytterligere i årene som kommer. I Innst. 312 S (2015–2016), om representantforslag om en nærskipsfartsstrategi for å styrke nærskipsfartens rammevilkår, viser transport- og kommunikasjonskomiteen til at det er bred politisk enighet om å legge til rette for godsoverføring fra vei til sjø og bane, og komiteen ber regjeringen om å sette et mål om at minimum 30 prosent av transportarbeidet på vei, på strekninger over 300 kilometer, skal flyttes over på sjø eller bane innen 2030, og at dette målet skal være 50 prosent innen 2050.

I Innst. 34 S (2014–2015) om Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs understreker komiteen at målet om å overføre mer godstransport til sjø har vært uttalt av Stortinget siden 2004. Komiteen mener at det er grunn til å vurdere å gjøre godsmålet til et resultatmål som transportetatene skal rapportere om. Da blir sjansen større for å komme fram til en samordnet transportpolitikk for det som er Stortingets hensikt med målsettingen, nemlig å redusere problemer som gjelder miljø, arealknapphet og trafiksikkerhet.

3.2 Krav til styring og oppfølging

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for å legge til rette for et godt transporttilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det følger av økonomiregelverket for staten at departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i og rapporteringen fra underliggende virksomheter.

Stortinget stiller gjennom *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 9 krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring. Kravene er videreført og konkretisert i økonomiregelverket for staten, som slår fast at departementet skal fastsette mål, styringsparametere og resultatkrav for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet styresmakt og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte gjennom å planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv,

10) Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet i styringsdialogen.

I bevilgningsreglementet § 10 stilles det krav om at «utgiftsbevilgningene skal disponeres (...) på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater». Dette kravet er blant annet videreført i § 9 i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).

Utredningsinstruksen skal sikre god kvalitet på utredninger og tar sikte på at økonomiske og andre vesentlige konsekvenser av tiltak blir kartlagt. Rundskriv R-109/14 fastsetter prinsipper og krav som skal følges ved gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak.

Samferdselsdepartementets virkemidler overfor jernbanen omfatter rettslig regulering, etatsstyring av Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn, eierstyring av NSB AS og Baneservice AS og kjøp av persontransporttjenester med tog.

Jernbaneverket (nå Jernbanedirektoratet og Bane NOR) har til og med desember 2016 hatt ansvar for drift, vedlikehold og utbygging av jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen på det nasjonale jernbanenettet. Som en del av trafikkstyringen skal etaten fordele kapasitet i henhold til forskrift om fordeling av jernbaneinfrastruktur. Etaten skal i nødvendig utstrekning samarbeide med togselskaper, andre virksomheter, lokale myndigheter og interesseorganisasjoner der dette kan gi en gevinst ut fra effektiv ressursbruk og brukervennlighet. Etaten har en viktig rolle i arbeidet for å utvikle et velfungerende marked for godstransport på jernbanen.

Ifølge Prop. 1 S (2015–2016) fra Samferdselsdepartementet er godstransporten særlig følsom for dårlig regularitet og store driftsavbrudd. Ofte er det ikke mulig å bruke alternative kjøreveger for togene, og det er vanskelig å etablere alternativ transport på kort varsel. I Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* står det at regjeringen vil legge til rette for økt godstransport på jernbane ved å øke driftsstabiliteten, samt bedre punktligheten og regulariteten. Samferdselsdepartementet har fastsatt konkrete mål for oppetid og punktlighet for godstogene, men ikke for regularitet (innstillinger).

Statens jernbanetilsyn har i henhold til jernbaneforskriften hovedansvaret for tilsyn med norsk jernbane. Tilsynet skal være en aktiv pådriver for sikker og hensiktsmessig jernbane i tråd med overordnede målsettinger for samferdselspolitikken. Tilsynets ansvarsoppgaver omfatter blant annet å gi tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, blant annet utstedte lisens og sikkerhetssertifikat, foreta sikkerhetsgodkjenning, godkjenne og gi tillatelse til å ta i bruk rullende materiell og infrastruktur, føre tilsyn og kontroll med jernbanevirksomheten, overvåke konkurransen på markedene for godstransport med jernbane, behandle klager og for øvrig delta i internasjonalt samarbeid som har betydning for tilsynets arbeid.

Ifølge Prop. 1 S (2015–2016) fra Samferdselsdepartementet omfatter Samferdselsdepartementets virkemidler innen kystforvaltningsområdet rettslig regulering, etatsstyring av Kystverket og tilskuddsordninger på havneområdet. Kystverket er den nasjonale etaten for kystforvaltning og skal arbeide aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport ved å ivareta transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner langs norskekysten. Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur og skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten.

Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som et ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, og for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk. Havne- og farvannsloven inneholder i §52 en generell hjemmel til å føre tilsyn med om bestemmelsene i eller i medhold av loven blir overholdt. *Forskrift om kommunenes beregning og innkreving av anløpsavgift* regulerer innkreving av anløpsavgifter. Kystverket fører tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt.

Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) med *forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger*, skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn. Videre er følgende lover sentrale i Sjøfartsdirektoratets myndighetsutøvelse: *lov om sjøfart* (sjøloven), *lov om norsk internasjonalt skipsregister*, *lov om å sikre containere* og *lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester* (produktkontrollloven).

Samferdselsdepartementets virkemidler for veiformål omfatter rettslig regulering, etatsstyring av Statens vegvesen og eierstyring av Nye Veier AS. Statens vegvesen har ansvar for planlegging, drift, vedlikehold og utbygging av riks- og fylkesveier i Norge. Statens vegvesen har også ansvar for gjennomføring av førerprøver og tilsyn med kjøretøy og trafikanter.

Også andre departementer har virkemidler de kan ta i bruk på transportområdet:

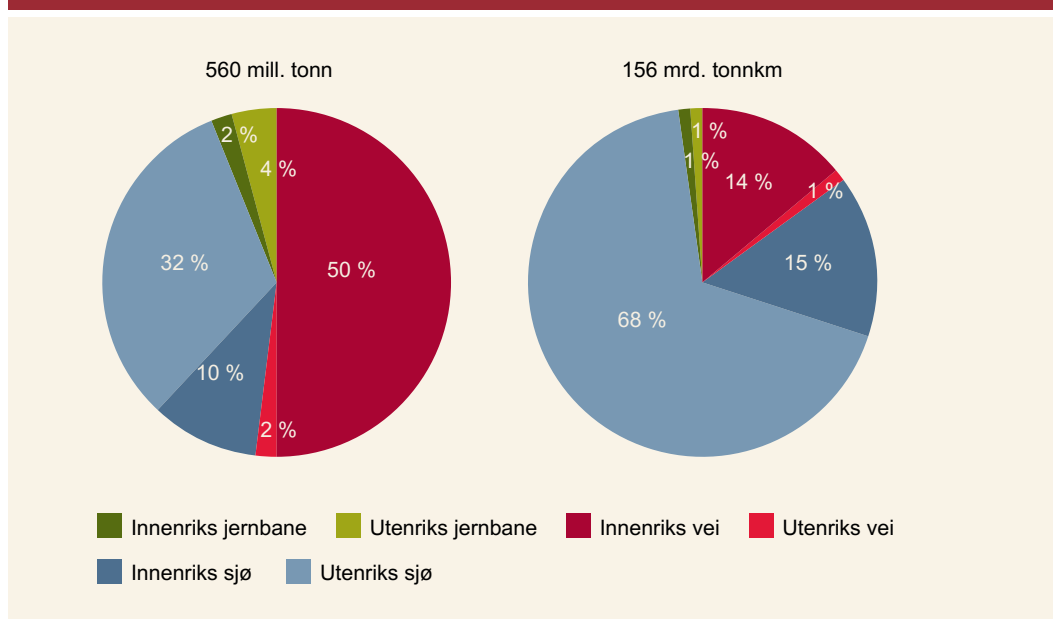
- Sjøfartsdirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet. Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidet med sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norsk flagg og utenlandske fartøy i norske farvann.
- Nærings og fiskeridepartementet har ansvar for å fastsette og oppkreve gebyr for tjenester i henhold til lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) og lov om norsk internasjonalt skipsregister (NIS-loven).
- Finansdepartementet har ansvar for å fastsette og innkreve skatter og avgifter samt for å fortolle varer.

4 Godstransportens sammensetning og utvikling

4.1 Overordnet fordeling av godstransport mellom vei, sjø og jernbane

I 2015 ble det transportert om lag 560 millioner tonn gods på sjø, vei og jernbane på norsk område, noe som tilsvarer et transportarbeid på 156 milliarder tonnkilometer.¹¹ Transportarbeid regnes som godsmengde i tonn multiplisert med transportavstand i kilometer, og viser dermed en høyere andel for godstransportene som fraktes langt.

Figur 2 Transportmiddelfordeling mellom vei, sjø og jernbane på norsk område i 2015, målt i godsmengde (tonn) og transportarbeid (tonnkilometer) i prosent



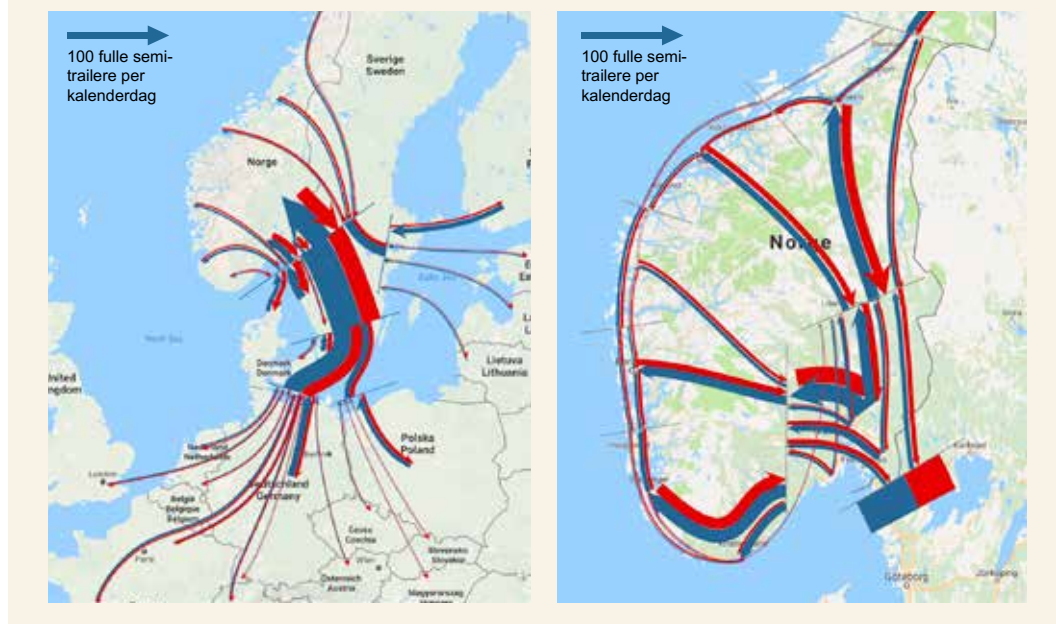
Kilde: Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

Veitransporten er størst målt i godsmengde, mens sjøtransporten utfører det klart største transportarbeidet. Jernbanen har en lav andel av godstransporten målt i både godsmengde og transportarbeid. Hovedforklaringen til den store forskjellen i transportmiddelfordelingen når det gjelder mengde og transportarbeid, er at det fraktes store mengder bulkvarer over korte avstander på vei, mens det fraktes store mengder bulkvarer over lange avstander på sjø.

Hoveddelen av norsk import og eksport dreier seg om handel med nabolandene Sverige, Tyskland, Nederland, Danmark og Storbritannia. Sjøtransporten står for mesteparten av uterikstransporten, etterfulgt av veitransporten. Banetransporten utgjør en mindre andel av import- og eksportmengden, og hovedmengden går til/fra Sverige. En stor del av landets eksport og import skjer med lastebil innen Norden og til og fra Baltikum. Ifølge TØI fraktes om lag 60 prosent av alt godset som importeres fra Sverige, på vei.

11) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

Figur 3 Varevolumer til, fra og innen Norge med lastebil i langtransport. Blå er import, rød er eksport



Kilde: Shortsea Promotion Center

Veitransporten til og fra utlandet går hovedsakelig via Sør-Sverige og gjennom Østfold til og fra Oslo-regionen. Transportene bestemmes i stor grad av grossistenes lagerstruktur, som har sentrallagre både i Europa og i Oslo-området. Ifølge NTP Godsanalyse ankommer mye av importen til sentrallagre i Oslo-området for deretter å bli lastet om til endelige destinasjoner rundt om i landet. Dette forklarer hvorfor den innenlandske transportandelen er så høy.

Om lag 25 prosent av trafikkarbeidet med tunge biler dreier seg om kjøring uten last.¹² Det kjører altså flere lastebiler på veiene enn det transportstatistikken (målt i tonn og tonnkilometer) viser. Dette skyldes retningsubalanse i godstransporten hvor det fraktes mer *til* en destinasjon enn tilbake. For eksempel er retningsbalansen mellom Oslo-regionen og utlandet skjev ved at det *importeres* betydelig større volumer til Oslo-regionen enn det *eksporteres*.¹³ En veikantundersøkelse Rambøll gjennomførte ved Svinesund i 2013, avdekket at 39 prosent av lastebilene som krysset grensen ved Svinesund, kjørte uten last på vei inn i Norge, og 59 prosent kjørte uten last på vei ut av Norge.¹⁴ Dette viser at begge veier går det biler som ikke har blitt fylt opp med returlast. Innenriks er volumene som går ut av Oslo-regionen til resten av landet, større enn volumene som går motsatt vei.¹⁵ Også på sjø og bane er det tomkjøring på grunn av retningsubalanse.

4.2 Utviklingen for godstransport på vei, jernbane og sjø der det er konkurranse mellom transportformene

For å vise utviklingen i det markedet der sjø, vei og jernbane konkurrerer med hverandre, er det nødvendig å dele inn transportene i grupper ut fra transportdistanse,

12) SSB Tabell: 08478. Lastebilundersøkelsen. Nasjonal og internasjonal transport i leie- og egentransport. Transportytelser.

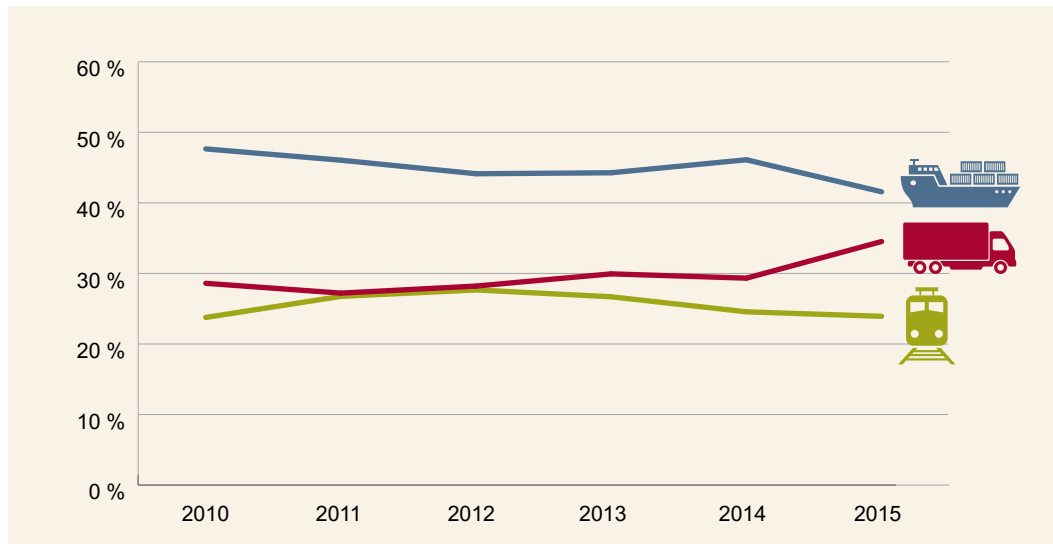
13) TØI (2014) *Godstransportmarkedets sammensetning og utvikling*. Rapport 1363/2014.

14) TØI (2015) *Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport*. Rapport 1424/2015.

15) TØI (2014) *Godstransportmarkedets sammensetning og utvikling*. Rapport 1363/2014.

varetype og tilgjengelig infrastruktur.¹⁶ Basert på eksisterende havner og jernbaneterminaler og transportrelasjoner som har sjø eller jernbanetransport, har transportetatene identifisert sju innenriks og fire utenriks konkurranseutsatte transportkorridorer for sjø, vei og bane.¹⁷ Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) er konkurransen mellom transportformene størst når det gjelder stykkgodsvarer (som forbruker-/industrivarer, fisk og termovarer) som fraktes lenger enn 300 kilometer i disse korridorene.

Figur 4 Utvikling i andeler av transportarbeidet for godstransporten der det er konkurranse mellom transportformene, innen- og utenrikskorridorer i perioden 2010–2015, tall i prosent



Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

I perioden 2010–2015 har veitransporten økt sine andeler av transportarbeidet der det er konkurranse mellom transportformene, mens sjøtransporten har gått ned. Jernbanen har hatt nokså lik andel av transporten totalt sett i perioden, men den har hatt en jevn nedgang siden 2012. Sjøtransporten har størst andeler i hele perioden, etterfulgt av vei- og jernbanetransport.

Det totale transportarbeidet i korridorene der det er konkurranse mellom transportformene, har økt med 6 prosent, fra 13,1 milliarder tonnkilometer i 2010 til 13,9 milliarder tonnkilometer i 2015. Veitransporten økte med om lag 20 prosent i perioden, mens sjøtransporten gikk ned med 5 prosent. Jernbanen har hatt en økning på 7 prosent i perioden. Størsteparten av økningen i transportarbeidet i perioden 2010–2015 har skjedd på vei.

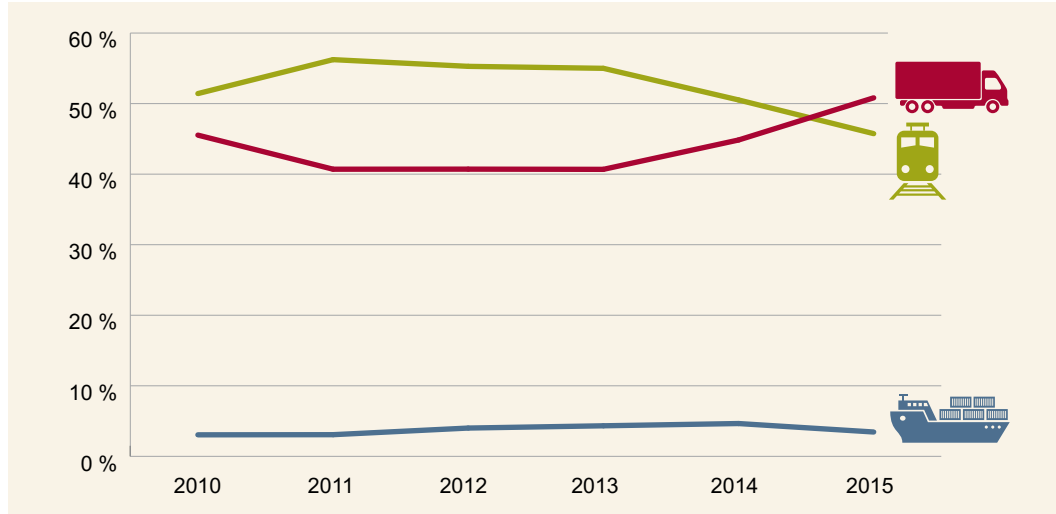
4.2.1 Innenriks transport

På strekningene der det er konkurranse innenriks, har vei og jernbane omtrent like store andeler, mens sjø har en svært lav andel av stykkgodstransportene.

16) Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*. Rapport 2015/9; TØI (2014) *Godstransportmarkedets sammensetning og utvikling*. Rapport 1363/2014.

17) Oslo–Stavanger, Stavanger–Trondheim, Oslo–Bergen, Oslo–Trondheim, Trondheim–Bodø, Bodø–Kirkenes, Nord-Norge–Østlandet, Oslo-regionen–utlandet, Sør- og Østlandet–utlandet, Vestlandet–utlandet, Trøndelag og Nord-Norge–utlandet.

Figur 5 Utviklingen i andeler av transportarbeidet for stykkgoods i utvalgte innenrikskorridorer i perioden 2010–2015, tall i prosent

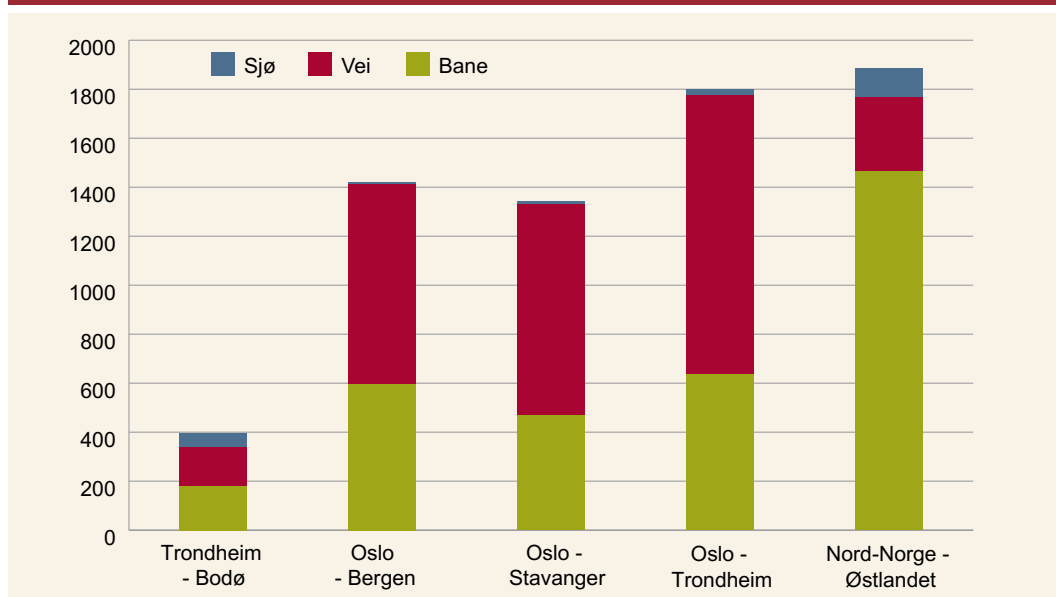


Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

Totalt sett i perioden 2010–2015 har veitransporten økt sin andel av transportarbeidet i de utvalgte innenrikskorridorene på bekostning av jernbanetransporten. Sjøtransportens andel har vært lav og uendret i hele perioden. Fra 2010–2014 hadde jernbanen den høyeste andelen av transportarbeidet, mens fra 2013 har veitransportens andel økt samtidig som banetransportens andel har gått ned. I 2015 hadde veitransporten den største andelen av transportene der det var konkurranse innenriks.

Utviklingen målt i antall tonnkilometer viser at i perioden 2010–2015 har det for de utvalgte innenrikskorridorene totalt sett vært en vekst på om lag 20 prosent i transportarbeidet av stykkgoods som blir fraktet lenger enn 300 kilometer. Innenriks veitransport og jernbanetransport har økt med henholdsvis 35 prosent og 7 prosent i samme periode. Sjøtransport har ligget nokså stabilt i perioden.

Figur 6 Transportarbeid på strekninger over 300 kilometer for stykkgoods i utvalgte innenrikskorridorer i 2015, i millioner tonnkilometer

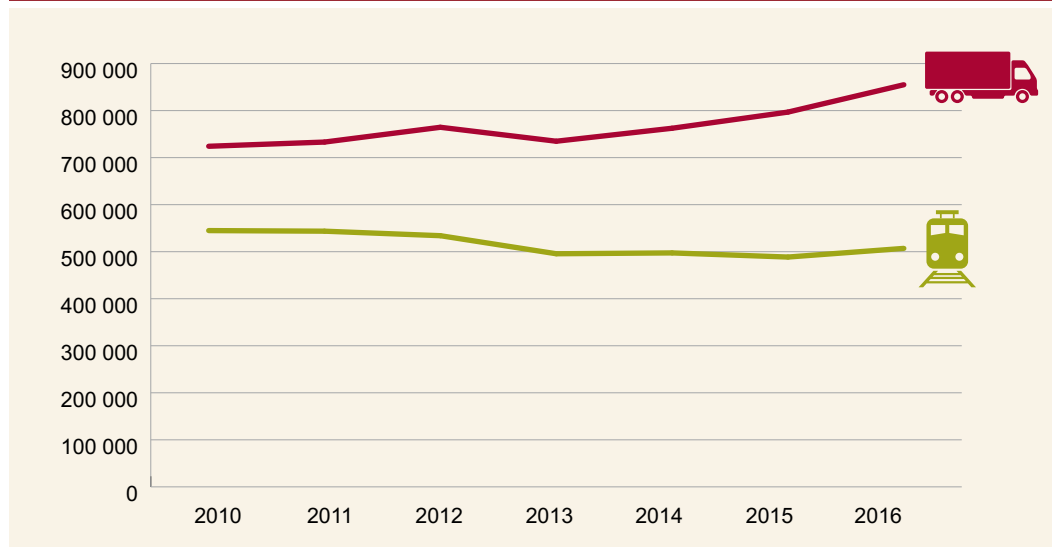


Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

I de innenrikskorridorene der det er konkurranse mellom transportformene, utgjør veitransporten over halvparten av transportarbeidet for strekningene mellom Oslo og de store byene Bergen, Trondheim og Stavanger. På den lengste strekningen, mellom Nord-Norge og Østlandet, utgjør jernbanen om lag 80 prosent av transportarbeidet.

Ifølge TØI kan utviklingen i antall lastebiler (semitrailere og vogntog) som passerer fjellovergangene, sett opp mot utviklingen for antall containere (TEU) som fraktes på bane, gi en indikasjon på utviklingen for godstransport der det er konkurranse mellom transportformene, se figur 7.

Figur 7 Innenriks godstransport på jernbane (i TEU) og antall lastebiler (over 16 meter) som har passert fjellovergangene innenriks i perioden 2010–2016



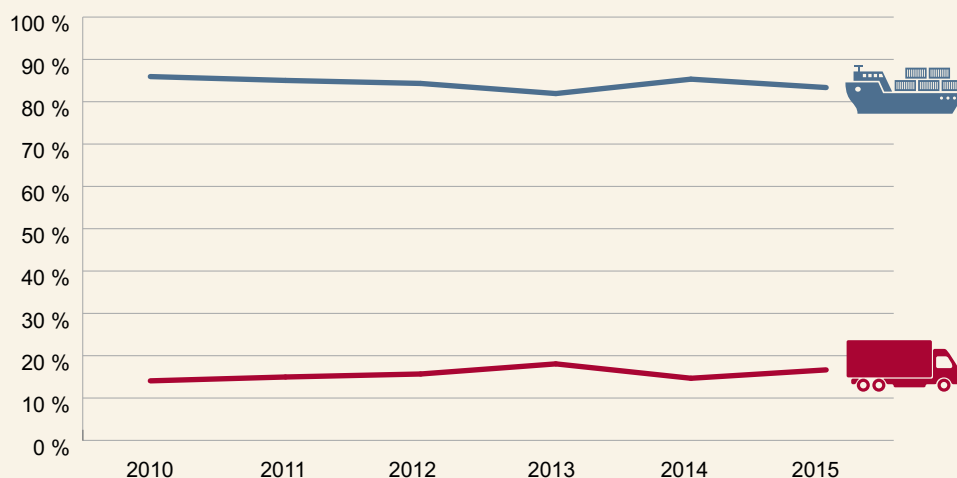
Kilde: Jernbanetall fra NHO og veitrafikktellinger fra Statens vegvesen, sammenstilt av TØI

Trafikkregistreringer fra Statens vegvesen langs hovedfartsårene i utvalgte innenrikskorridorer viser at det i 2016 ble registrert nærmere 855 000 lastebiler (over 16 meter) i korridorene, noe som utgjør en økning på 18 prosent i perioden 2010–2016. Vogntog og semitrailere kan frakte to containere (TEU) om gangen. Antall TEU som fraktes på bane innenriks, har gått ned med 7 prosent i samme periode. Vogntog og semitrailere kan frakte lastmengde tilsvarende to tyvefots containere (TEU) om gangen, noe som indikerer at veitransport øker betydelig mer enn jernbanetransport på de lange transportene i Norge.

4.2.2 Utenriks transporter på norsk område

Transportarbeidet for stykkgods i de utvalgte utenrikskorridorene fordeler seg mellom vei og sjø, og sjøtransporten utfører det klart største transportarbeidet. Det finnes ikke tilgjengelige tall for utenrikstransport på jernbane på korridornivå, men jernbanens totale andel av utenriks frakt av stykkgods på strekninger over 300 kilometer på bane utgjør under 1 prosent.

Figur 8 Utvikling i andel av transportarbeidet for stykk gods på norsk område i utvalgte utenrikskorridorer i perioden 2010–2015

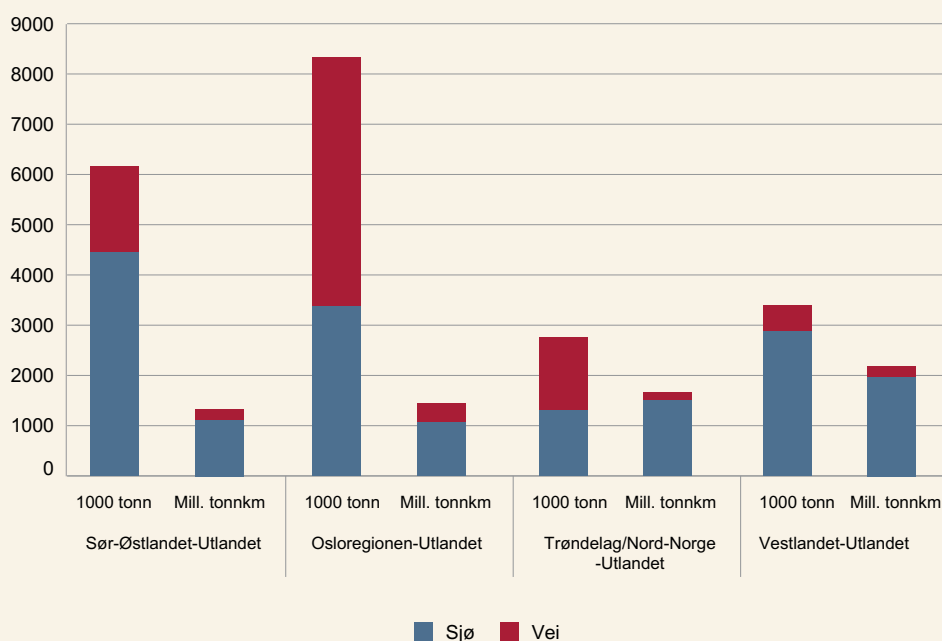


Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

Figur 8 viser at i utenrikskorridorene er andelene tilnærmet uendret for sjø- og veitransport i perioden 2010–2015.

Målt i antall tonnkilometer har det i perioden 2010–2015 vært en samlet nedgang på 6 prosent i transportarbeidet for stykk gods som fraktes over 300 kilometer i de utvalgte utenrikskorridorene. Sjøtransporten gikk ned med 7 prosent, mens veitransporten har holdt seg stabil i perioden.¹⁸

Figur 9 Transportarbeid og godsmengde på strekninger over 300 kilometer for stykk gods i utvalgte utenrikskorridorer for sjø og vei i 2015, i millioner tonnkilometer og 1000 tonn



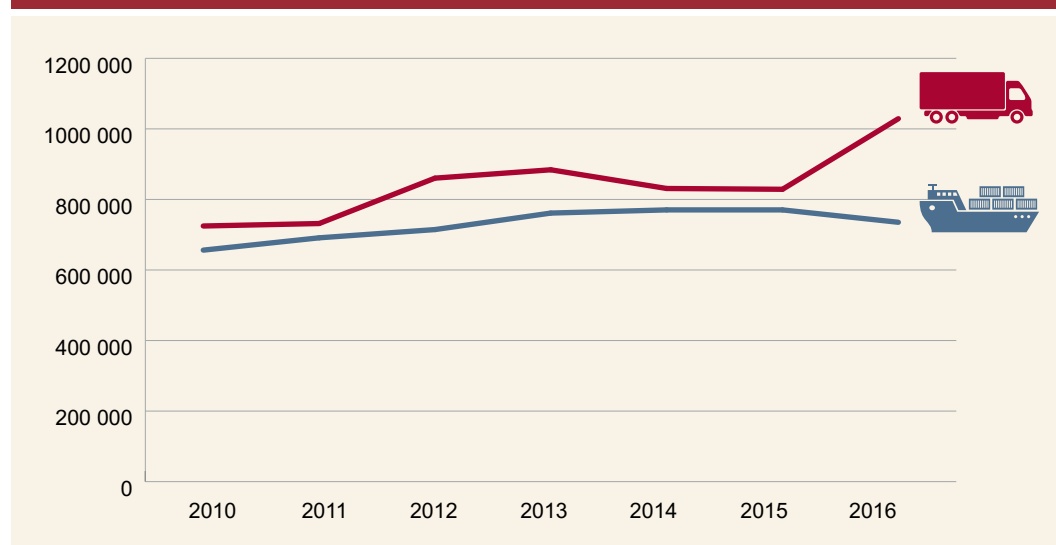
Kilde: Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI

18) Grunnlagsdata fra SSB, sammenstilt av TØI.

Sjøtransporten utførte i 2015 det klart største transportarbeidet for alle de fire utenrikskorridorene. Transportarbeidet er størst i korridoren Vestlandet–utlandet, der var sjøtransportens andel på om lag 90 prosent i 2015. Målt i tonnmengde er korridoren Oslo-regionen–utlandet klart størst, men ettersom avstanden godset blir transportert på norsk område, er kort, utgjør denne transporten mindre målt i tonnkilometer.

Ifølge TØI kan utviklingen i antall lastebiler (semitrailere og vogntog) som passerer grenseovergangene, sett opp mot utviklingen for containertransport på sjø, gi en indikasjon på utviklingen for godstransport der det er konkurranse mellom transportformene, se figur 10.

Figur 10 Utviklingen for import/eksport i container (TEU) på sjø og antall lastebiler (over 16 meter) som har passert grenseovergangene i perioden 2010–2016



Kilde: Grunnlagsdata fra SSB og veitrafikktellinger fra Statens vegvesen, sammenstilt av TØI

Som det framgår av figur 10, ble det i 2016 registrert om lag 1 million lastebiler (over 16 meter) ved utvalgte grenseoverganger til Sverige. Økningen i antall passeringer var på om lag 40 prosent totalt for perioden 2010–2016. Det er flest lastebilpasseringer i landet ved grenseovergangen ved Svinesund, der var det om lag 620 000 lastebilpasseringer i 2016.¹⁹ Utenriks containertransport på sjø har økt med totalt 12 prosent i hele perioden. Veksten for containertransport på sjø var fram til 2015 tilnærmet like stor som veksten i antall lastebiler som passerer grensen, men så har sjøtransporten gått noe ned, mens antallet lastebiler over 16 meter har økt kraftig.

Utviklingen i import/eksport (i tonn) med lastebil i SSBs Utenrikshandelsstatistikk sammenlignet med import/eksport (i tonn) med container fra SSBs Havnestatistikk (årsstatistikk, alle havner) viser at det har vært en nokså lik utvikling i perioden 2010–2016.²⁰

19) Statens vegvesens trafikktellinger, bearbeidet av TØI.

20) Statistikk fra SSB, sammenstilt av TØI.

4.3 Potensial for overføring av gods fra vei til sjø og bane

NTP Godsanalyse har anslått at det er mulig å overføre om lag 5–7 millioner tonn gods, tilsvarende et transportarbeid på om lag 2,6 milliarder tonnkilometer, fra vei til sjø og bane. I *NTP 2018–2029* er det foreslått tiltak for å overføre om lag 30 prosent av dette godset, det vil si 2,4 millioner tonn (1,4 milliarder tonnkilometer), fra vei til sjø og bane. Godsanalysen tar hovedsakelig utgangspunkt i to kilder ved beregning av hvor mye gods det er mulig å overføre: én undersøkelse blant vareeiere, utført i forbindelse med prosjektet «Godsfergen» (konklusjonen var at om lag 5 millioner tonn gods kan overføres fra vei til sjø) og én beregning av lastebiltransporter på strekninger over 300 kilometer med nærhet til havn eller jernbaneterminaler (som viste at det var mulig å overføre 7 millioner tonn). Denne beregningen inneholdt kun innenriks lastebiltransporter. I godsanalysen er det imidlertid påpekt at mulighetene for å øke sjøtransporten ser ut til å være størst for utenrikstransporter, på grunn av økende handel med de ni landene i Østersjøområdet, og da særlig Polen, Tyskland og Baltikum. Jernbaneverket har oppgitt i intervju at i arbeidet med å få på plass en internasjonal jernbanekorridor for godstransport gjennom Europa er det identifisert godsmengder til og fra Skandinavia som etaten mener ikke er inkludert i godsanalysens anslag når det gjelder hvor mye gods det er mulig å overføre. Utenriks veitransporter der det er konkurranse mellom transportformene, utgjorde i 2015 totalt 10,8 millioner tonn. Målt i transportarbeid kun på norsk område utgjorde dette om lag 1,2 milliarder tonnkilometer.

Ifølge Transportøkonomisk institutt er mengden transportarbeid det er mulig å overføre fra vei til sjø og bane, størst for veitransport med nærhet til havn eller jernbaneterminal som kjøres over 300 kilometer. Til sammen utgjorde utenriks og innenriks veitransport på strekninger med konkurranse 18 millioner tonn i 2015. Dette tilsvarer et transportarbeid på 6 milliarder tonnkilometer, som er litt under halvparten av transportarbeidet utført av all veitransport på strekninger over 300 kilometer på norsk område.²¹

Det framkommer av *NTP 2018–2029* og av intervju med Jernbaneverket at det også kan være mulig å overføre en del av godset fra veitransporter på strekninger under 300 kilometer. Transporter på strekninger under 300 kilometer utgjør størsteparten av de totale veitransportene på norsk område. Det påpekes at for å kunne overføre noe av dette godset må det være mulighet for direkte transport på sjø eller jernbane som ikke trenger omlasting til eller tilbringertransport med lastebil. I Jernbaneverkets godsstrategi fra 2016 står det at etaten jobber for å øke volumene innen industrigods, også for kortere transporter.²² I Kystverkets rapport *Status 2017* omtales også overføringsmulighetene for korte transporter på sjø, hvor transport av grus og pukk for asfalt- og entreprenørmarkedet framheves spesielt.²³

Beregningen i godsanalysen legger i hovedsak til grunn nåværende infrastruktur, terminalstruktur og havnestruktur. Transportarbeidet på vei beregnet ut fra tilgjengelighet til dagens havner og terminaler utgjør noe mindre enn halvparten av det totale transportarbeidet på vei på strekninger over 300 kilometer. Endringer i infrastrukturen kan dermed gi økt mulighet for overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane ved å inkludere flere av veitransportene på strekninger over 300 kilometer.

21) 6 milliarder tonnkilometer (veitransporter i korridorer med konkurranse) / 13 milliarder tonnkilometer (alle veitransporter på strekninger over 300 kilometer).

22) Jernbaneverket (2016) *Godsstrategi for jernbanen*.

23) Kystverket (2017) *Status 2017 Skipstrafikk – Godstransport – Havn*.

4.4 Utviklingens betydning for miljø, sikkerhet og framkommelighet

Godstransport på vei, sjø og jernbane gir opphav til en rekke eksterne kostnader, blant annet i form av helse- og miljøskadelige utslipp, støy, ulykker og slitasje på infrastruktur.²⁴ Vista Analyse har beregnet at godstransport med skip og jernbane har lavere marginale eksterne kostnader enn godstransport med bil per utført tonnkilometer, iberegnet lastebiltransport til og fra havn/terminal. TØI har beregnet marginale eksterne kostnader ved veitrafikk i Norge (beregningene inkluderer ikke klimaeffekter fra CO₂-utslipp). Gjennomsnittlige marginale kostnader per tonnkilometer for godstransport er beregnet til 0,33 kroner for veitransport (tunge kjøretøy)²⁵, 0,01 kroner for sjøtransport og 0,10 kroner for jernbanetransport.²⁶

Faktaboks 1 Marginale eksterne kostnader

Eksterne kostnader oppstår i det en aktørs aktiviteter påvirker andre aktører på en negativ måte, altså når aktørens handlinger påfører andre aktører kostnader. Marginale eksterne kostnader for godstransport er den eksterne kostnaden ved ytterligere en enhet transport utført, for eksempel en ekstra tonnkilometer kjørt.

Kilde: TØI

I perioden 2010–2015 utgjorde lange veitransporter med nærhet til havn/ jernbaneterminal på norsk område (den veitransporten som i størst grad konkurrerer med sjø og bane) et transportarbeid på 4,5 milliarder tonnkilometer i gjennomsnitt per år.²⁷ Et regneeksempel kan illustrere effekten på de marginale eksterne kostnadene av å overføre denne veitransporten til sjø og bane. I regneeksempelen har disse veitransportene medført eksterne kostnader på om lag 1,34 milliarder kroner gjennomsnittlig per år i samme periode (0,33 kroner multiplisert med 4,5 milliarder tonnkilometer). Dersom disse veitransportene i stedet hadde vært utført på sjø og bane, kunne samfunnet ha spart om lag 1,2 milliarder kroner i reduserte eksterne kostnader gjennomsnittlig per år i perioden 2010–2015.²⁸ Besparelsen i eksterne kostnader tar ikke hensyn til tiltakskostnadene for overføring av gods fra vei til sjø og bane, og viser derfor ikke samfunnsøkonomisk netto nytte ved en eventuell overføring. TØI har anslått den samfunnsøkonomiske besparelsen til å være på 854 millioner kroner årlig ved overføring av om lag 5 millioner tonn gods fra vei til sjø.²⁹ DNV GL har på oppdrag for Norges Rederiforbund anslått den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å overføre 5 millioner tonn gods fra vei til sjø til å være 1,3 milliarder kroner per år.³⁰

4.4.1 Miljø

Transportsektoren sto for om lag én fjerdedel av Norges totale utslipp av CO₂-ekvivalenter i 2015.³¹ Av dette sto veitransporten for om lag 60 prosent (10,2 millioner tonn), og godstransporten sto for nærmere halvparten av veiutslippene (4,6 millioner tonn). Utslipp fra innenriks sjøfart utgjorde 16 prosent av transportutslippene (2,8 millioner tonn), mens jernbanetransport sto for kun 0,05 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2015.

24) Vista analyse (2015) *Marginale eksterne kostnader ved transport av gods på sjø og bane*. Rapport 2015/54; TØI (2014, revidert 2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*. Rapport 1307/2014.

25) TØI (2014, revidert 2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*, Rapport 1307/2014, beregner marginale eksterne kostnader for tunge kjøretøy til 0,28 kr/per tonnkm i 2012-kroner, omregnet til 0,33 kr/per tonnkm i 2017-kroner.

26) Vista analyse (2015) *Marginale eksterne kostnader ved transport av gods på sjø og bane*. Rapport 2015/54

27) SSBs grunnlagsdata, bearbeidet av TØI.

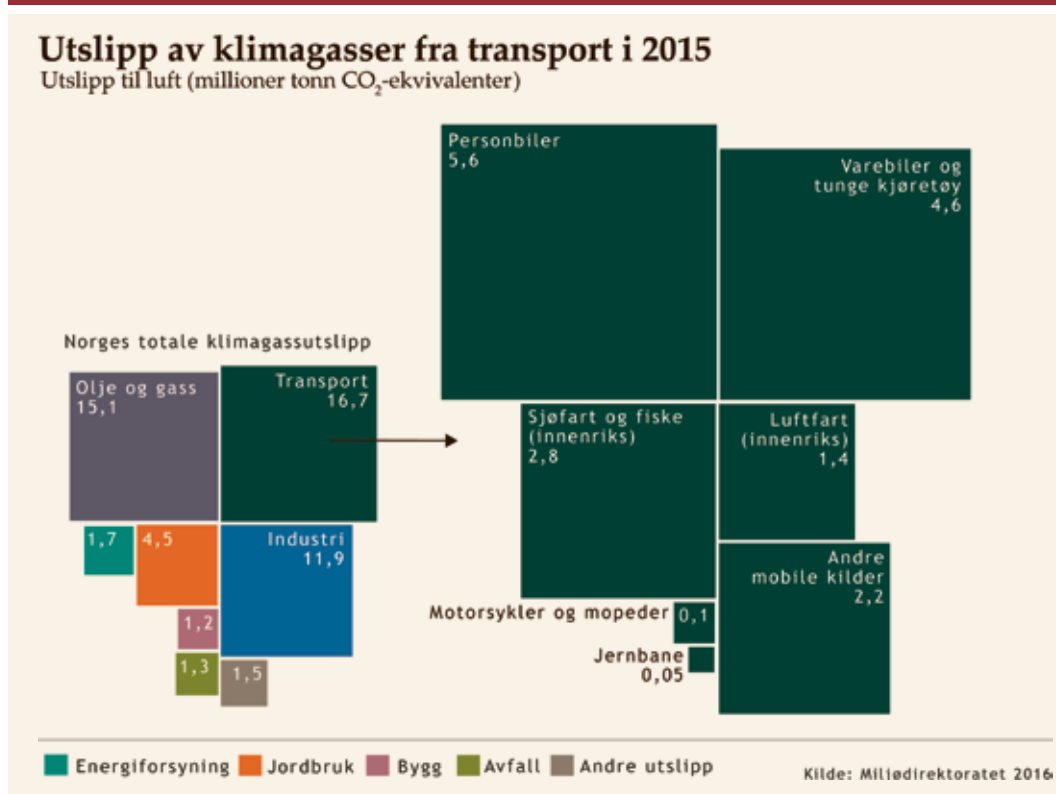
28) Gjennomsnittlige marginale eksterne kostnader for sjø/bane er ut fra tall fra rapporten til Vista Analyse beregnet til 0,06 kr/per tonnkm i 2015-kroner, omregnet til 0,0675 kr/per tonnkm i 2017-kroner. Besparelsen er de eksterne kostnadene på vei fratrasket de eksterne kostnadene på sjø/bane.

29) TØI (2015) *Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport*. TØI-rapport 1424/2015.

30) DNV GL (2016) *Klimaeffekter ved overføring av gods fra vei til sjø*. Rapport 2016-460.

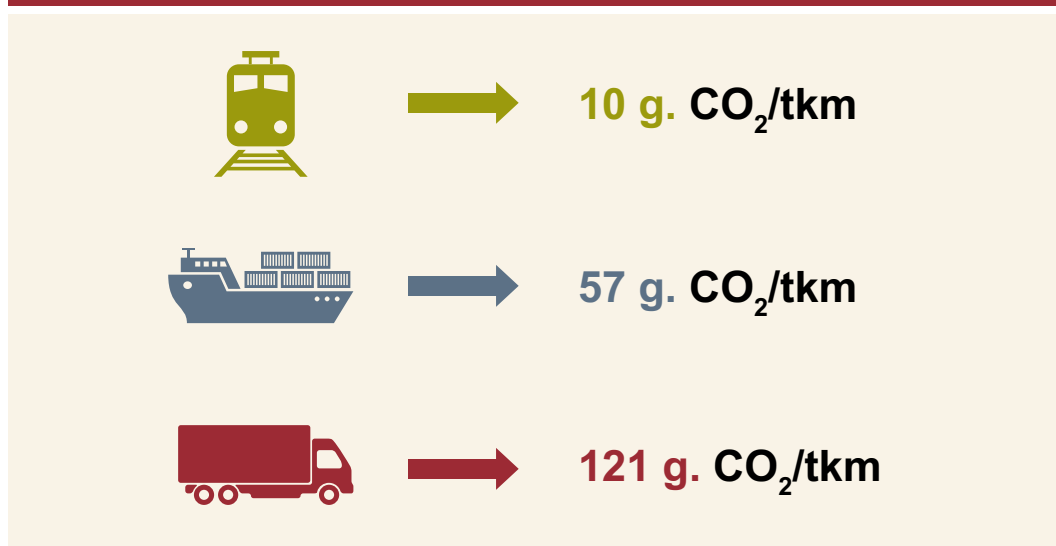
31) Miljødirektoratet (2017) *Klimagassutslipp fra transport* <<http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/utslipp-av-klimagasser-fra-transport/>> [hentet dato 1.3.2017].

Figur 11 Utslipp av klimagasser fra transport i 2015, i millioner tonn CO₂-ekvivalenter



Kilde: Miljøstatus.no

Figur 12 Utslipp av CO₂ per tonnkilometer for jernbane, båt og lastebil



Kilde: Utarbeidet fra tall i TØI-rapport 1427/2015

Som figur 12 viser, er jernbane og båt klart mer miljøvennlig enn lastebil når det gjelder utslipp av CO₂ per tonnkilometer. De lange veitransportene som ble utført på norsk område i perioden 2010–2015, sto for om lag 550 000 tonn CO₂-ekvivalenter per år.³² Dersom disse veitransportene hadde vært utført på sjø og bane i stedet, ville

32) SSBs grunnlagsdata, bearbeidet av TØI. 4,5 milliarder tonnkilometer*121 g/tonnkilometer CO₂-utslipp for bil.

klimagassutslippene vært redusert med nærmere 400 000 tonn CO₂-ekvivalenter hvert år i perioden 2010–2015.³³

Norge har inngått flere internasjonale avtaler med forpliktelser om å redusere CO₂-utslippene. Gjennom Paris-avtalen har Norge fått et mål for klimagassreduksjoner utenfor klimakvotesystemet (hovedsakelig bygg- og transportsektoren) på 40 prosent fra 2005 til 2030³⁴, noe som tilsvarer kutt på nærmere 11 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fra dagens nivå. I *NTP 2018–2029* framheves det at en endelig beslutning om Norges reduksjonsmål må vente til en avtale mellom Norge og EU er ferdigforhandlet, men det påpekes at omtalen av et foreløpig norsk mål likevel er et klart signal om at Norge vil inngå i regelverket på linje med medlemslandene og sannsynligvis med et høyt mål.

I *NTP 2018–2029* er det lagt til grunn en klimastrategi for å redusere utslipp fra transport med om lag 10 millioner tonn CO₂-ekvivalenter per år, i tråd med Paris-avtalen. Det er anslått at 90 prosent av reduksjonen skal skje gjennom å ta i bruk ny teknologi og fornybart drivstoff, med virkemidler som ligger under andre departementer enn Samferdselsdepartementet. Tiltak for godsoverføring er anslått å kunne bidra med en årlig reduksjon på om lag 200 000–400 000 tonn CO₂-ekvivalenter, som er om lag 2–4 prosent av målet for utslippsreduksjoner fra transportsektoren.

Lokal luftforurensning fra veitrafikk knyttes til utslipp av miljøskadelige gasser og partikler fra kjøretøy.³⁵ Trafikken forurensner gjennom forbrenning (eksosutslipp) og gjennom veislitasje, dekkslitasje og slitasje på bremsebånd. Gjennom fartsvinden bidrar veitrafikken til å virvle opp støv og skitt fra veikanten. De viktigste komponentene i den sammenheng er partikler og nitrogenoksider (NO_x og NO₂). Eksterne kostnader avhenger i grove trekk av mengden av utslipp per kilometer, eksponering og effekt og verdsetting per enhet utslipp. De eksterne virkningene av luftforurensning gir negative konsekvenser for trivsel og helse, planteliv, bygninger, veier og annen infrastruktur og forurensningsgraden i vann.

4.4.2 Sikkerhet

Tunge kjøretøys vekt og dimensjoner gjør at disse kjøretøyene representerer en særskilt skaderisiko ved ulykker.³⁶ Sikkerheten på norske veier har blitt bedre de senere årene. Totalt antall drepte og hardt skadde i veitrafikken (for både person- og godstransport) har gått ned med til sammen om lag 30 prosent i perioden 2007–2016.³⁷ I 2016 var det nærmere 656 hardt skadde og 135 drepte i veitrafikken. Det er langt færre ulykker på sjø og jernbane. I 2014 var det 240 skadde og 17 drepte i sjøulykker,³⁸ mens det var 2 drepte og 0 skadde på jernbanen i 2016.³⁹ Antall skadde i sjøulykker har gått ned med over 50 prosent i perioden 2007–2014.

33) Marginale kostnader for de lange veitransportene fratrasket marginale kostnader for tilsvarende transportarbeid på sjø og bane.

34) Prop. 115 S (2015-2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*, jf. Innst. 407 S (2015-2016).

35) TØI (2014, revidert 2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*. Rapport 1307/2014.

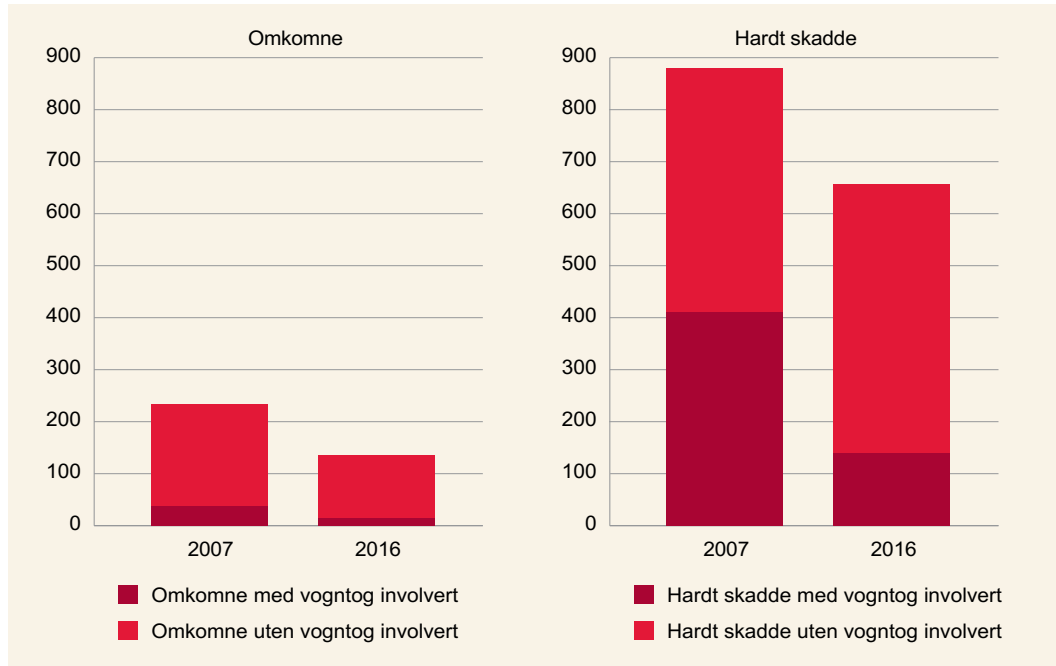
36) TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkulykker - Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.

37) SSB, 8259-2 Veitrafikkulykker med personskade, etter skadegrad, tid og statistikkvariabel.

38) SSB, 6720-1 Sjøulykker. Personer drept eller skadd, etter skipskategori, tid og statistikkvariabel.

39) Jernbaneverkets årsrapport for 2016.

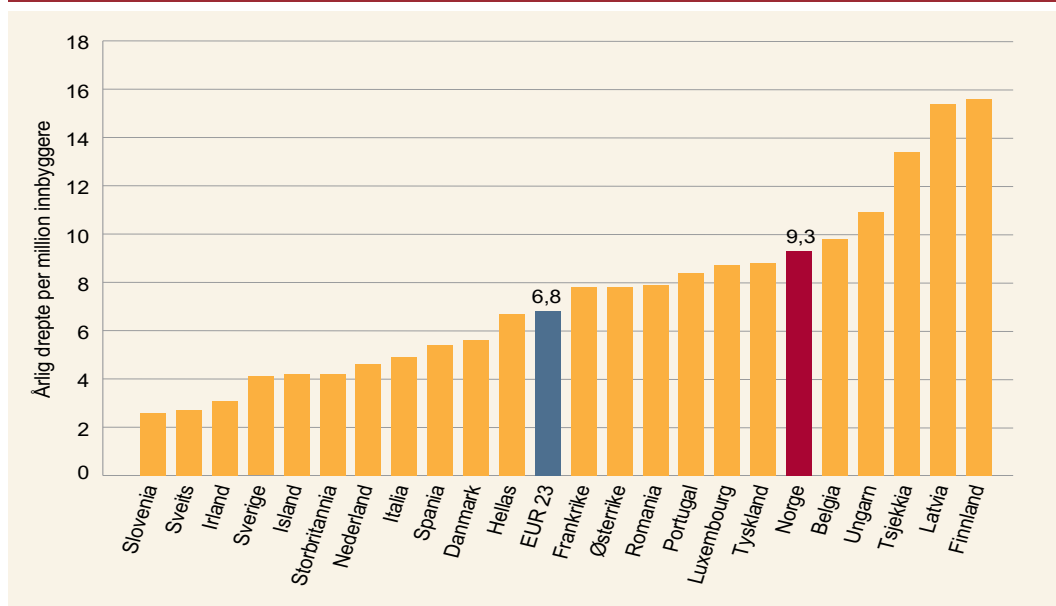
Figur 13 Omkomne og hardt skadde i veitrafikken med og uten vogntog involvert i 2007 og 2016, antall personer



Kilde: SSB

I 2007 var vogntog involvert i nærmere halvparten av ulykkene med hardt skadde, men antallet har gått betydelig ned de siste årene og utgjorde i 2016 om lag 20 prosent av totalt antall skadde i veitrafikken. I 2016 var lastebiler involvert i 13 prosent av alle dødsulykker i trafikken. Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) har lastebilen en dødsrisiko per kilometer som er seks ganger høyere enn gjennomsnittet for veitrafikken.⁴⁰

Figur 14 Årlig antall drepte per million innbyggere i ulykker som involverer lastebil, gjennomsnitt 2011–2013

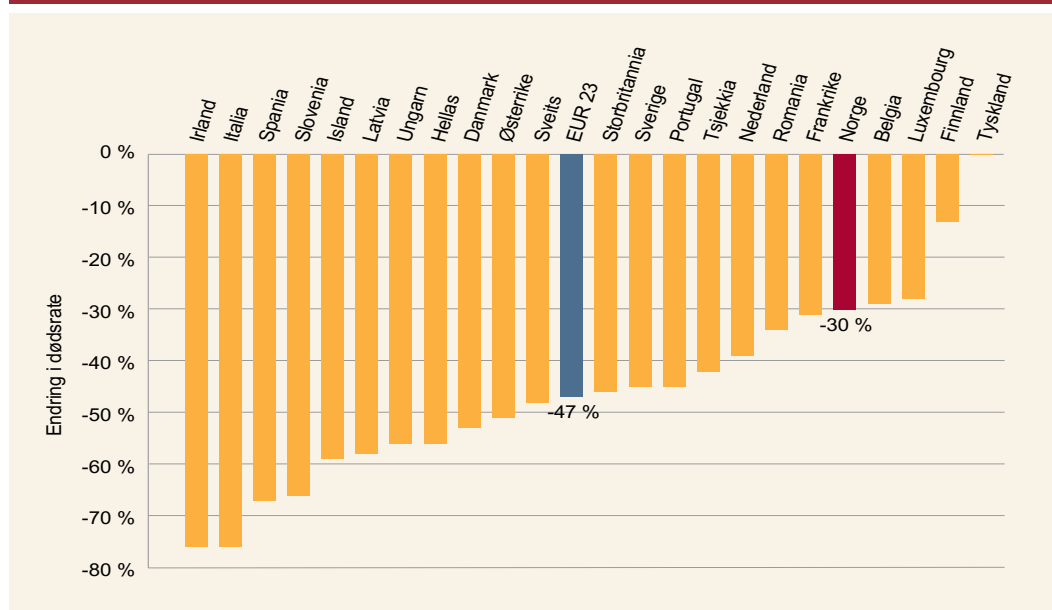


Kilde: TØI-rapport 1494/2016

40) TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkuulykker - Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.

Norge hadde i perioden 2011-2013 omtrent 35 prosent flere drepte i ulykker med tunge kjøretøy per innbygger enn gjennomsnittet i Europa.⁴¹ Ifølge TØI er den viktigste forklaringen spredt lokalisering av virksomheter og gode økonomiske tider i Norge, som har gitt mye tung godstrafikk også i veinett med mye svinger og lite atskilte kjøreretninger. Figur 15 viser at den prosentvise nedgangen i antall drepte i ulykker med tunge kjøretøy ikke har vært like stor i Norge som i de fleste andre EU/EØS-landene.

Figur 15 Endring i andel drepte i trafikken per innbygger hvor lastebil har vært involvert, for perioden 2004/2006 til 2011/2013



Kilde: TØI-rapport 1494/2016

Samferdselsdepartementet gir i kommentar til rapporten uttrykk for at risiko bør måles ut fra dødsrisiko per kjørte lastebilkilometer. Beregnet dødsrisiko per kjørte lastebilkilometer indikerer at Norge lå i underkant av et europeisk gjennomsnittsnivå for ulykker med lastebil i 2011-2013. Tallene er ifølge TØI usikre.⁴² Det framkommer i TØI-rapporten *Tunge kjøretøy og trafikkulykker (2016)* at det kjøres generelt mer med motoriserte kjøretøy i Norge enn i andre europeiske land og at erfaringstall viser at økte trafikkmengder reduserer dødsrisikoen per kilometer. En trafikkøkning vil altså normalt resultere i lavere risiko per kjørte kilometer, mens det faktiske antallet drepte og skadde kan øke. Beregninger fra TØI viser at en reduksjon av trafikkmengden med lastebil i Norge til europeisk gjennomsnittsnivå ikke vil utligne dødsrisikoen målt per innbygger til et europeisk nivå. Dette er, ifølge TØI, en indikasjon på at tunge kjøretøy representerer en høyere risiko i Norge enn i Europa.

TØI har kommet fram til at sikkerheten på veiene kan bedres gjennom en mer helhetlig og koordinert innsats innenfor et spekter av tiltaksområder, og ett av områdene er overføring av godstransport fra vei til sjø og bane. I TØI-rapporten pekes det på at det er gjort beregninger som viser at 25 prosent reduksjon i lastebiltrafikken vil få lastebilers andel av trafikkarbeidet i Norge ned på nivå med andre europeiske land, og at dette vil redusere andelen drepte i tungbilulykker med 15 prosent.⁴³ DNV-GL har, på

41) TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkulykker - Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.

42) I tallene for kjørte lastebilkilometer inngår ikke kabotasjetransport og transporter med destinasjoner utenlands, som gjør sammenligningen mot de europeiske landene usikker. Drepte per lastebilkilometer tar heller ikke hensyn til eksponering hos motparten, som oftest er den som omkommer i slike ulykker.

43) TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkulykker - Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.

oppdrag fra Norges Rederiforbund, anslått at en overføring av 5 millioner tonn godstransport fra vei til sjø vil føre til 8 færre dødsfall og 12 færre hardt skadde per år fra ulykker som involverer tunge kjøretøy.⁴⁴

4.4.3 Framkommelighet

Ifølge *Nasjonal transportplan 2014–2023* bidrar spredt bosetting og lange avstander til at norsk næringsliv har høyere transport- og logistikkostnader enn land Norge konkurrerer med. Det er derfor et politisk mål å skape et effektivt transportsystem som kan redusere avstandskostnadene og dermed også konkurranseulempene for norsk næringsliv. Dette vil i tillegg bidra til å redusere kostnadsnivået for varer og tjenester i Norge. NHO Logistikk og Transport påpeker at dersom jernbanen ikke lenger blir konkurransedyktig, vil norsk næringsliv miste en konkurransefordel det tradisjonelt har hatt. I *NTP 2018–2029* er godsoverføring et etappemål under hovedmålet framkommelighet. I samme etappemål framheves det at kostnader for godstransport skal reduseres, og at de ulike transportformenes fortrinn skal utnyttes.

Ifølge Statens vegvesen er kapasiteten i veinettet stor nok til at det er mulig å øke omfanget av godstransporten. Staten påpeker at det ikke er langtransport på vei som er mest utfordrende for kapasiteten i hovedveinettet, men arbeidsreiser innenfor persontransporten. I *NTP Godsanalyse* påpekes det imidlertid at det å overføre godstransport fra vei til sjø og bane vil ha betydning der det gir muligheter for å redusere veitransport i svært hardt belastede områder og veinett.

44) DNV GL (2016) *Klimaeffekter ved overføring av gods fra vei til sjø*. Rapport 2016-460.

5 Årsaker til manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

5.1 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane

5.1.1 Fastsettelse og oppfølging av mål og resultatkrav

Samferdselsdepartementet oppgir i intervju at departementet ikke anser overføring av godstransport fra vei til sjø og bane som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å oppnå de overordnede målene i transportpolitikken. Departementet viser til at godsoverføring har kommet inn i målstrukturen i inneværende NTP. Ifølge Samferdselsdepartementet er målstrukturen og prioriteringene av tiltak og områder i NTP styrende for hvilke tiltak som fremmes i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget. Godsstrategiene i NTP legger opp til både å sikre god effektivitet i de ulike transportsektorene og å legge til rette for å overføre av godstransport fra vei til sjø og bane. Departementet påpeker i intervju at målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane kan være i konflikt med andre mål. Ifølge departementet er det betydelige målkonflikter i transportpolitikken som gjør at det kan være en motsetning mellom det å oppnå positive miljøeffekter og hva som er kostnadseffektivt for næringslivet. Det kan også være en målkonflikt når det gjelder å prioritere mellom person- og godstrafikk. På jernbanen kan det å prioritere persontrafikk føre til at godstransporten blir mindre konkurransedyktig. I *NTP 2014–2023* står det at det er en politisk oppgave å avveie og prioritere mellom de ulike målene.



Målet om godsoverføring er omtalt i alle de fire nasjonale transportplanene og har kommet inn i målstrukturen i NTP 2018–2029.

I *NTP 2014–2023* og tidligere NTP-er har det ikke vært fastsatt konkrete indikatorer eller resultatmål for overføring av godstransport fra vei til sjø og bane. I målstrukturen for *NTP 2014–2023* blir Jernbaneverket målt på indikatorer for persontrafikken i større grad enn for godstogene. Dette gjelder målet om å redusere reisetider for utvalgte persontog og målet om å redusere rushtidsforsinkelser (godstog kjører ikke i rushtiden). Etappemålet som dreier seg om å oppnå bedre pålitelighet, måles med fire indikatorer for Gardermobanen, regularitet, oppetid og punktlighet, der kun de to sistnevnte omfatter godstog. Statens vegvesen (SVV) har også som mål å redusere

reisetider og rushtidsforsinkelser samt å bedre påliteligheten. I tillegg blir SVV målt på i hvilken grad de reduserer avstandskostnader og tilrettelegger for gående og syklende. Indikatorene for avstandskostnader og pålitelighet omfatter utelukkende godstransport. Videre omfatter indikatoren for reduksjon av reisetider utvalgte strekninger på riksveinettet som vil være relevante for godstransport på vei. Kystverket har resultatmål under hovedmålet framkommelighet som retter seg mot godstransporten, ventetid på maritime tjenester og oppetid på maritim infrastruktur. Under hovedmålene miljø og trafiksikkerhet er det like indikatorer for vei, sjø og bane, som omhandler både gods- og persontransport. Her måles antall drepte og skadde i trafikken og klimagassutslipp fra transportsektoren.

Samferdselsdepartementet formidler målene i NTP gjennom tildelingsbrevene til Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket. I tildelingsbrevene står det at etatenes prioriteringer skal bygge opp om hovedmålene og følge opp føringer som ligger i nasjonale transportplaner, budsjettproposisjoner og Stortingets behandling av disse. Resultatmålene i tildelingsbrevene er i henhold til målstrukturen i NTP.

I tildelingsbrevene til Jernbaneverket (JBV) har departementet vist til at det er en overordnet strategi å få overført mer transport til jernbanen der jernbanen har sine fortrinn. Overføring av godstransport framheves under hovedmålet miljø, hvor det står at jernbanens viktigste bidrag til å redusere klimagassutslipp er å ta markedsandeler fra de transportformene som har høyere utslipp. Departementet har vært opptatt av at JBV skal bidra til å gjøre jernbanen konkurransedyktig ved å opprettholde god driftsstabilitet og målrettet utvikling av jernbaneinfrastrukturen og transporttilbudet. Tildelingsbrevene har også inneholdt omtale av ulike tiltak for godstransport, for eksempel at JBV skal arbeide med å fjerne flaskehalser og hindringer for effektiv godstransport og arbeide for et velfungerende marked for godstransport. JBV blir også bedt om å videreutvikle statistikken for godstransportvolum. JBV har ikke fastsatt egne resultatindikatorer for overføring av godstransport. I tildelingsbrevet for 2017 framheves det at Jernbanedirektoratet må sørge for en god balanse mellom persontrafikk og godstrafikk.

I tildelingsbrevene til Kystverket omtales tiltak og virkemidler som kan bidra til bedre vilkårene for sjøtransporten, som oppfølging av havnestrategien, tiltak skissert i nærskipsfartsstrategien, tiltak for å effektivisere lostjenesten og farledsprosjekter. I tildelingsbrevet for 2017 trekkes det fram at for å stimulere til overføring av godstransport fra vei til sjø er tilskuddsordningen for godsoverføring en viktig nysatsing, og at Kystverket skal bistå departementet i utformingen av ordningen.

Godsoverføring er ikke nevnt i tildelingsbrevene til Statens vegvesen (SVV). SVV opplyser i intervju at godsoverføring og hvordan SVV kan bidra til dette, foreløpig ikke er en del av Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av etaten, bortsett fra at vedtatte veiltak, som havnetilknytning riksvei, skal gjennomføres. Målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane er kommet inn i målstrukturen i NTP 2018–2029 i etappemålet som sier at «transportkostnader for godstransport skal reduseres, de ulike transportmidlenes fortrinn utnyttes og mer gods overføres fra veg til sjø og bane». I NTP 2018–2029 står det at regjeringen har som ambisjon å overføre 30 prosent av godstransporten på strekninger over 300 kilometer fra vei til sjø og bane innen planperioden utløper.

Indikatorer for etappemålet omhandler godstransport på både vei, sjø og bane:

- utvikling av effektiviteten i godstransporten ved bruk av SSBs prisindeks for transport og lagring
- utvikling i utvalgte konkurranseflater sjø–veg: import på containere vs. lastebil

- utvikling i utvalgte konkurranseflater jernbane–veg: pendeltog vs. innenlands transport av stykkgods på veg

Samferdselsdepartementet opplyser at det pågår et arbeid med å finne indikatorer som kan brukes i forbindelse med rapportering om grad av måloppnåelse for etappemålet om godsoverføring, for å oppnå at denne rapporteringen blir god. Transportetatene vil ifølge departementet få i oppdrag å etablere indikatorer for det nye etappemålet og videre å rapportere om grad av måloppnåelse ut fra disse indikatorene.

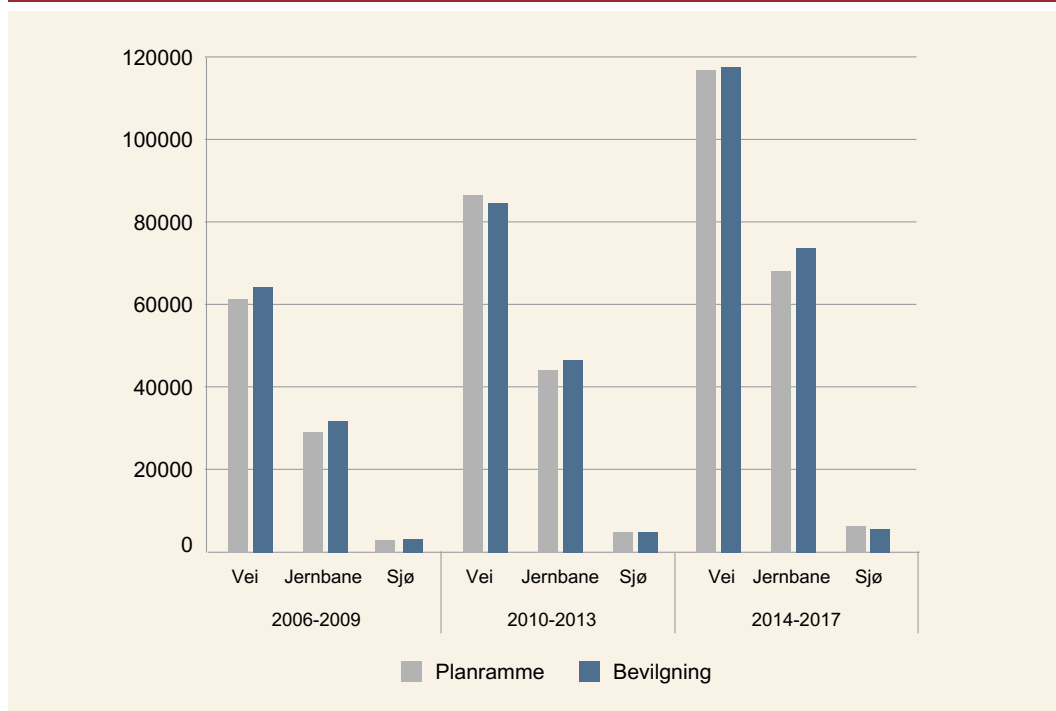
Kystverket og Jernbanedirektoratet rapporterer til Samferdselsdepartementet om resultater som gjelder mål, prioriteringer og krav som er fastsatt i årlige budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter, og formidler informasjonen gjennom tertialrapporter, årsrapporter og etatsstyringsmøter. Kystverket rapporterer på enkelte tiltak for godsoverføring i årsrapporter og i tertialrapporteringen. Jernbaneverket har blant annet rapportert om hvordan oppfølging av enkelte prosjekter og tiltak for godstransport på bane har vært, og dessuten om punktlighet for godstog. Resultater av tiltakene for godsoverføring har ikke vært en del av rapporteringen fra etatene. Departementet påpeker i kommentar til undersøkelsen at effekter på godsoverføring av statlige tiltak i de fleste tilfeller vil være svært vanskelig å skille ut, fordi det er mange andre viktige faktorer som påvirker utviklingen i godstransport og transportmiddelfordelingen. Departementet opplyser om at for Kystverket vil dette endres med ny tilskuddsordning for godsoverføring fra vei til sjø. Det avholdes tre–fire faste etatsstyringsmøter i året mellom Samferdselsdepartementet og etatene i forbindelse med tertialrapporteringen. Samferdselsdepartementet opplyser at departementet også har andre møter med transportetatene om ulike temaer, blant andre godstransport.

Samferdselsdepartementets oppfølging av målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane gjennom styringsdialogen med transportetatene omfatter i hovedsak tiltak og virkemidler for godstransport. Resultatoppnåelsen, det vil si undersøkelse i ettertid av om tiltakene faktisk har ført til at godstransport har blitt overført fra vei til sjø og bane, har ikke vært en del av dialogen. Etatsstyringsmøtene omhandler både overordnede temaer, som nytteeffekter av investeringsprosjekter og budsjettarbeid, og enkelttiltak, som bestemte farleds- og jernbaneprosjekter. Godstransport har vært omtalt i enkelte etatsstyringsmøter med Jernbaneverket. Dialogen har hovedsakelig omhandlet punktlighetsmålet for godstog og større jernbaneprosjekter. Samferdselsdepartementet oppgir at godstransport blir omtalt i stort sett alle etatsstyringsmøter med Kystverket, der dialogen i hovedsak omhandler planlagte eller iverksatte tiltak. I etatsstyringsmøtet med Kystverket i mai 2015 uttalte departementet at målet om å overføre godstransport fra vei til sjø ville bli en viktig del av NTP for 2018–2029 og noe som må prioriteres. Kystverket uttaler i intervju at departementet kommuniserer at godsoverføring er viktig, og oppfølgingen oppfattes som tettere enn tidligere. Kystverket opplever at oppfølgingen fra departementet har vært spesielt tett når det gjelder arbeidet med å styrke utredningskapasiteten og de samfunnsøkonomiske analysene i etaten, og når det gjelder arbeidet med å utforme tilskuddsordningen for overføring av gods fra vei til sjø.

5.1.2 Departementets oppfølging av målet gjennom samferdselspolitiske tiltak

Planlagte og gjennomførte tiltak

Figur 16 Planramme og bevilgning til NTP for vei, sjø og bane i perioden 2006-2017, tall i millioner 2017-kroner



Kilde: Samferdselsdepartementet

De samlede bevilgningene til transportsektoren er mer enn doblet fra perioden 2006–2009 til perioden 2014–2017, fra om lag 100 til 200 milliarder kroner målt i 2017-kroner. Figur 16 viser at det er bevilget mest midler til vei (267 milliarder kroner) i perioden 2006–2017, etterfulgt av jernbane (152 milliarder kroner) og sjø (14 milliarder kroner). Bevilgningene har økt mest for jernbane, den reelle økningen er på om lag 130 prosent. Samlet sett for vei, sjø og bane har bevilgningene vært større enn den økonomiske rammen for NTP i disse tre planperiodene. Bevilgninger til sjø i årene 2014–2017 er 13 prosent lavere enn hva planrammen la opp til. Ifølge Prop. 1 S (2016–2017) fra Samferdselsdepartementet skyldes dette hovedsakelig at bevilgninger til «virkemiddel for godsoverføring» i planperioden har vært lavere enn det var lagt opp til.

Ifølge Samferdselsdepartementet og transportetatene finnes det ikke en fullstendig oversikt over hvilke tiltak som er planlagt og gjennomført for overføring av godstransport fra vei til sjø og bane i perioden 2006–2017. Vedlegg 1 inneholder en liste over planlagte og gjennomførte tiltak for godstransport som inngår i godsstrategiene i den nasjonale transportplanen og/eller er spesifisert i transportetatenes handlingsprogram i perioden 2006–2017. Når det gjelder vei, er det planlagt og gjennomført en rekke tiltak innen investering og drift og vedlikehold for å øke framkommeligheten og påliteligheten for både person- og godstrafikken. De aller fleste av de planlagte tiltakene er gjennomført. Ifølge Statens vegvesen er det få prosjekter som er rendyrkede tiltak for godstransport på vei. Samfunnsnyttene ved prosjektene gjelder i hovedsak framkommelighet for persontrafikk, men også i betydelig grad trafiksikkerhet. Dette henger sammen med at det er langt flere personbiler enn lastebiler på veiene. De fleste tiltakene for persontransporten har

imidlertid også bidratt til at det har blitt kortere reisetider og lavere kostnader for godstransporten på vei.

Kystverket oppyser i intervju at det innen sjøtransport er planlagt og gjennomført flere mindre tiltak for godstransport i perioden 2006–2017, hovedsakelig farledstiltak som har bidratt til økt framkommelighet og sikkerhet til sjøs. Tilskudd til Shortsea Promotion Center og reduksjon i losavgiftene er tiltak som har hatt som mål å styrke sjøtransportens stilling. Fra 2015 har Kystverket fått enkelte direkte virkemidler som kan bidra til godsoverføring, som tilskuddsordningen til havnesamarbeid fra 2015 og tilskuddsordning for overføring av gods fra vei til sjø fra 2017. Det er også gjennomført flere ikke-økonomiske tiltak, det har blant annet blitt innført ny havne- og farvannslov, og det har blitt gjort endringer i havnestrukturen, se vedlegg 1. I *NTP 2014–2023* var det for perioden 2014–2017 lagt opp til å benytte 300 millioner kroner årlig, til sammen 1200 millioner kroner, til tiltak for godsoverføring. Ifølge Samferdselsdepartementet er det i samme period brukt 387 millioner kroner på slike tiltak, noe som tilsvarer 32 prosent av hva som var planlagt.

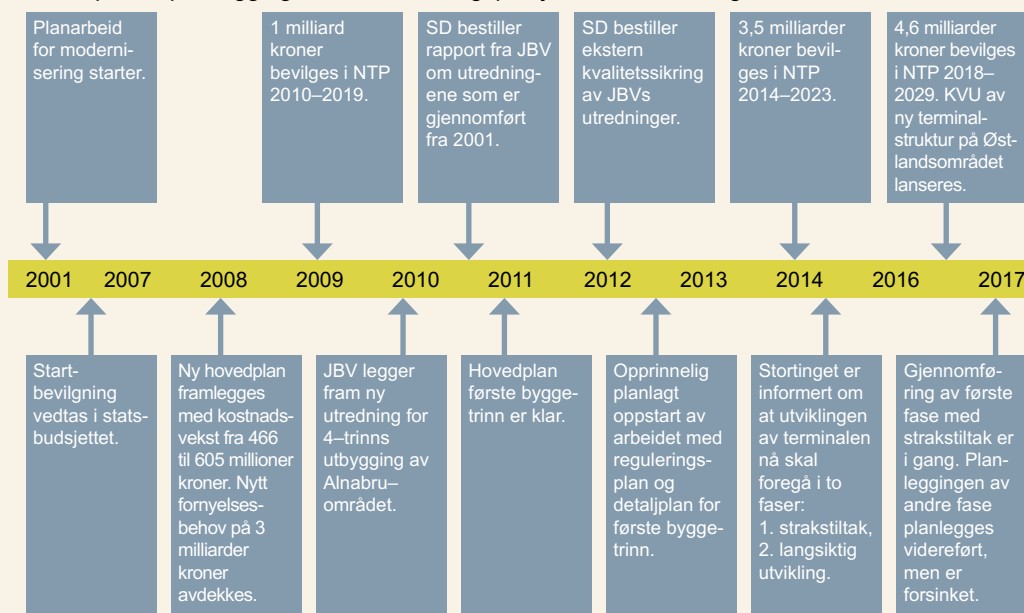
Ifølge Jernbaneverket (JBV) er det flere av de planlagte tiltakene for jernbanen i tidligere NTP-er og handlingsprogrammer fra JBV som ikke er gjennomført i perioden. Flere tiltak er kun delvis gjennomført, se vedlegg 1. I JBV's godsstrategi fra 2016 står det at den store satsingen på terminaler og kryssingsspor som det ble lagt opp til i strategien fra 2007, ikke er gjennomført. JBV har opplyst i intervju at de opplever at det ikke har vært en klar strategi for å få gjennomført tiltak for godsoverføring. Ifølge JBV har det tidligere vært lagt mest vekt på større tiltak, som terminaltiltak, mens mindre tiltak for godstransporten ikke har vært prioritert. JBV har videre opplyst at prosjektet «Ruteplan 2012» hadde en uventet kostnadsøkning som resulterte i at midler som egentlig skulle brukes til tiltak for terminaler og kryssingsspor, i stedet ble brukt på arbeidet i forbindelse med den nye ruteplanen. Flere aktører har uttalt i intervju at JBV har vært for ambisiøse og planlagt for stort og dyrt, og at dette har ført til at prosjektene ikke har blitt gjennomført. Alnabru godsterminal trekkes fram som eksempel på dette, se faktaboks 2.

For å nå ambisjonen om 30 prosent godsoverføring innen 2030 er det ifølge NTP 2018–2029 behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i meldingen.

Faktaboks 2 Alnabru godsterminal

Alnabru godsterminal er navet i kombitransport på jernbane i Norge og avgjørende for gods-transporten til/fra utlandet og resten av Norge. Allerede i 2001 ble det satt i gang et planarbeid for å utvikle terminalen. Moderniseringen av terminalen skulle legge til rette for ytterligere overføring av gods fra vei til bane. I innstillingen til Nasjonal transportplan 2010–2019 pekte komiteen på betydningen av å sikre tilstrekkelige arealer, gode utbyggingsløsninger og samlokalisering av logistikkvirksomhet omkring terminalen på Alnabru, for å flytte gods fra vei til bane.

Tidsløpet for planlegging av moderniseringsprosjektet for Alnabru godsterminal



Figuren viser hvordan modernisering av Alnabru godsterminal ble utsatt flere ganger. Det opprinnelige målet var å gjennomføre prosjektet i løpet av 2007–2008. Plangrunnlaget ble revurdert to ganger, hovedsakelig fordi fornyelsesbehovet var mer omfattende enn opprinnelig planlagt, og planene måtte tilpasses ny målsetting i NTP 2010–2019 om doubling av godsvolumene på bane innen 2020. En ekstern kvalitetssikring kritiserte prosjektets mandat for å ikke omfatte vurdering av tiltak i infrastrukturen på landsbasis for å imøtekomme den nye målsettingen. Per april 2017 er strakstiltak for å bedre driftsstabiliteten og øke effektiviteten påbegynt, og tiltakene vil fortsette i planperioden 2018–2029. Fase 2, planlegging av framtidig utviklingskonsept, er forsinket og vil ikke bli ferdig til planlagt tid. I NTP 2018–2029 settes det av 4,6 milliarder kroner til godsterminalen i planperioden.

Kilde: NTP-er og Prop. 1 S Samferdselsdepartementet

Strategi og utredningsarbeid for godstransport

I perioden 2006–2017 har Samferdselsdepartementet og transportetatene utarbeidet flere godsstrategier i forbindelse med nasjonale transportplaner, som omhandler mål for godstransporten og hvilke tiltak som planlegges for å nå disse. I de nasjonale transportplanene har det vært presentert en samlet godstransportstrategi for vei, sjø og bane for perioden 2010–2019 og perioden 2014–2023 hvor det blant annet er lagt vekt på at veksten i de lange transportene skal skje på bane eller sjø. Det presenteres også en samlet godstransportstrategi i *NTP 2018–2029*. Det ble ikke presentert tilsvarende godsstrategi i *NTP 2006–2015*, men mulighetene for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane er omtalt i meldingen. Jernbaneverket (JBV) har utarbeidet to

godsstrategier for jernbanen – én i 2007, denne skulle danne grunnlaget for arbeidet med *NTP 2010–2019*, og én som ble presentert høsten 2016.⁴⁵ Regjeringen la i 2013 fram en egen nærskipfartsstrategi, og den omhandler hva som skal til for å få mer godstransport over på sjø.⁴⁶ Målet med strategien var å styrke nærskipfarten og fremme økt bruk av sjøtransport. I 2015 ble det også lagt fram en nasjonal havnestrategi.⁴⁷ Det framgår av årsrapporten for 2015 at Kystverket planla å utarbeide en egen godsstrategi for etaten. Kystverket opplyser at arbeidet med det tverretatlige godsstrategiarbeidet i NTP-sammenheng og utarbeidelse av faglig grunnlag til ny nærskipfartsstrategi og nasjonal havneplan har prioritet foran en særskilt godsstrategi for Kystverket. I *NTP 2018–2029* står det at det skal utarbeides en ny nærskipfartsstrategi som vil bli lagt fram i løpet av første del av planperioden, og at regjeringen planlegger å legge fram en havneplan, som en del av en ny nærskipfartsstrategi.

I intervjuer med JBV og et rederi trekkes mangelen på en helhetlig strategi for å få til godsoverføring fra vei til sjø og bane fram som en av årsakene til den manglende godsoverføringen. JBV har gitt uttrykk for at ettersom det ikke har vært en strategi som gir grunnlag for å sette inn tiltak der muligheten for å overføre gods er størst, har også få godstiltak blitt foreslått i budsjettproposisjoner til Stortinget. Ifølge JBV har det til nå vært satset sterkt på å tilrettelegge infrastrukturen for behovene til kombitransporten, på bekostning av vognlast. Ifølge JBV var satsingen en suksess fram til 2009, men har også ført til at potensielle markeder er tapt til andre transportformer. JBV har anslått at banen har «mistet» 1 million tonn gods til vei siden 2009. I den nye godsstrategien fra 2016 satses det også på industrigods, tømmer og internasjonale godsstrømmer, i tillegg til kombitransport.

Transportetatene og Avinor AS ble i forbindelse med arbeidet med *NTP 2018–2029* gitt i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utarbeide en tverretatlig godsstrategi. Dette arbeidet var ifølge Kystverket vanskelig, noe som førte til at den tverretatlig sammensatte gruppen ble avviklet før strategiarbeidet var ferdig, og arbeidet ble overtatt av NTP-sekretariatet.

JBV har uttalt i intervju at det har manglet kunnskap om hva problemene eller behovene til godsnæringen er. Det at JVB har manglet kunnskap om dette, har ført til at tiltak som støtter opp om næringslivets behov, ikke er tildelt ressurser, og det har vært lagt vekt på enkelttiltak og spørsmål som dreier seg om for eksempel lokalisering av en terminal. JBV har ment at etaten har bedre forståelse for persontransportmarkedet enn for godsmarkedet. Dette er et resultat av den kompetansen etaten har opparbeidet seg i forbindelse med utredningsarbeidet for Rutemodell 2027. Videre er effektene av tiltak innen persontransport mer synlige enn effektene av tiltak innen godstransport og dermed lettere å selge inn politisk. Ifølge Kystverket er logistikkmarkedet og logistikk-kjedene komplekse i sammensetning og virkemåte, og det er vanskelig for departementet og etatene å opparbeide seg god innsikt på dette området.

Ifølge *NTP Godsanalyse* har det har vært en tendens til at hvis prosjekter for godsoverføring fra vei til sjø ikke har vært vellykket, så har det heller ikke vært noen interesse for å evaluere prosjektene. Godsanalysen framhever at dette har ført til at verdifull kunnskap om hvorfor tiltakene ikke har fungert, og hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes for å oppnå ønsket virkning, har gått tapt. Det framgår også av godsanalysen at det har vært gjennomført enkeltstående godsoverføringsprosjekter

45) Jernbaneverket (2016) *Godstransport på bane. Jernbaneverkets strategi*. Jernbaneverket (2007) *Godsstrategi for jernbanen 2016–2029*.

46) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipfart*.

47) Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal Havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*.

hvor målet har vært å opprette nye konkurransedyktige sjøtransporttilbud, men at disse som regel har feilet på grunn av en urealistisk oppfatning om varevolum, transportpriser og -kostnader. Ifølge Norges Rederiforbund har myndighetene hittil ikke klart å finne de riktige virkemidlene for å få mer godstransport over til sjø, selv om den politiske interessen for sjøfart er stor. Norges Rederiforbund gir også uttrykk for at iverksatte tiltak ikke har vært kraftfulle nok.

Departementet opplyser at det har hatt behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget når det gjelder hvilke tiltak som best kan bidra til godsoverføring. I *NTP 2014–2023* står det blant annet at det er nødvendig med mer kunnskap om både terminalstruktur og betydningen av samlokalisering av havn og jernbaneterminal før regjeringen kan ta stilling til den videre langsiktige utviklingen av godsterminalene. I samme NTP varslet Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet at det ville bli satt i gang et arbeid med en bred godsanalyse som skulle se nærmere på en effektiv og rasjonell transportmiddelfordeling, og også hvordan målet om mer overføring av gods fra vei til sjø og bane kunne nås. Dette resulterte i NTP Godsanalyse, gjennomført av transportetatene, som inngikk som en del av arbeidet med *NTP 2018–2029*. Samferdselsdepartementet uttaler i intervju at transportetatene ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak for godsoverføring før godsanalysen var gjennomført. Ifølge Samferdselsdepartementet har godsanalysen vært et viktig bidrag for å forstå hele godstransportområdet, men analysen har også avdekket nye kunnskapsbehov.

Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlagene

Samferdselsdepartementet utarbeider retningslinjer for transportetatenes arbeid med NTP. I retningslinjene for arbeidet med tidligere NTP-er står det at det er de politiske målene for transportpolitikken, jf. målstrukturen, som skal være grunnlaget for transportetatenes prioriteringer. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet for prioriteringene skal synliggjøres og være en del av beslutningsgrunnlaget.⁴⁸ For tiltak for overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er det i de tidligere NTP-ene framhevet at slike tiltak skal gjennomføres «der det er relevant og hensiktsmessig». I *NTP 2018–2029* står det at regjeringen ønsker å overføre godstransport fra vei til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I retningslinjene til NTP er det framhevet at gode og robuste analyser er nødvendig for å få et godt beslutningsgrunnlag for prioriteringer.⁴⁹ Både for *NTP 2014–2023* og for *NTP 2018–2029* er det i retningslinjene stilt krav til at transportetatene skal gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser.

Tabell 1 Planlagt samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringer (for både person- og godstiltak) i etatens plangrunnlag til NTP og i NTP i perioden 2006–2029 for prosjekter som er planlagt ferdigstilt i de enkelte planperioder, nominelle tall

	Plan-grunnlag NTP (2006–2015)	NTP (2006–2015)	Plan-grunnlag NTP (2010–2019)	NTP (2010–2019)	Plan-grunnlag NTP (2014–2023)	NTP (2014–2023)	Plan-grunnlag (2018–2029)	NTP 2018–2029
Vei	-2 200	-1 500	5 200	-20 300	-13 100	9 860	-10 800	-42 700
Jernbane	6 600	4 600	-4 700	-22 500	-17 700	-24 000	-300	-9 400
Sjø	-	-	-	-	-	-	149	-2 800
Totalt	4 400	3 100	500	-42 800	-30 800	-14 140	-10 951	-54 900

Kilde: Transportetatenes og Avinors forslag til NTP og Nasjonal transportplan.

48) Samferdselsdepartementet (2011) *Retningslinje 2 for etatens og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023*; Samferdselsdepartementet (2008) *Retningslinjer for transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2010–2019*.

49) Samferdselsdepartementet (2010) *Retningslinje 1 for transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023*.

Tabell 1 viser at det i NTP-ene for perioden 2006–2029 samlet sett er planlagt prosjekter med sterkt negativ netto nytte. *NTP 2010–2019* viser at de planlagte godstiltakene for jernbane er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Mange av godstiltakene er likevel ikke gjennomført, jf. vedlegg 1.

Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1) påviste at i forbindelse med valg av infrastrukturprosjekter i samferdselssektoren tas det lite hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.⁵⁰ Samferdselsdepartementet uttaler i en høringsuttalelse til NOU-en at samferdselstiltak er et virkemiddel for å nå flere politiske mål, og derfor vil også andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet bli vektlagt ved prioritering av tiltak. Dette kan dreie seg om distriktpolitiske hensyn, hensyn til regional vekst og utvikling, samt klima- og miljøpolitikken. Departementet påpeker at ikke alle målkonflikter kan løses ved å prioritere prosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og at dette verktøyet generelt sett er best egnet til å prioritere mellom ulike alternativer av ett prosjekt.

Transportetatene opplyser at det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av alle større prosjekter. Kystverket er, sammenlignet med Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen, en liten aktør, med begrensede ressurser til å gjennomføre utredninger og analyser. I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2013 av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs ble det påpekt at det var svakheter ved Kystverkets rolle som transportetat, blant annet var det manglende kapasitet og kompetanse til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Etter Riksrevisjonens vurdering ga dette risiko for manglende gjennomslagskraft i NTPprosessen. Kystverket opplyser at de har styrket sin kompetanse og kapasitet innenfor transportplanlegging og samfunnsøkonomiske analyser. Kystverket har likevel uttrykt et behov for å øke analysekapasiteten ytterligere som følge av en stadig mer omfattende og ambisiøs oppgaveportefølje. Kystverket påpeker i intervju at effektene av tiltak for godsoverføring er usikre og vanskelig å tallfeste. Ifølge Kystverket blir det derfor ikke tatt hensyn til den positive nytten av godsoverføring i de samfunnsøkonomiske analysene. Etaten opplyser imidlertid at nytten ved godsoverføring beregnes for den nye ordningen for tilskudd til slik overføring. Kystverket opplyser at etaten driver et kontinuerlig utviklingsarbeid for metodebruk for beregning av enkeltkomponenter i de samfunnsøkonomiske analysene.

Jernbaneverket (JBV) har oppgitt at det har blitt gjennomført få utredninger om godstransportmarkedet som følge av manglende ressurser. Av samme grunn har det ifølge JBV ikke vært mulig å gjøre samfunnsøkonomiske analyser av hva som trengs av investeringer i infrastrukturen for å nå målene om overføring av godstransport fra vei til bane. JBV har opplyst i intervju at etaten i de samfunnsøkonomiske analysene av godstiltak har tatt hensyn til virkninger for godskunder og godsoperatører. Jernbanedirektoratet opplyser at etaten i arbeidet med *NTP 2018–2029* har begynt å inkludere reduserte eksterne kostnader og klimagassutslipp som følge av overføring fra vei til bane, i sine beregninger av samfunnsøkonomisk nytte av godsoverføring.

Det framgår av en TØI-rapport fra 2014 om verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor at det er forskjeller mellom etatenes metoder og metodebruk i forbindelse med samfunnsøkonomiske analyser.⁵¹ I rapporten trekkes det blant annet fram at det er forskjell mellom etatene når det gjelder hvordan de vektlegger ulike prissatte virkninger. Kystverket mener det er et godt samarbeid dem imellom for å sikre konsistens og sammenlignbarhet mellom analysene deres. Samferdselsdepartementet er opptatt av at de samfunnsøkonomiske analysene skal

50) NOU 2015: 1 *Produktivitet – Grunnlag for vekst og velferd*.

51) TØI (2014) *Verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor – en gjennomgang*. Rapport 1349/2014.

være enhetlige, konsistente og sammenlignbare på tvers av sektorene, og dette har vært presisert i retningslinjene til NTP.⁵² Departementet opplyser at oppdraget med å gjennomgå transportetatenes metodebruk for samfunnsøkonomiske analyser ble gitt i forbindelse med *NTP 2014–2023*, og at departementet i tillegg til den nevnte TØI-rapporten har satt i gang flere utredningsoppdrag for å styrke kunnskapsgrunnlaget om godstransport, inkludert å sikre konsistens og sammenlignbarhet i metodebruken. Ifølge departementet brakte *NTP Godsanalyse* fram flere utfordringer som gjaldt metodebruk, særlig for det nasjonale modellsystemet for godstransport (NGM). NGM er et modellsystem som benyttes for å beregne virkninger av tiltak på godstransportområdet. Departementet har satt i gang flere eksterne oppdrag for å vurdere NGM, og det jobber med å vurdere konkrete forbedringer i NGM på bakgrunn av funn i analyserapportene. Departementet uttaler i intervju at det ikke opplever at det er begrensninger i de samfunnsøkonomiske analysene som gjør at tiltak for godsoverføring ikke er prioritert. Ifølge departementet er den største utfordringen at en del tiltak for godsoverføring har store investeringskostnader, og at dette påvirker muligheten for å få god samfunnsøkonomi. Det har for eksempel vært tilfelle for en del større godsterminaltiltak, som i Trondheim og på Alnabru.

Samarbeid på tvers av transportformene og med utlandet

Jernbaneverket har i etatsstyringsmøte med departementet påpekt at utviklingen av samferdselssektoren vil kunne styrkes gjennom en bedre samhandling mellom sektorene og på den måten gi mer helhetlige transportløsninger. Jernbaneverket har også uttalt at samarbeidet mellom fagavdelingene i Samferdselsdepartementet og mellom departementet og transportetatene kunne vært bedre. Norges Rederiforbund mener dessuten at det er en lang vei å gå når det gjelder å oppnå en helhetlig transportplanlegging på tvers av transportformene. Kystverket opplever at arbeidet med godstransport har blitt enklere etter at alle transportetatene ble samlet under Samferdselsdepartementet, og at det nå gjennomføres flere felles utredninger med de andre transportetatene. Statens vegvesen oppfatter det som at transportetatene generelt samarbeider stadig mer og bedre.

Ifølge Samferdselsdepartementet er det et utstrakt samarbeid mellom fagavdelingene i departementet, både i forbindelse med NTP og i det løpende arbeidet i departementet. Departementet opplyser også at det i arbeidet med å utforme ulike tilskuddsordninger for bane og sjø har vært tett dialog mellom fagavdelingene, for å sikre at ordningene er konsistente. Arbeidet med NTP i departementet er ifølge Samferdselsdepartementet godt koordinert. Planseksjonen i strategi-, økonomi- og administrasjonsavdelingen i departementet er en tverrsektoriell seksjon som har som oppgave å koordinere planarbeidet i forbindelse med NTP, både innad i departementet og ut mot transportetatene.

Flere aktører innen transportbransjen påpeker at samarbeid på tvers av landegrensene er viktig for å klare å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Samferdselsdepartementet har deltatt i møter med EU om nærskipsfart og overføring av godstransport fra vei til sjø, og har ved flere anledninger hatt kontakt med representanter for prosjektet «Med-atlantic Ecobonus», som er et EU-prosjekt. Departementet har videre hatt møter med svenske aktører om overføring av godstransport fra vei til sjø, og det har innhentet erfaringer fra britiske transportmyndigheter i forbindelse med utformingen av tilskuddsordningen for overføring av godstransport fra vei til sjø. For å gjøre jernbanetransport over landegrensene enklere, deltar Norge i det europeiske jernbanebyrået (ERA) sitt arbeid med å harmonisere teknisk regelverk og dessuten i flere EU-komiteer som jobber for å få mer godstransport over på jernbane. Det norske jernbanenettet ble koblet til en ny

52) Samferdselsdepartementet (2008) *Retningslinjer for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2010–2019*.

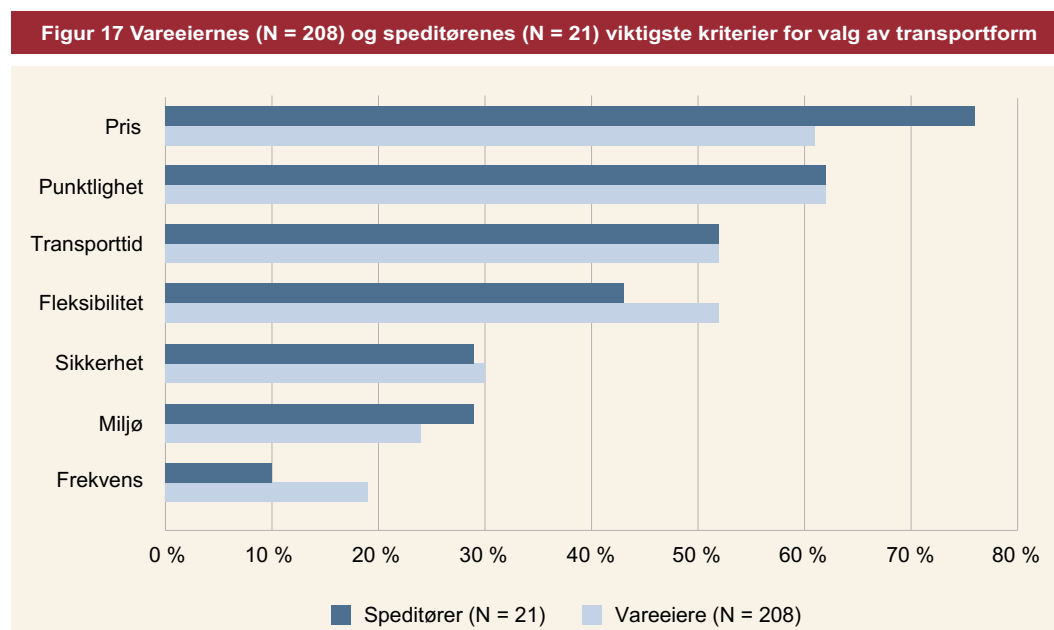
godskorridor i Europa i 2015. Målet med godskorridorarbeidet er å sørge for at godstogene skal bli høyere prioritert, slik at det blir mer gods som fraktes med tog. Godskorridoren tilbyr forhåndslagte ruteleier for internasjonal godstrafikk på strekningen mellom Oslo/Stockholm og Palermo i Italia. Den nye korridoren bidrar til å styrke jernbanens konkurransekraft.

Statens vegvesen oppgir at de har samarbeidet om enkeltprosjekter/-strekninger med nordiske vei- og trafikkmyndigheter, men at det har vært lite samarbeid om strategiske valg og prioriteringer i arbeidet med nasjonale transportplaner med den hensikt å samordne planer og budsjetter. Statens vegvesen opplyser at de har samarbeidet med Danmark og Sverige om å utvikle et nytt nasjonalt godsmodellsystem og om metodikk og verktøy for samfunnsøkonomiske analyser.

5.2 Beslutningstakernes kriterier for valg av transportform

I *NTP Godsanalyse* framheves det at myndighetene har en sentral rolle i utformingen av rammevilkårene for transportmarkedet og derfor burde ha gode muligheter til å påvirke transportutviklingen i en samfunnsmessig ønsket retning. Videre i godsanalysen pekes det på at dagens transportmiddelfordeling er summen av mange enkeltaktørers valg, og at endring av transportform er avhengig av at vareeierne krav innfris. I analysen framheves det at godsoverføring ikke skjer av seg selv, men krever omlegging i bedriftenes strukturer og systemer. Dette tilsier at bedriftene har behov for et insentiv til å gjennomføre overføringen. Videre vises det i godsanalysen til at utenlandske selskaper i stadig større grad bestemmer transportløsningene for vareeierne. Det framheves at dette gjør offentlige tiltak for godsoverføring vanskelig. I spørreundersøkelsen til vareeierne oppgir imidlertid de fleste at de tar beslutninger om valg av transportform selv, og at det i stor grad er norske aktører som tar beslutningene. 15 prosent av vareeierne oppgir at det er eksterne aktører (for eksempel speditører eller leverandører) som tar *alle* beslutninger om valg av transportform for selskapet.

Figur 17 viser hvilke kriterier vareeierne og speditørene i spørreundersøkelsen regner som de viktigste når de velger transportform (rangert som 1–3).



Kilde: spørreundersøkelsen til vareeiere

Pris oppgis av speditørene som det klart viktigste kriteriet for valg av transportform, etterfulgt av punktlighet. Vareeierne rangerer punktlighet og pris omtrent like høyt. Videre er fleksibilitet og transporttid de viktigste kriteriene for begge grupper. Under en tredel av både vareeierne og speditørene oppgir miljø som et av de tre viktigste kriteriene. I Kystverkets rapport *Status 2016* er også pris identifisert som viktigst for valg av transportform, etterfulgt av tid, som i denne rapporten omfatter både kortere framføringstid, høy frekvens, høy regularitet og punktlighet.⁵³

24 av vareeierne oppga i spørreundersøkelsen at de hadde byttet transportmiddel fra sjø til vei for samme type last og transportdistanse de siste fem årene. De fleste oppga transporttid og fleksibilitet som de viktigste kriteriene for at de hadde byttet. 16 vareeiere hadde byttet fra jernbane til vei og oppga fleksibilitet, punktlighet og transporttid som de viktigste kriteriene for at de hadde byttet.

De ulike transportformenes konkurranseevne med hensyn til hvert av de viktigste kriteriene er avgjørende for hvilken transportform som blir valgt. Utviklingen i konkurranseevnen for jernbane- og sjøtransporten sammenlignet med veitransporten for disse kriteriene er dermed avgjørende for å finne de viktigste årsakene til at det er manglende overføring av godstransport fra vei til sjø og bane.

Figur 18 Konkurranseevnen til veitransport sammenlignet med sjø- og jernbanetransport på strekninger der det er konkurranse

	 vs 		 vs 	
Pris				
Punktligheit				
Transporttid				
Fleksibilitet				
Miljø				
Frekvens				
Sikkerhetskontroll*				

*Inkluderer tilgang til infrastrukturen (sertifikater og lisenser) og kontroller av / tilsyn med transportene

	Lavere konkurranseevne enn den andre transportformen
	Høyere konkurranseevne enn den andre transportformen

Veitransport har en konkurransefordel overfor sjø- og jernbanetransport når det gjelder punktlighet, transporttid, fleksibilitet og frekvens. Det er lettere å få tilgang til veinettet, og sikkerhetskontrollsystemene for veitransport er mindre omfattende enn for sjø- og jernbanetransport. Sjø- og jernbanetransport har tradisjonelt hatt en prisfordel mot lastebil. Dette har vært avgjørende for at andelen sjø- og jernbanetransport har vært høy i utenriks- og innenrikskorridorer der det er konkurranse mellom transportformene. Prisdifferansen har imidlertid blitt mindre i de senere år. Sjø- og jernbanetransport er klart mer miljøvennlig enn veitransport. Disse forholdene blir nærmere omtalt i punkt 5.3, 5.4 og 5.5.

53) Kystverket (2016) *Status 2016. Skipstrafikk – Godstransport – Klimagassutslipp*.

5.3 Utviklingen i konkurranseevnen til lastebiltransporten sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten

I *NTP Godsanalyse* står det at lastebiltransportens konkurransekraft har økt som følge av økt handel med Øst-Europa, grad av sentrallagring samt lastebilens anvendelighet og fleksibilitet. I godsanalysen framheves det at det er grunn til å forvente fortsatt sterk konkurransekraft fra lastebilen framover. NHO Logistikk og Transport framhever at veiene blir stadig bedre og vogntogene lengre, noe som gjør at mer gods fraktes stadig raskere og billigere på veien.

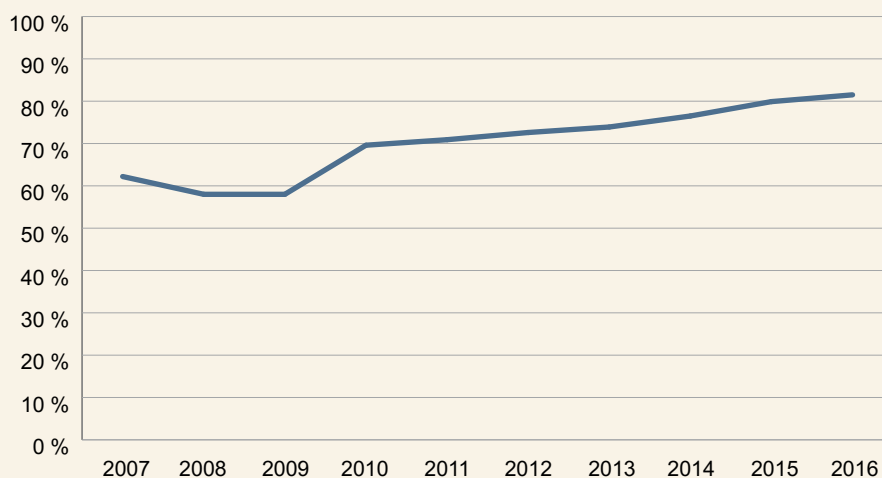
5.3.1 Konkurranse innen godstransport på vei

I 2015 opererte det totalt om lag 8600 transportselskaper innen veitransport. Lønnsomheten i hele den norske transportbransjen samlet sett var lav og til dels negativ.⁵⁴ Aksjeselskapene innen godstransport hadde vesentlig lavere driftsmargin i perioden 2007–2012 enn næringslivet samlet sett (5,5 prosent mot 12,6 prosent). Samlet driftsmargin for godstransport på vei gikk ned fra 4,4 prosent i 2007 til 3,4 prosent i 2012. Gjennom intervjuer med flere aktører kommer det fram at der det er konkurranse mellom transportformene, er det få aktører for innenriks sjø- og jernbanetransport, flere aktører for utenriks sjøtransport og svært mange aktører i innenfor lastebiltransport. Transportselskapene opplever generelt at det er sterk konkurranse i markedet, og da særlig fra lastebilnæringen.

5.3.2 Framkommelighet og fleksibilitet

I en konkurranseanalyse av godstransportmarkedet utført av Oslo Economics framheves det at veitransporten tilbyr kundene større fleksibilitet enn sjø- og banetransporten.⁵⁵ Rapporten viser til at lastebiler kan frakte gods fra dør-til-dør i tillegg til at antall avganger fra endepunkt til endepunkt er nærmest ubegrenset. Ifølge Statens vegvesen (SVV) har framkommeligheten på veiene (riksveinettet) økt. Dette er ett av bidragene til å bedre rammevilkårene for godstransport på vei. I *NTP Godsanalyse* vises det til at transportkostnadene reduseres ved utbedringer i veinettet, og selv om ny vei finansieres ved bompenger, synes effektivitetsforbedringen å overgå ulempene ved økt kostnad.

Figur 19 Andel av riksveinettet med tilfredsstillende veidekkestandard



Kilde: SVVs årsrapporter

54) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

55) Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*. Rapport 2015/9.

Andelen av riksveinettet med tilfredsstillende veidekkestandard har økt fra om lag 60 prosent i 2007 til over 80 prosent i 2016. Jernbaneverket viser til at infrastrukturen for veien er utviklet i større grad enn infrastrukturen for jernbanen. Et stort speditørfirma bekrefter i intervju at veiene gradvis har blitt bedre, spesielt fra Oslo/Østlandet og ut over i alle retninger. Selskapet oppgir imidlertid at veiene langs fjordene på Vestlandet og på mange strekninger i Nord-Norge fortsatt er veldig dårlige, og at en lastebil kan bruke opptil tre ganger mer drivstoff når den kjører på Vestlandet, enn når den kjører på Østlandet, på grunn av geografien. Det blir også mer slitasje på bilene når de kjører på Vestlandet enn når de kjører på Østlandet. Speditøren påpeker dessuten at det oppstår mange risikofylte situasjoner på de dårlige veistrekningene som kunne vært unngått dersom godstransport hadde vært overført til sjø eller bane.

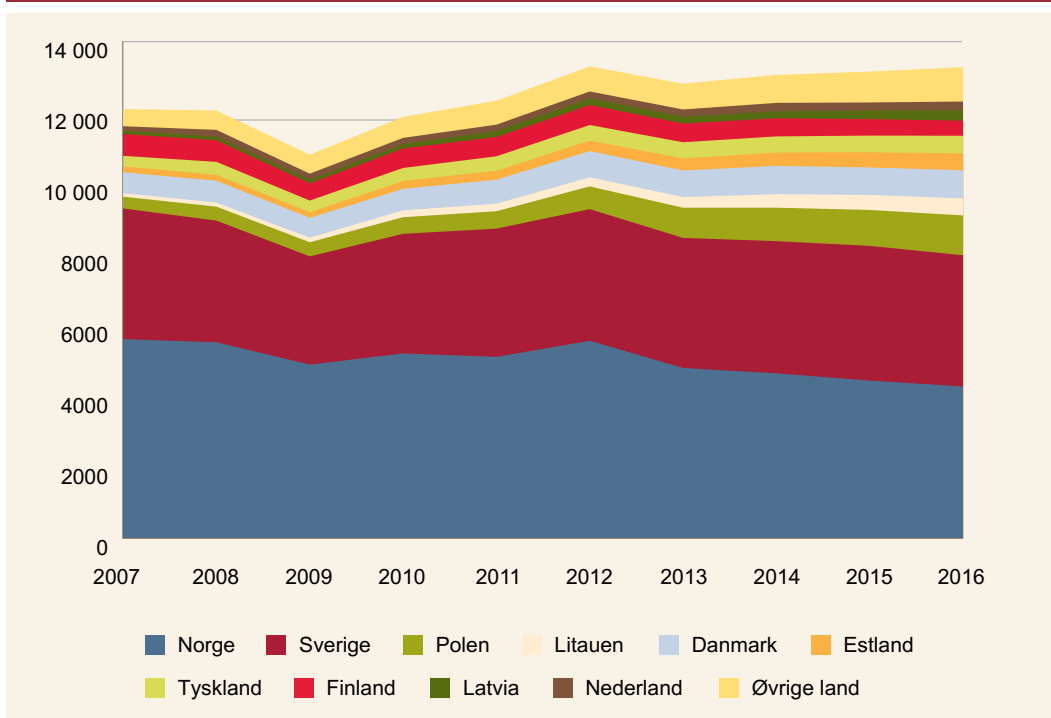
SVV opplyser at det har vært en politisk prioritering å satse på modulvogntog (inntil 25,25 meter lange lastebiler). Ifølge SVV er det hittil ikke investert mye for å tilrettelegge for slike vogntog, for de hovedveiene som så langt er åpnet for modulvogntog, har ikke trengt investeringstiltak. I *NTP 2018–2029* står det at regjeringen vil legge til rette for økt bruk av modulvogntog. SVV opplyser videre at deler av riksveinettet ikke oppfyller dagens riksveistandard, og at det vil kreve investeringer før alle hovedveier eventuelt kan åpnes for modulvogntog.

5.3.3 Priser og økonomiske rammebetingelser

Priser

I *NTP Godsanalyse* framheves det at endringer i de ulike transportformenes andeler av godstransportmarkedet oppfattes som en konsekvens av transportformenes relative konkurransefortrinn. Relativt sett synkende priser på veitransport sammenlignet med sjø- og banetransport antas derfor å forklare hvorfor veitransport kaprer markedsandeler. Det framgår videre av godsanalysen at skip og tog tradisjonelt har hatt en konkurransefordel når det gjelder pris på transporter over lengre avstander, men at priskonkurransen fra lastebil har økt i de senere år. Samferdselsdepartementet påpeker i kommentar til undersøkelsen at SSBs totalkostnadsindeks viser en økning på 15 prosent for godstransport på vei fra 2010 til 2017. Statistikken inneholder imidlertid kun nasjonale lastebiler. I *NTP Godsanalyse* framheves det at det i de senere år har vært en økende andel av biler registrert i lavkostnadsland (Øst-Europa), særlig i utenrikshandelen. Med relativt lave lønnskostnader har lastebilforetak og sjåfører fra disse landene kapret stadig større andeler av det europeiske veitransportmarkedet. Ifølge Eurostat var den gjennomsnittlige avlønningen av en bulgarsk lastebilsjåfør i 2012 om lag en tidel av den gjennomsnittlige avlønningen av en norsk sjåfør.

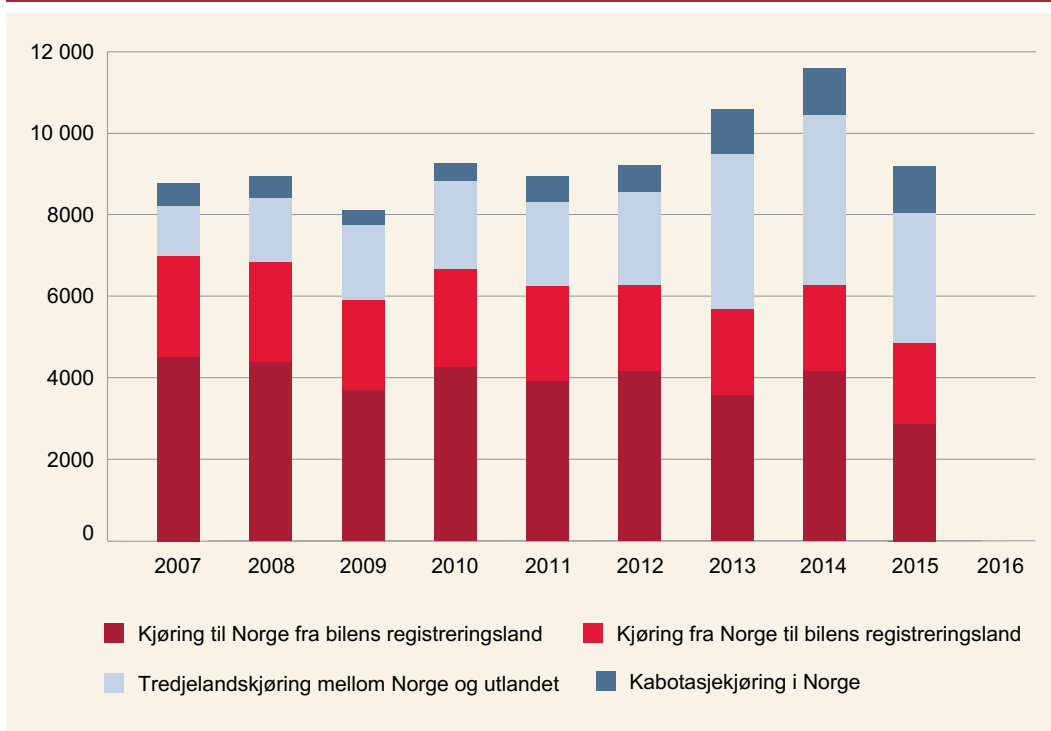
Figur 20 Utenriks godstransport etter lastebilens nasjonalitet, i 1000 tonn



Kilde: SSB

Figur 20 viser at import og eksport med norske lastebiler har gått noe ned i perioden 2007–2016, mens kjøring med utenlandske lastebiler, og da særlig lastebiler fra de østeuropeiske landene Polen, Litauen, Estland og Latvia, har økt i samme periode.

Figur 21 Godstransport med utenlandske lastebiler i Norge, tall i 1000 tonn



Kilde: SSB

Godstransport med utenlandske biler til, fra og i Norge har økt med om lag 50 prosent i perioden 2007–2016. Figur 21 viser at tredjelandskjøring mellom Norge og utlandet har økt fra om lag 1,2 millioner tonn til 4,8 millioner tonn i perioden 2007–2016. Med tredjelandskjøring menes transport mellom to forskjellige land, men hvor lastebilen er registrert i et tredje land. Innenriks lastebiltransport er i EØS-land beskyttet gjennom kabotasjeregler som begrenser en utenlandsk aktør til å kunne utføre kun inntil tre betalte innenriksoppdrag i løpet av en periode på sju dager etter et betalt grensekryssende oppdrag.⁵⁶ Kabotasjetransporten har doblet seg i perioden, men utgjør ifølge statistikk fra SSB fortsatt kun 2 prosent av innenlands transportarbeid på vei i 2016. Ifølge Statens vegvesen antas andelen ulovlig kabotasjekjøring å være mellom én og halvannen prosent av all kabotasje. I en rapport om kabotasje fra 2015 påpeker NHO Logistikk og Transport at selv om kabotasjetrafikken er økende, er den fortsatt beskjedent sammenlignet med det totale innenlandske transportmarkedet.⁵⁷ Norsk Transportarbeiderforbund og Norges Lastebileier-Forbund uttrykker i den samme rapporten at kabotasje er en trussel mot norsk lastebilnæring. Organisasjonene er også bekymret for EUs mål om en fullstendig liberalisering av godstransportmarkedet i EØS-området og påpeker at dette vil få store konsekvenser for både arbeidsmarkedet, trafikksikkerheten og miljøet. Ifølge organisasjonene vil lave priser legge til rette for sosial dumping og føre til at alternative transportmidler (skip og jernbane) ikke lenger vil være reelle alternativer.

Økonomiske rammebetingelser

I *NTP 2018–2029* står det at for å sikre like konkurransevilkår mellom transportformene bør det benyttes felles prinsipper for fastsetting av de ulike elementene av de økonomiske rammebetingelsene. I *NTP Godsanalyse* er økonomiske rammebetingelser i transportsektoren delt inn i fire hovedkategorier:

- sektorspesifikke særavgifter, miljøavgifter og fritak
- brukerbetaling for infrastruktur og tjenester
- skattefordeler, reduserte satser og fratrekk for generelle avgifter
- direkte støtte og kjøp av tjenester

En av konklusjonene i *NTP Godsanalyse* er at overføring av godstransport fra vei til sjø og bane vil kreve sterke virkemidler, og at avgifter rettet mot langtransport på vei er det virkemiddelet som virker mest dempende på veksten i dette transportarbeidet og gir størst overføring av godstransport til sjø og jernbane. Det framheves imidlertid i godsanalysen at ved avgiftsøkninger er ulempene for næringslivet større enn summen av nytten i form av færre ulykker og bedre miljø. Videre påpekes det at en risiko ved økt veikostnad er at prisnivået for sjø- og jernbanetransport øker tilsvarende. Flere transportselskaper framhever i intervju at flere land i Europa, som Tyskland og Sveits, har en strengere avgiftspolitik for lastebiltrafikken enn Norge, noe som ifølge transportselskapene skaper likere konkurransevilkår mellom vei, sjø og bane. Et togselskap trekker i intervju fram andre virkemidler for å regulere veitransporten, som forbud mot å kjøre tunge kjøretøy på hovedveiene i helgene.

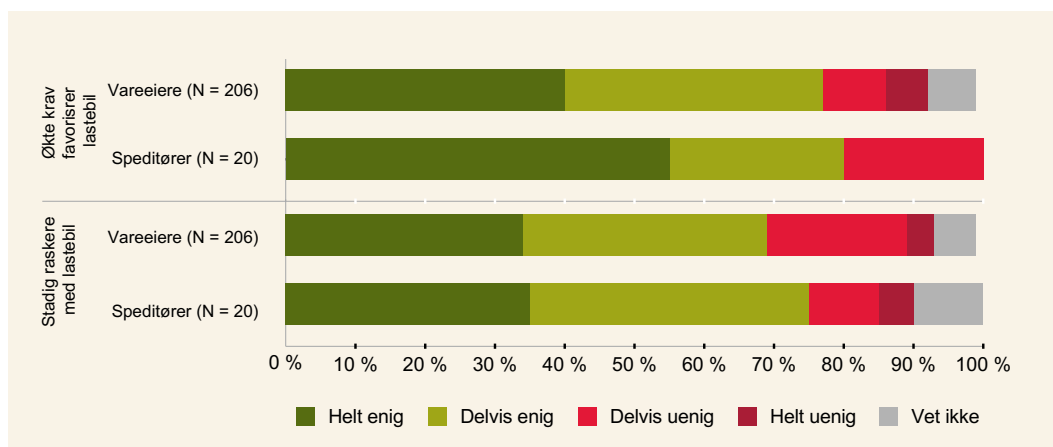
5.3.4 Framføringstid

NTP Godsanalyse viser at mye av veksten i godstransporten på vei ser ut til å dreie seg om transport av varer som det haster med å få levert, enten fordi de inngår i *just-in-time* produksjonsprosesser, eller fordi verdien av varene reduseres under transporten.

56) TØI (2014) *Rammebetingelser i transport og logistikk*. Rapport 1353/2014.

57) Samferdselsdepartementet (2014) *Rapport om kabotasje på veg i Norge*.

Figur 22 Vareeierne og speditørenes svar på følgende påstander: «Økte krav fra forbrukere og industrien om raskere og mer fleksibel transport favoriserer lastebil» og «Det går stadig raskere med bil på de strekningene hvor de transporterer varer»



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeiere og speditører

Figur 22 viser at de fleste vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, er enig i at økte krav fra forbrukere og industrien om raskere og mer fleksibel transport favoriserer lastebil. Videre mener om lag 70 prosent av både vareeierne og speditørene i spørreundersøkelsen at det går stadig raskere med bil på de strekningene hvor de transporterer varer.

5.3.5 Sikkerhet og kontroll

I NTP Godsanalyse påpekes det at ettersom godstransport på sjø og bane er ønskelig ut fra både sikkerhets-, miljø- og effektivitetshensyn, er det et paradoks at sikkerhetskravene framstår som mye lavere for veitransport enn for øvrige transportformer. Videre framheves det i godsanalysen at det er mange trafikksikkerhetsmessige utfordringer ved økt bruk av internasjonale godsbiler og sjåførere i Norge. Overfor sjåførere med norsk sertifikat stilles det blant annet krav om å ha kurs i vinterkjøring, mens overfor sjåførere med utenlandsk førerkort er det ikke anledning til å stille samme krav. Tunge godsbiler fra land utenfor Skandinavia har tre ganger så høy risiko for ulykke som skandinaviske godsbiler.



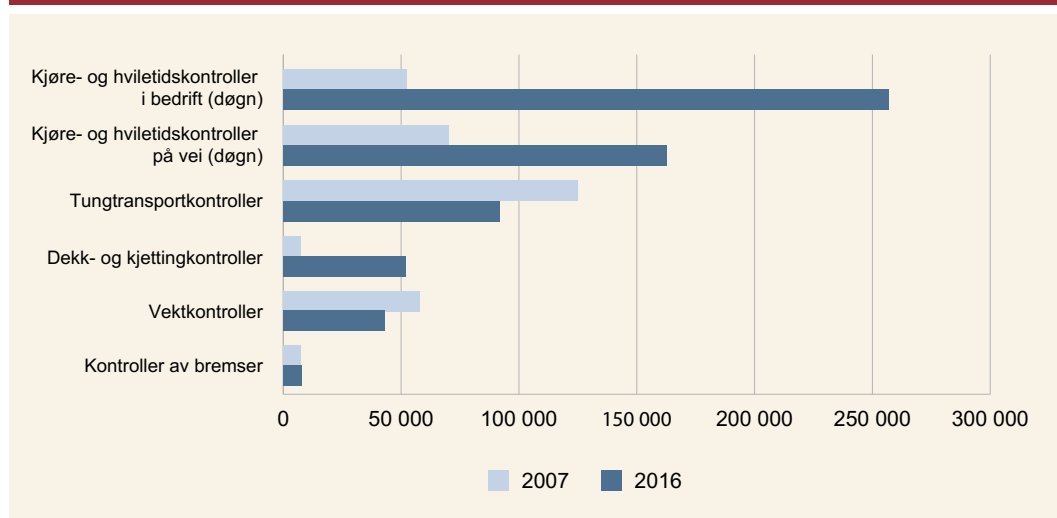
Sikkerhetskravene framstår som lavere for veitransport enn for øvrige transportformer

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

I 2015 ble det innført minstetariff for lastebilsjåfører som gjelder for innenlands-transporter (inkludert kabotasje) og kombinerte transport, det vil si transport på vei i Norge som starter eller slutter med en grensekryssende transport på jernbane eller skip. Forskriften gjelder ikke grensekryssende transportvirksomhet (internasjonal transport) ut over dette. Formålet med minstetariffen er å gi like konkurransevilkår i innenlandsk godstransport, og samtidig bekjempe sosial dumping av utenlandske arbeidere.

I NTP 2018–2029 står det at Statens vegvesen (SVV) skal øke kontrollaktiviteten langs veiene og på grenseovergangene betydelig, også for kabotasje, og at samarbeidet mellom de ulike kontrollorganene, som politiet, tollmyndighetene og SVV er økt. Det er innført krav om bombrikke på alle tyngre kjøretøy, og det er innført et register for brudd på yrkestransport- og veitrafikkregelverket der opplysninger utveksles mellom alle EØS-land. SVV opprettet i 2016 en egen krimenheter som har som formål å styrke arbeidet med å forebygge og avdekke samfunnsskadelig og kriminell aktivitet innenfor trafikant- og kjøretøyområdet. I SVVs årsrapport for 2016 rapporteres det om at enheten i løpet av kort tid har dokumentert hvordan svakheter i forvaltningen utnyttet av kriminelle med vinnings hensikt.

Figur 23 Utviklingen fra 2007* til 2016 i antall kontroller av tunge kjøretøy gjennomført av Statens vegvesen

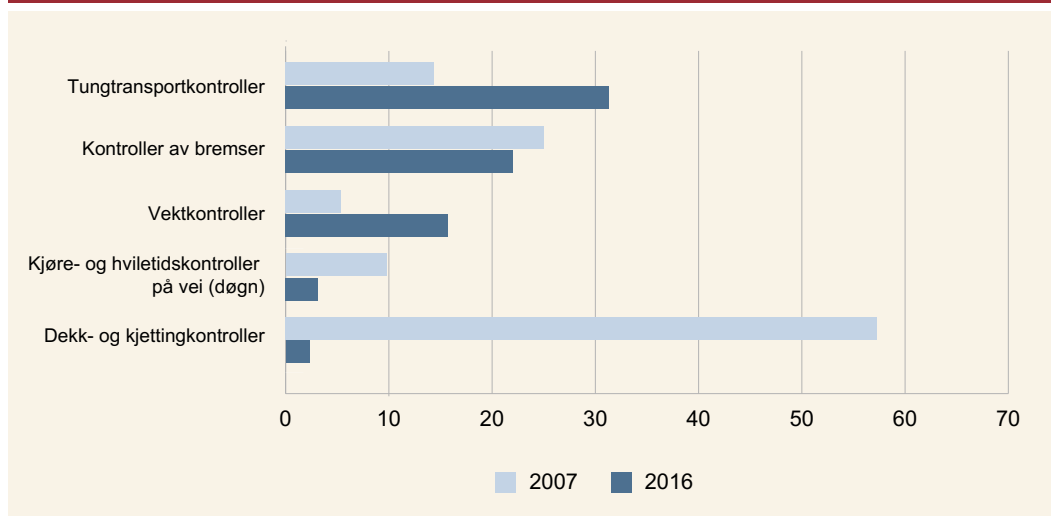


Kilde: Statens vegvesen

* For kontroll av bremses er det ikke tilgjengelig tall før 2011.

Det er en betydelig økning i antallet kontroller av kjøre- og hviletider og av dekk og kjetting. Antall tungtransportkontroller og vektkontroller har gått ned fra 2007 til 2016. I NTP 2018–2029 står det at Statens vegvesen har tatt i bruk digitale løsninger i sin kontrollvirksomhet, blant annet for lettere å kunne kontrollere kjøre- og hviletider.

Figur 24 Andel av kontroller av tunge kjøretøy i 2007 og 2016 hvor det er avdekket mangler, i prosent



Kilde: Statens Vegvesen

Figur 24 viser at ved tungtransportkontroller er det avdekket mangler i om lag 30 prosent av kontrollene i 2016. Andelen kontroller hvor det er avdekket mangler, har økt til det dobbelte fra 2007 til 2016. Statens vegvesen mener noe av årsaken er bruk av digitale løsninger og mer målrettet utvelgelse av hvilke kjøretøyer som kontrolleres. Andelen mangler ved kontroll av bremses har gått noe ned, og var på om lag 20 prosent i 2016. Det har også vært en sterk nedgang i andelen dekk- og kjettingkontroller hvor det er avdekket mangler, fra nærmere 60 prosent i 2007 til 2 prosent i 2016.

Flere vareeiere og speditører oppgir i intervju at manglende kontroll og et komplekst kontrollregime på vei er én av årsakene til at det er vanskelig å få til godsoverføring. Selskapers brudd på hviletidsbestemmelser, minstetariffer for sjåfører, krav til lastebilene og vektkrav kan bidra til å presse prisene for veitransport ned. Aktørene påpeker at det er krevende for kontrollmyndighetene å gjennomføre enkelte kontroller av lastebiler som kommer inn til Norge fra Sverige, og at kontroll av regelverket for kabotasje og tariffes er spesielt vanskelig å gjennomføre. Aktørene påpeker også at minstetariffene på vei er svært lave og gjør at det er vanskelig for jernbaneselskapene å konkurrere med lastebilene. De fleste speditørene og om lag 40 prosent av vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, svarer at det er for lite kontroll av om lover og regler på vei (som hviletidsbestemmelser, kjøretøyskrav og norske tariffes) overholdes.

5.4 Utviklingen i konkurranseevnen til jernbanetransporten sammenlignet med veitransporten

5.4.1 Konkurransen i godsmarkedet på jernbanen

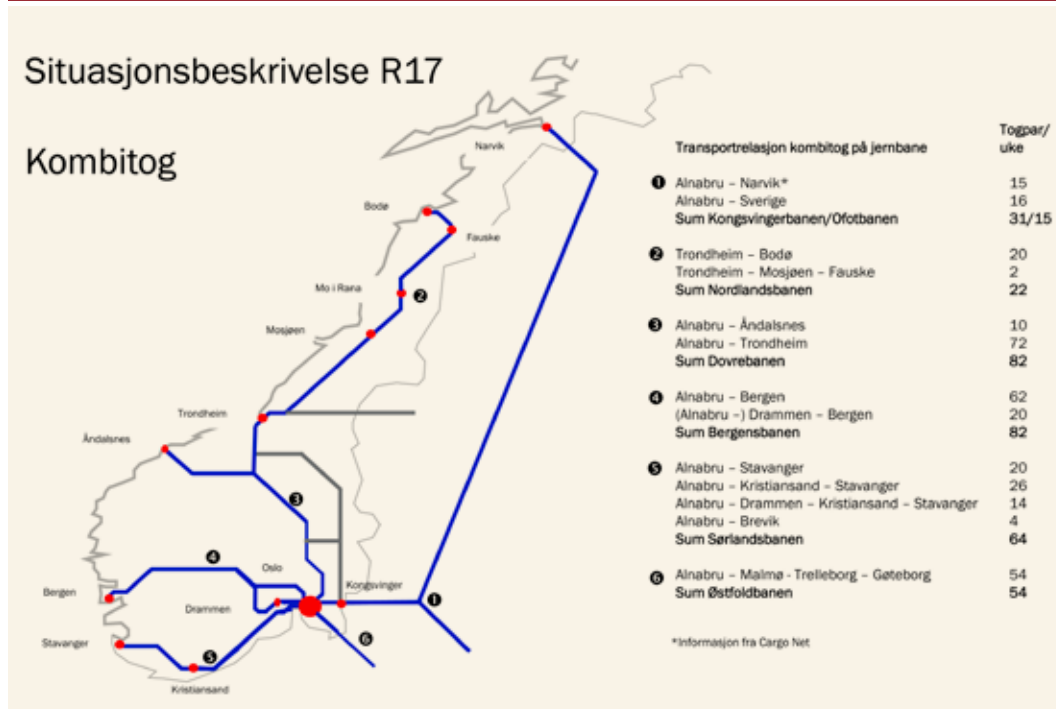
Godsmarkedet på jernbanen ble åpnet for konkurranse i 2007. Bransjen har vært preget av svak eller negativ lønnsomhet, og fem aktører har lagt ned virksomheten, hovedsakelig av økonomiske årsaker. Per 2017 er det seks godsoperatører som har tillatelse til å operere på det nasjonale jernbanenettet. To av disse opererer innen kombitransport der de konkurrerer direkte mot lastebil. CargoNet, et heleid datterselskap av statseide NSB, er den største operatøren innen kombitransport. I 2008 fikk de direkte konkurranse fra CargoLink, som i 2016 måtte legge ned driften som følge av dårlige økonomiske resultater. GreenCargo, CargoNets svenske

statseide motpart, overtok aktiviteten. Både CargoNet og GreenCargo har operert med driftsunderskudd de fleste av de seneste fem årene.⁵⁸

5.4.2 Rutetilbud og rutetildeling

Rutetilbud

Figur 25 Strekningskart for ruteplanen for kombitog 2017



Kilde: Jernbanedirektoratet

Rutetilbudet for kombitransport er lagt opp langs seks hovedrelasjoner, se figur 25. På de mest trafikkerte strekningene, strekningen mellom Oslo og Trondheim og strekningen mellom Bergen og Stavanger, går det daglig mellom åtte og ti godstog tur-retur. Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) er kombitog i konkurranse med bil på avstander over 300 kilometer forutsatt innhentings- og utkjøringsdistanser på under 40 kilometer med bil til og fra terminal. Dette gjør at tilbudet begrenser seg til leveranser innen kort avstand fra de tolv kombigodsterminalene som er merket med rødt i figur 25. Transporttilbudet fra jernbanen i kombitogmarkedet er dermed vesentlig mindre enn det lastebilbransjen kan tilby. Mangel på jernbanetilbud oppgis i spørreundersøkelsen av om lag 40 prosent av vareeierne og speditørene som en viktig årsak til at de ikke frakter mer gods på jernbane. Om lag 30 prosent av vareeierne og halvparten av speditørene oppgir for lav frekvens som en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane.

Det framgår av *NTP Godsanalyse* at for å utgjøre et alternativ til veitransport må jernbanetransport tilby dør-til-dør-løsninger der jernbaneselskaper tilbyr relevant lastmateriell. Et togselskap oppgir i intervju at noen av de mindre kundene (ca. 10 prosent av kundemassen) har etterspurt dør-til-dør-løsninger, og at selskapet i senere tid har begynt å tilby dette. Rundt 40 prosent av speditørene og vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir manglende dør-til-dør-løsning som en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbanetransport. Spørreundersøkelsen til vareeierne

58) Railway (2016) Cargonet med underskudd også i 2015. <<https://railway2016.wordpress.com/2016/06/26/cargonet-med-underskudd-også-i-2015/>> [Hentdato 17. mars 2017]; Green Cargo Årsredovisning med hållbarhetsredovisning 2016.

viser at et bedre dør-til-dør-tilbud med intermodale løsninger vil kunne føre til at flere selskaper vil bruke mer jernbanetransport. I en kommentar til spørreundersøkelsen uttrykker en vareeier et ønske om å kunne søke opp dør-til-dør-tilbud med tider og priser på hele transportstrekningen i en multimodal løsning for å kunne finne det billigste, raskeste og mest miljøvennlige alternativet.

Rutetildeling

Trafikk- og markedsdivisjonen ved Ruteplankontoret i Bane NOR fordeler infrastrukturkapasitet i form av ruteleier til tog, vedlikeholdsarbeid og utbygging av sporet i den årlige ruteplanprosessen. Enkelte år, når mye ny infrastruktur er ferdig og det er lagt til rette for større forbedringer av togtilbudet, blir større grunnruteendringer gjennomført.⁵⁹ I perioden 2005–2016 er det gjennomført én slik grunnruteendring. Denne ble innfasert i de årlige ruteplanene for 2013, 2014 og 2015. Neste grunnruteendring er planlagt i 2027, hvor det ifølge Jernbaneverket planlegges med å øke kapasiteten for persontrafikken i større grad enn for godstogtrafikken.

Den årlige ruteplanprosessen i Bane NOR følger en internasjonal prosess for å være synkronisert i alle land. Søknadsprosessen omfatter en høringsrunde slik at togselskapene får anledning til å spille inn eventuelle ønsker om endringer i rutetildelingen. Ruteplankontoret setter i utgangspunktet ikke noen «maksgrense» for bestilling av kapasitet, annet enn i Oslostunnelen. Sporkapasitet som ikke er brukt i den årlige ruteplanen, restkapasitet, kan togselskapene søke om i innneværende termin, og operativ ruteplanlegger og togleder er ansvarlig for fordeling av denne.

Stordriftsfordelene ved jernbanetransport gjør togselskapene avhengige av å ha både tilstrekkelig infrastrukturkapasitet (ruter) og nok godsvolum til å kunne senke enhetskostnadene sine til et nivå som gjør dem i stand til å tilby konkurransedyktige priser. Godsselskapene kan i prinsippet søke om alle ruter, men avtalen om offentlig persontransport begrenser omfanget av tilgjengelige ruter. I tråd med jernbaneforskriften blir rutene til bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontogruter som er kjøpt av det offentlige, fordelt først. Disse rutene omfatter størstedelen av jernbanenettet. Flere togselskaper opplyser at de har opplevd å miste mulige kunder fordi Jernbaneverket ikke kunne endre på persontogets oppsatte rute. Jernbaneverket oppnådde i 2016 lav poengsum fra togselskapene i etatens kundeundersøkelse på spørsmålene om kapasitetsfordeling/ruteplanprosess.⁶⁰ Samferdselsdepartementet oppgir i intervju at resultatene kan skyldes at kapasiteten på jernbanen er begrenset, og at togoperatørene dermed ikke alltid har fått ruteleiene de ønsker seg. Jernbaneverket har opplyst i intervju at for de siste rutetildelingene har godsselskapene fått tildelt ønsket kapasitet, med noen få unntak der det har vært konkurranse om samme ruteleie. Et togselskap uttrykker at de ikke får alle ruteleiene de ønsker seg, men at de bevisst ikke søker på tider de ut fra egen erfaring mener det er urealistisk å få innvilget. I intervju gir togselskapene uttrykk for at de kunne ønske seg flere avganger, men at kapasitetshindringer i terminaler og mangel på kryssingsspor tilsier at dette ikke lar seg gjøre. Om lag halvparten av speditørene og 30 prosent av vareeierne svarer at høyere prioritering av godstog framfor persontog vil føre til at deres selskap vil bruke mer jernbane.

Antall ruteleier på riktig strekning og riktig tidspunkt på døgnet er av stor betydning for å kunne oppnå tilstrekkelig godsvolum fra kunder til å dekke de samlede kostnadene ved å drive transport og nødvendig terminalvirksomhet. I en knapphetssituasjon er det Bane NOR som bestemmer hvem som får ruteleiet. Beslutningen tas først og fremst ut fra behovet for å koordinere grenseoverskridende trafikk og videre ut fra hvilket

59) En grunnrutemodell er en modell med systemruter utviklet for å kunne gjennomføre trafikkavviklingen på strekninger med meget høy kapasitetsutnyttelse.

60) Jernbaneverkets årsrapport for 2016.

togselskap som kan påvise størst reelt behov for ruteleie, enten ut fra inngåtte avtaler om transporttjenester eller ut fra søkers utsikter til å inngå slike avtaler, og til sist ut fra generelle samfunnshensyn. Dermed må togselskapene sikre seg kunder eller kundeavtaler *før* de søker ruteleie for å være konkurransedyktige i søknadsprosessen. På systemtransport, der det kun er én vareeier involvert, er det ofte den som kan vise til kontrakt med vareeier, som blir tildelt ruteleie. Det samme gjelder ikke kombitransporten, der det er mange vareeiere inne på hvert tog. Ifølge Statens jernbanetilsyn er det vanskelig, særlig for nye aktører uten kundebase, å tiltrekke seg kunder og inngå kundeavtaler for over ett år. Tidspunktet for de tildelte ruteleiene er også viktig for å tiltrekke seg kunder fordi kundene ofte har behov for at godset leveres til et spesifikt tidspunkt på døgnet. Hvem Bane NOR fordeler disse ruteleiene til, kan ha stor betydning for hvilket selskap som vinner kundene. Et togselskap påpeker at Bane NOR gjennom ansvaret for ruteplanprosessen i realiteten styrer hvem som får ulike varevolumer, for kombitransportmarkedet.



Jernbanen krever store volum og oppleves som lite fleksibel sammenlignet med lastebil.

Foto: Njål Svingheim, Jernbanedirektoratet

Flere vareeiere og speditører uttrykker i intervju at en årlig rutetildeling, hvor selskapet må binde seg til et fast volum gjennom hele året, ikke tilfredsstiller deres behov for fleksibilitet, for eksempel på grunn av sesongvariasjoner i konsumentenes behov for ulike varer. Et togselskap påpeker at deres rammebetingelser blir ustabile når selskapet får rutetider tildelt kun for ett år av gangen, noe som påvirker grunnlaget for å utvikle virksomheten. Selskapet etterlyser større forutsigbarhet når det gjelder rutetildeling. Flere vareeiere og speditører framhever videre at krav til volum (vareeierne må fylle minst én container) er begrensende for at mindre vareeiere skal kunne bruke tog. Det er kun samlastere/speditører eller vareeiere med store transportvolumer som bruker jernbanen.⁶¹ I spørreundersøkelsen oppgir i underkant av halvparten av speditørene at en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane, er at kundene deres ikke har store nok volumer på relevante strekninger. Om lag halvparten av speditørene

61) CargoNet (2017), *Kombitransport* <<http://www.cargonet.no/tjenester/kombinerte-transporter/>> [hentdato 05.09.2017].

og en tredel av vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir for lite fleksibilitet som en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane.

Ett togselskap mener myndighetene kunne gjort mer for å legge til rette for økt godsoverføring til jernbanen, eksempelvis ved å «kjøpe» godsruteleier til transport av ferskvarer som fisk, slik at gods i større grad enn i dag får forrang. Dette er gjort i forbindelse med opprettelsen av de internasjonale godskorridorene og den ulønnsomme persontransporten i Norge.

Samferdselsdepartementet har tatt opp spørsmål om prioritering mellom godstransport og persontransport i forbindelse med arbeidet med Rutemodell 2027.⁶² Jernbaneverket har, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, utredet effekten av å prioritere godstrafikken mellom kl. 18.00 og 05.00 på de viktigste strekningene.⁶³ Utredningen konkluderer med at mulige konsekvenser for godstransporten ved en slik prioritering er kortere framføringstid, økning i tog lengde og økning i antall ruteleier, men det vurderes totalt sett at en slik endring vil påvirke persontrafikken negativt. For å få akseptable framføringstider for tog med lav prioritet og utnytte infrastrukturkapasitet på en samfunnsøkonomisk optimal måte konkluderer Jernbaneverket med at dagens prioritering skal opprettholdes.

5.4.3 Infrastrukturkapasitet

Tilrettelegging av infrastruktur er et av virkemidlene for å nå målet om å overføre mer godstransport fra vei til sjø. I regjeringens nåværende og tidligere godsstrategier i NTP har det vært uttrykt at regjeringen vil øke framkommeligheten for godstransport på vei, sjø og bane ved å videreutvikle standarden på eksisterende infrastruktur, gjennom nyinvesteringer og gjennom å satse på drift og vedlikehold for alle transportformer. Dette vil gi økt kapasitet, redusert transporttid og økt pålitelighet i godstransporten. Videre vil regjeringen redusere transportkostnadene ved å effektivisere den enkelte transportform gjennom bedre kapasitetsutnyttelse og gjennom å legge til rette for å utnytte stordriftsfordeler.

Jernbanen består av 3867 kilometer spor, og av dette er 246 kilometer dobbeltspor.⁶⁴

På de lange togstrekningene der gods hovedsakelig transporteres, er tog avhengig av kryssingsspor for å vente på møtende tog. Per 2017 er det om lag 100 kryssingsspor, noe som innebærer venting for godstogene.⁶⁵ Det påpekes i *NTP Godsanalyse* at for å opprettholde dagens volum på jernbanen er det nødvendig med store investeringer i terminaler og kryssingsspor for å holde tritt med den økende effektiviteten i veitransporten. Godsanalysen framhever at hvis disse investeringene ikke gjennomføres, vil store deler av dagens samlastvolum kunne overføres til vei. Jernbaneverkets godsstrategi fra 2016 trekker fram strekningen Alnabru–Trondheim, der det er utfordringer både på linjen og i terminalene, og Oslo–Göteborg, der det er utfordringer i kurvatur og enkeltspor som hemmer jernbanens konkurranseevne. Utredning av løsningen for Alnabru er ikke ferdigstilt, mens ny terminal i Trondheim forventes slutført etter 2030. Det er også planlagt med moderate oppgraderinger på øvrige kombigodsterminaler, og terminalen i Bergen blir gjenstand for den mest omfattende oppgraderingen. Det skal etableres en struktur av terminaler og koblingspunkter som legger til rette for vekst både i kombimarkedet og innen markedet for tømmer og industri. NHO Logistikk og Transport mener at også terminalene i Narvik, Halden og Kongsvinger har behov for nye løsninger. Togselskapene trekker dessuten fram terminaler og kryssingsspor som den største kapasitetshindringen for

62) Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 15. desember 2015.

63) Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 26. april 2016.

64) Bane NOR (per januar 2015) *Jernbanen i tall* <<http://www.banenor.no/Jernbanen/Jernbanen-i-tall/>> [hentdato 24.08.2017]

65) Bane NOR (2017) *Kryssingsinstrukser* <http://orv.jbv.no/orv/doku.php?id=kryssingsinstrukser:kryssingsinstrukser_start> [hentdato 24.08.2017].

godstog. To togselskaper trekker fram at enkelte terminaler har for korte spor, slik at toget må flyttes før alt godset kan losses av. Et annet togselskap trekker fram at det på Alnabru er mer kritisk med rehabilitering enn kapasitetsutvidelse. Flere togselskaper trekker også fram det at en tredel av sporene ikke er elektrifiserte, som en begrensning. Dette gjør at togselskapene må bytte fra elektrisk lokomotiv til diesellokomotiv, noe som er fordyrende.

Infrastrukturkapasiteten må ses i sammenheng med trafikkapasiteten (hvor mange tog som kan kjøres) og transportkapasiteten (som inkluderer hvor lange tog som kan kjøres). Mulighet for å kjøre lengre tog vil kunne bedre togets konkurranseevne. Lengre godstog vil også trenge lengre kryssingsspor der det ikke er dobbeltspor. I *Nasjonal transportplan 2010–2019* var målet å legge til rette for 600 meter lange godstog både i kryssingsspor og i terminaler. Toglengden for godstog har vært tilnærmet uendret i de senere år, og gjennomsnittlig toglengde for en kombigodsoperatør per 2017 er 450 meter. I februar 2016 besluttet Jernbaneverket å øke den dimensjonerende toglengden for nye tiltak ytterligere, fra 600 meter til 740 meter. Et togselskap mener Ganddal godsterminal utenfor Stavanger er et godt eksempel på at den helhetlige planleggingen av godstransport på bane ikke er god nok. Ganddal godsterminal er en helt ny terminal med mulighet for å håndtere lange godstog, men på grunn av korte kryssingsspor og begrensninger i strømforsyningen på strekningen fra Kristiansand til terminalen er det ikke mulig å utnytte terminalens kapasitet i dag.

I spørreundersøkelsen svarer over halvparten av speditørene og om lag en tredel av vareeierne at en forbedring av infrastrukturen vil føre til at deres selskap vil bruke mer jernbane. Jernbanedirektoratet mener det er vanskelig å kvantifisere utviklingen i kapasiteten for godstransport, fordi godstogene i tillegg til de ruteleiene de får tildelt i den årlige ruteplanprosessen, ofte benytter restkapasiteten i jernbanenettet, det vil si kapasiteten som gjenstår etter at den årlige ruteplanprosessen er avsluttet. Etaten oppgir at en vurdering av hvor mye mer det kunne vært kjørt, krever en vurdering av hvilke strekninger og tidspunkter på døgnet ruteleier ønsker. Jernbanedirektoratet viser likevel til at det ikke har vært satt i verk store kapasitetsøkende tiltak i perioden 2007–2017 når det gjelder infrastrukturen, og at kapasiteten derfor antas å ha vært relativt stabil.

Jernbanedirektoratet opplyser at antall persontog per døgn totalt på alle strekninger har økt med 18 prosent i perioden 2009–2015, mens den er uendret for godstogene i samme periode. I 2015 økte kapasiteten gjennom Oslo fra 900 til 1000 tog i døgnet, men kapasitetsøkningen har ikke kommet godsnæringen til gode. Et godsselskap påpeker at kapasitetsøkningen heller har hatt negative konsekvenser for godstogene, ved at framføringstiden for godstog på dagtid har økt.

Figur 26 Antall gods- og persontog på utvalgte strekninger



Kilde: Bane NOR

På strekningene mellom Oslo og Bergen og Oslo og Trondheim er antallet godstog like stort eller større enn antallet persontog.⁶⁶ På strekningen Oslo–Stavanger⁶⁶ har antall godstog ligget nokså stabilt i perioden 2007–2016. Frekvensen for persontog har økt fra 2013–2016, særlig fra 2014 til 2015. En intern rapport fra Jernbaneverket viser at kapasiteten på de viktigste banene for godstransport, Bergensbanen, Dovrebanen og Nordlandsbanen, utnyttes fullt ut. I intervju har Jernbaneverket uttalt at kapasitetsgrensen ut fra Alnabru er nesten nådd på kveld og ettermiddag, men det er ledig kapasitet på dagtid. Ifølge et togselskap vil en trafikkvekst på 10 til 15 prosent fra dagens nivå føre til kapasitetsproblemer på noen av strekningene som går fra Oslo til svenskegrensen, på grunn av at det er begrensninger i terminalkapasiteten og for få kryssingsspor.

Utredningene for flere planlagte jernbanestrekninger viser at strekningene ikke skal brukes til godstransport i fast rute, unntatt i avvikssituasjoner. Eksempler på dette er Ringeriksbanen, Follobanen, Vestfoldbanen og Rørosbanen. Jernbanedirektoratet opplyser at det ikke er utarbeidet samfunnsøkonomiske analyser som viser nytte/kostnad ved ikke å kjøre godstog på strekningene, men Jernbanedirektoratet uttaler at de har en ambisjon om å gjennomføre denne typen analyser i framtiden.

I *Godsstrategi for jernbanen 2016–2029* blir det foreslått tre hovedkategorier av tiltak for å sikre kapasitet og effektivitet: kryssingsspor og dobbeltspor, lengre tog og optimaliserte godsruter med redusert framføringstid. Ifølge NHO Logistikk og Transport

66) Det finnes ikke sammenlignbare data for persontog i perioden 2007–2012.

tviler bransjen på at forbedringstiltakene faktisk kommer, og at de kommer i tide, før jernbanen mister ytterlige andeler til vei.

Terminaltjenester

Jernbaneverket (JBV) har uttalt i intervju at håndtering på terminaler utgjør en tredel av togoperatørenes kostnader. Ifølge etaten er prisnivået på terminaltjenester avgjørende for konkurranseevnen, og det er her godsoperatørene har mulighet for å holde kostnadene nede. Da godstransport på jernbane ble konkurranseutsatt i 2007, eide CargoNet jernbaneterminalene. Ifølge JBV ga dette et dyrt og begrenset tilbud for de andre togoperatørene som måtte kjøpe nødvendige terminaltjenester fra konkurrenten. JBV overtok eierskapet og driftsansvaret for alle terminalene i 2014 og har innført en mer fleksibel sportildeling på terminalene, nytt terminaloperasjonssystem og konkurranseutsatte terminaltjenester.⁶⁷ En konkurransenøytral fordeling av lastespor vil ifølge JBV bidra til bedre utnyttelse av alle spor og gi økt driftskvalitet og punktlighet.⁶⁸ Det nye terminaloperasjonssystemet skal bidra til at togselskaper som benytter terminalen effektivt kan få håndtert sine tog på terminalen. Ifølge JBV tillater konkurranseutsettelsen av terminaltjenester én eller flere terminaloperatører på hver terminal. Denne løsningen skal ifølge JBV gi brukerne reelle valgmuligheter og kontroll over pris og kvalitet.⁶⁹ Konkurranseutsettelsen har ikke ført til at det har kommet noen nye terminalaktører, og det er de største aktørene, CargoNet (ved datterselskapet RailCombi) og Green Cargo, som nå betjener de fleste terminalene.⁷⁰ Ett godsselskap har arbeidet med å øke effektiviteten i sitt terminalselskap, men mener at det er mer kapasitets- og kostnadskrevende å ha flere aktører for skifting av tog/vogner. Jernbaneverket har estimert at konkurranseutsettingen av godsterminaltjenester kan gi 25 prosent reduksjon i terminal- og håndteringskostnader. Nærmere 70 prosent av speditørene og over halvparten av vareeierne oppgir at effektivisering av jernbaneterminalene vil føre til at deres selskap vil bruke mer jernbane.



Effektivisering av jernbaneterminalene er viktig for overføring av gods fra vei til bane.

Foto: Njål Svingheim, Jernbanedirektoratet

67) Jernbaneverkets årsrapport for 2016.

68) *Godstransport på jernbane – Føring for Jernbaneverkets videre arbeid*. Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 26.04.2016.

69) Jernbaneverkets årsrapport for 2015.

70) Bane NOR (2017) *Godsterminaler* <<http://www.banenor.no/kundeportal/jernbanen-i-norge/infrastruktur/godsterminaler/>> [Hentdato: 05.04.2017].

Støtteordning til sidespor

Jernbanens satsing på kombitransport da CargoNet ble etablert, førte ifølge JBV til at flere sidespor ble lagt ned, og dessuten til en innskrenkning av tilbudet til industrien. I 2010 innførte Samferdselsdepartementet en støtteordning for etablering og reetablering av private sidespor som et tiltak for å overføre godstransport fra vei til jernbane. Ordningen bidrar med økonomisk støtte til private aktører som ønsker å investere i privateid jernbaneinfrastruktur for å overføre godstransport fra vei til jernbane. Støtten beregnes per 1000 nettotonnkilometer gods antatt overført per år, beregnet ut fra en overføringsperiode på 5 år, og den skal ikke overstige 50 prosent av det totale investeringsbehovet i jernbaneinfrastruktur for det aktuelle tiltaket.⁷¹

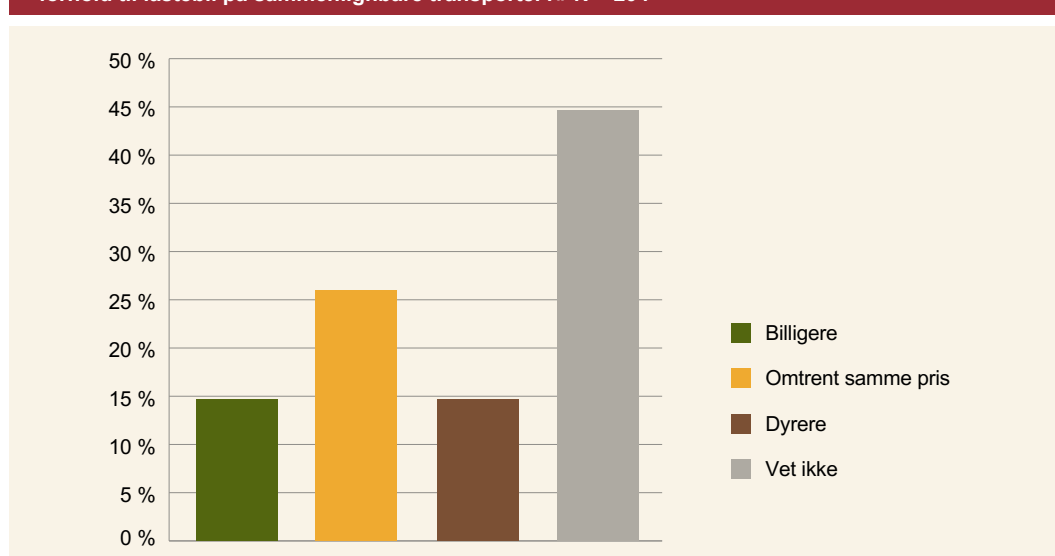
Det er gitt tilsagn om støtte til fem prosjekter til totalt 41,3 millioner kroner, hvorav 14 millioner kroner er utbetalt til to gjennomførte prosjekter. Ett annet prosjekt pågår, mens to prosjekter har blitt avvirket før det har blitt utbetalt støtte.⁷²

5.4.4 Priser og økonomiske rammebetingelser

Jernbanetransport er karakterisert som en transportform med høye faste kostnader og relativt moderate marginalkostnader, noe som gjør seg utslag i at det er betydelige stordriftsfordeler til stede i produksjon av jernbanetransport. Faste kostnader gjelder blant annet anskaffelse og vedlikehold av materiell, terminalvirksomhet, personell og administrasjon. Det at stordriftsfordeler er til stede i produksjonen av jernbanetjenester, fører til at pris, volum og tilgjengelig kapasitet henger tett sammen. Det gis ofte kvantumsrabatter, slik at høyere volum gir lavere pris på jernbanen. Det finnes ikke data for prisutviklingen for godstransport på jernbane. Et togselskap gir uttrykk for at prisene på veitransport har hatt en fallende tendens de siste årene og at togtransport har fulgt utviklingen på bil så langt det har latt seg gjøre. Likevel mener selskapet at det på mange strekninger er krevende for tog å konkurrere på det nivået som lastebilen nå har kommet ned på.

Godstogselskapene publiserer ikke informasjon om priser på sine nettsider, men ber kunder kontakte dem direkte. Rundt 40 prosent av vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, mener det er vanskelig å finne informasjon om hvilken pris de må betale for jernbanetransport.

Figur 27 Vareeiernes svar på følgende spørsmål: «Hvordan mener du prisen for jernbane er i forhold til lastebil på sammenlignbare transporter?» N = 204



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeierne

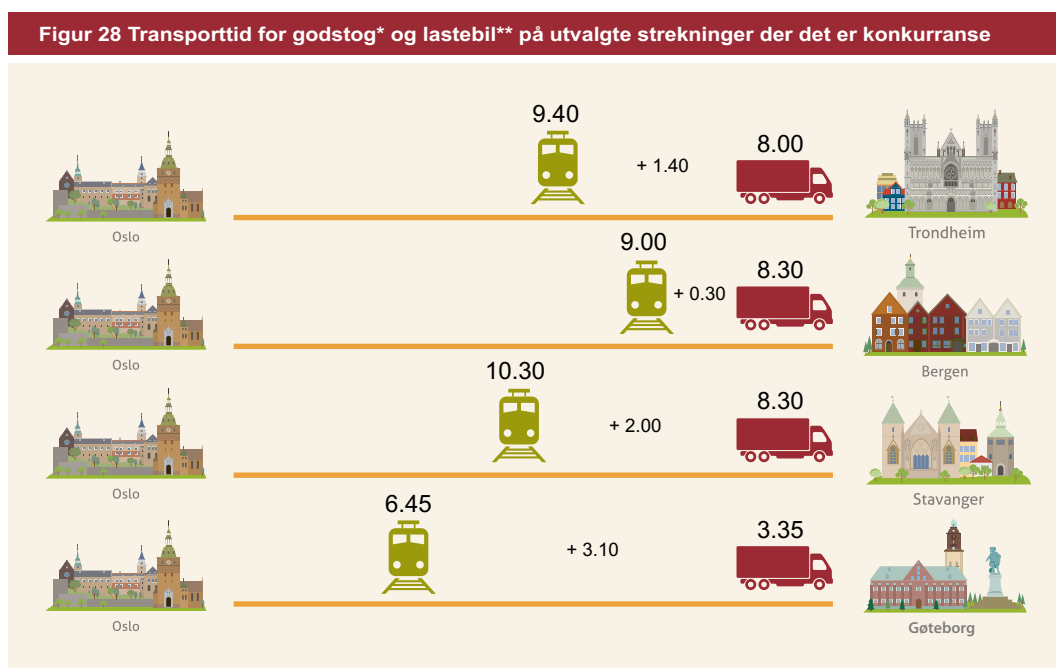
71) Samferdselsdepartementet (2010) *Retningslinjer for offentlig støtte til etablering og reetablering av private sidespor og godsterminaler*.

72) Jernbaneverkets årsrapporter for årene 2010–2016.

Det ikke er en klar oppfatning blant vareeierne at prisen for jernbanetransport er lavere enn prisen for lastebiltransport på sammenlignbare transporter. Om lag 45 prosent svarer at de ikke vet, og det er like mange som svarer at jernbanetransport er dyrere enn lastebiltransport, som det er som svarer at jernbanetransport er billigere. Over halvparten av speditørene og om lag en tredel av vareeierne oppgir at høye priser for jernbanetransport sammenlignet med lastebiltransport er en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane.

I perioden fram til og med 2016 har det vært avgiftsfritt for godstogselskapene å kjøre på den norske jernbanen. Fra 2017 er det innført en infrastrukturavgift for både person- og godstog. Foreløpig er avgiften 0,625 kroner per togkilometer, noe som ifølge et togselskap ikke utgjør noen stor forskjell for konkurransekraften til jernbanen. Samferdselsdepartementet har uttalt til Jernbaneverket at infrastrukturavgiften skal være minst mulig for at det ikke skal påvirke konkurransen. Likevel innebærer forslaget til ny infrastrukturavgift, som skal innføres i perioden 2018–2021, en sterk økning av kjøreveisavgiften.⁷³ Ett togselskap mener økningen vil innebære en tidobling av det de betaler i 2017. Selskapet påpeker at økningen vil måtte reflekteres i prisen de tilbyr kundene, og i lys av markedets sensitivitet med hensyn til pris vil det kunne føre til at godstransport blir overført fra bane til vei.

Framføringstid



* For godstog måles gjennomsnittstid tur–retur fra terminal til terminal iberegnet én time omlasting på terminal.

** For lastebil er reisetiden beregnet for en sjåfør med pålagte hviletider fra by til by.

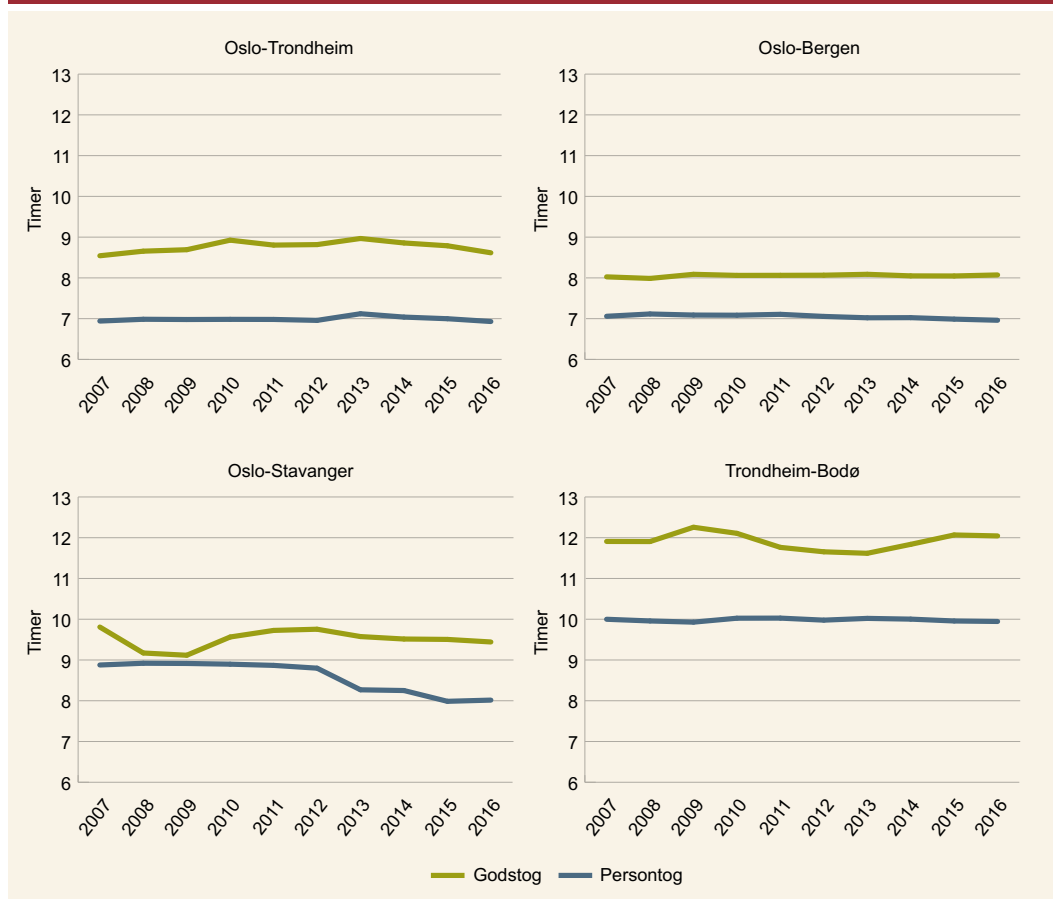
Kilde: Jernbanedirektoratet og CargoNet

På strekningene mellom Oslo og de tre største byene, Bergen, Stavanger og Trondheim, er det kun på strekningen Oslo–Bergen at toget kan konkurrere med bil på tid, toget bruker en halvtime kortere tid enn lastebilen. På strekningen Oslo–Stavanger bruker godstoget to timer lenger tid enn lastebilen. På denne strekningen kjører lastebilen én time raskere enn i 2012. På strekningen Göteborg–Oslo, en strekning hvor det går mye gods på lastebil, bruker lastebilen halve tiden av det et godstog gjør. På norsk side av grensen er det mange flere strekk med betraktelig lavere hastigheter

73) Implementeringsplan infrastrukturavgift Bane NOR 25. april 2017.

enn på svensk side, og godstoget må også stoppe helt flere ganger før det når grensen. På strekningen Oslo–Halden bruker godstoget 3 timer, mens lastebilen bruker kun 1 time og 20 minutter. Flere togselskaper uttaler i intervju at den lave farten på tog fra Oslo til Sverige går ut over konkurransedyktigheten til tog på strekningene. Samferdselsdepartementet oppgir i kommentar til undersøkelsen at godstog er raskere enn lastebil på strekningen Oslo-Narvik.

Figur 29 Transporttid for gods- og persontog, gjennomsnitt tur-retur



Kilde: Bane NOR

Figur 29 viser at gjennomsnittlig transporttid både for person- og godstog på utvalgte strekninger hvor det går mye gods, har endret seg lite over tid. Framføringstid for tog kan variere mye ut fra ruteplan, men raskeste tog på strekningene har også endret seg lite i perioden. Det er kun på strekningen Oslo–Stavanger at det har skjedd en positiv utvikling. I 2008 åpnet den nye godsterminalen i Sandnes utenfor Stavanger, og det førte til at reisetiden for godstog ble redusert med én time. I 2016 var imidlertid halve tidsbesparelsen tapt. Persontogene på denne strekningen gikk én time raskere i 2016 enn i 2007. Et togselskap mener framføringstiden for godstog generelt har gått noe ned på natt, men noe opp på dag på grunn av at det er flere persontog som kjører. Forskjellene i framføringstid mellom godstog og persontog kan til dels forklares av forskjeller i tillatt hastighet for persontog og godstog. Hastigheten begrenses også ut fra lengden på toget.⁷⁴ En del av forskjellen kan dessuten forklares med at strekningene i stor grad består av enkeltspor, hvor persontog blir prioritert foran godstog, og godstog derfor ofte må vente på kryssende tog.⁷⁵

74) <<http://networkstatement.jbv.no/doku.php?id=ns2017no:infrastruktur>> [Hentdato 20. juni 2017].

75) Jernbaneverket (2016) *Godsstrategi jernbane 2016*.

Om lag 40 prosent av vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir at for lang transporttid på jernbanen sammenlignet med lastebil er en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane.

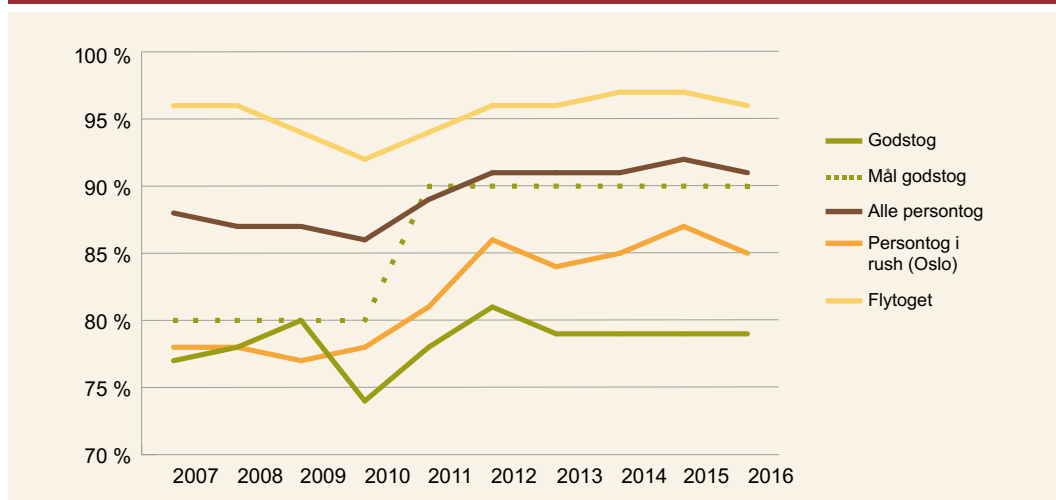
Gjennom NTP Godsanalyse er det gjort beregninger av effekten av tiltak for raskere framføringstid og reduksjon av framføringskostnader på jernbane som virkemiddel for godsoverføring. Beregningene viser at tiltak for lengre tog, høyere prioritet for godstog og økt maksimumshastighet på dobbeltspor viser positiv netto nytte.

5.4.5 Punktlighet

Jernbanedirektoratet måles på driftsstabiliteten til jernbaneinfrastrukturen, og den består av tre resultatindikatorer: punktlighet (andel av togene som er i rute), regularitet (andel av persontogene som kjøres i henhold til ruteplanen) og oppetid (andel togtimer i normal drift av planlagte togtimer per år).⁷⁶ Det rapporteres ikke om regularitet for godstog. Jernbaneverket har begrunnet dette med at statistikken ikke skiller mellom godstog som innstilles på grunn av infrastrukturen, og godstog som innstilles fordi togselskapene avbestiller som følge av mangel på last. Dette gjør ifølge Jernbaneverket at regularitet ikke kan benyttes for å måle kvaliteten på infrastrukturen. For persontog registreres imidlertid alle innstillinger med koder som spesifiserer årsak. Det nye systemet for å styre prosesser på godsterminaler (TOS) er ment å kunne brukes for å skille mellom ulike årsaker til at godstog blir innstilt. Innstillinger som skjer som følge av mangel på last, oppstår ifølge Jernbaneverket fordi jernbaneselskap må bestille en ukentlig togrute for et helt år. Dette gjør togselskapene avhengig av å ha avtaler for jevne volumer med gods spredt ut over året, og det gjør dem lite fleksible ovenfor kundene. Togselskapene er likevel ikke forpliktet til å bruke ruten dersom de ikke har nok last, og de betaler heller ikke for å innstille et tog. Det at selskapene bestiller flere togruter enn de klarer å fylle, går imidlertid ut over andre togselskapers muligheter til å få tildelt gode rutetider.

Andelen innstilte godstog på de viktigste strekningene for kombitog har økt betraktelig siden 2013, fra 6 prosent (700 godstog) i 2013 til 30 prosent (4400 godstog) i 2016. I 2016 innførte Jernbaneverket en kompensasjonsordning som gir togselskapene en økonomisk kompensasjon fra Bane NOR dersom toget blir innstilt på grunn av årsaker som skyldes infrastrukturen. Bane NOR oppgir at i første halvdel av 2017 har elleve godstog fått kompensasjon for tog som har blitt innstilt på grunn av infrastrukturen.

Figur 30 Mål for godstog og resultater for punktlighet for person- og godstog, i prosent

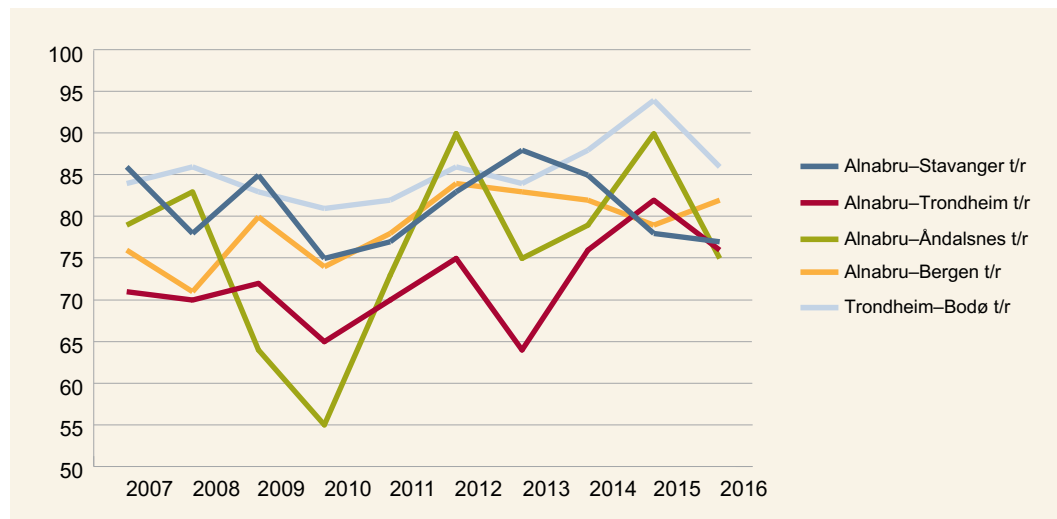


Kilde: Jernbaneverkets årsrapport til departementet 2007–2016

76) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

Figur 30 viser at punktligheten for godstogene ligger under punktligheten for persontog, til tross for at de siden 2010 har hatt samme punktlighetsmål – 90 prosent. Punktlighetstallene for samtlige togtyper viser en nedgang i 2010, noe Jernbaneverket har forklart med ekstreme værforhold med ras og flom som vedvarte til og med 2013.⁷⁷ Ifølge JBV har økt vedlikehold bedret driftsstabiliteten. Alle togtyper har økt punktligheten etter 2010, men punktlighetstallene for godstrafikken har ikke hatt samme vekst som punktlighetstallene for persontrafikken, og har siden 2010 ligget under nivået til alle typer persontog.

Figur 31 Ankomstpunktlighet på utvalgte strekninger



Kilde: Bane NOR

Figur 31 viser at ankomstpunktligheten for tog på strekningene med avgang/ankomst Alnabru er generelt lavere enn for tog på strekningene med avgang/ankomst Trondheim. Samferdselsdepartementet framhever at en betydelig andel tog fra Alnabru er forsinket allerede ved avgang. Ifølge Jernbaneverket skyldes dette ofte at togselskapene gjerne venter på forsinket last. Samferdselsdepartementet viser til at økt avgangspunktlighet bidrar til færre forsinkelser i godstransporten. Dette er en konsekvens av prinsippet om at tog i rute skal holdes i rute. Når godstog ikke er i rute, prioriteres de heller ikke i den operative trafikkavviklingen. Dette er spesielt viktig i Østlandsområdet og rundt Bergen, Stavanger og Trondheim, hvor togproduksjonen er stor og utnyttelsen av kapasiteten i nettet er høy.⁷⁸ Jernbaneverket har iverksatt tiltak for å følge opp avgangspunktlighet fra Alnabru godsterminal med blant annet ukentlig rapportering.⁷⁹ På de viktigste godsstrekningene ut fra Alnabru har avgangspunktligheten økt fra ca. 70 prosent i 2007 til ca. 85 prosent i 2016.

Et togselskap oppgir at driftsavbrudd og forsinkelser har vært en stor utfordring på jernbanen og har ført til at flere kunder har valgt å gå over til veitransport. Selskapet påpeker at selv om driftsstabiliteten på jernbanen i de senere år har blitt bedre, kommer ikke kundene like raskt tilbake igjen. Jernbanetransport er mindre fleksibelt enn biltransport når det oppstår avvik. En feil i infrastrukturen eller lengre forsinkelse kan føre til at et godstog må sendes tilbake til avgangsterminalen, og at alternativ transport må organiseres for store volumer gods samtidig. Jernbaneverket oppgir i sin

77) Jernbaneverkets årsrapporter for årene 2010–2013.

78) *Godstransport på bane – føringer for Jernbaneverkets videre arbeid*. Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 17. desember 2015.

79) Jernbaneverkets årsrapport for 2013.

årsrapport at perioder med forsinkelser og innstillinger av tog har hatt store negative konsekvenser for godstrafikken, både for økonomien og for omdømmet. Tilsvarende oppgir om lag halvparten av speditørene og en tredel av vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, at innstillinger og forsinkelser er en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbane.

5.4.6 Sikkerhetskrav og kontroll

Etter at godsmarkedet på jernbane ble åpnet, har nye aktører kommet til, men særtrekk ved markedet gjør det komplisert og kostnadskrevenende for nye og mindre aktører å etablere seg. Ifølge Statens jernbanetilsyn (SJT) er de viktigste hindringene i så måte for godstransport med jernbane tilgang til infrastrukturkapasitet og materiell, offentlige reguleringer og stordriftsfordeler. For å overholde kravene i de spesifikke jernbanereguleringene må togselskapene ut med betydelige beløp i forbindelse med styring, søknads- og tillatelsesprosesser, førerkompetanse, administrasjon mv. For en ny og liten aktør som har et mindre volum å spre faste kostnader på, kan dette føre til at etablering og drift er ulønnsomt. Men også de større selskapene har lave marginer og må effektivisere driften. Dersom myndighetenes krav til driftsforutsetninger som fornyelse av sikkerhetssertifikat ikke kan innarbeides som rutineoppgaver, vil dette påvirke de administrative kostnadene.

Lisens og sikkerhetssertifikat

For å kunne trafikere jernbanen i Norge må togselskapene ha gyldig lisens og sikkerhetssertifikat. Søknadsprosessen og dokumentasjonskravene for sikkerhetssertifikatet er omfattende.⁸⁰ Togselskapene må dokumentere at de har den nødvendige kompetansen med hensyn til blant annet sikkerhet, risiko og beredskap, og at de har et system for informasjonsoverføring og et sikkerhetsstyringssystem for ledelsens kontroll som tilfredsstiller europeiske krav. Alle togselskaper skal også dokumentere at de oppfyller spesifikke nasjonale krav som er satt for risikohåndtering og sikker bruk av det norske jernbanenettet.⁸¹ Søknadene omfatter store mengder dokumentasjon, og SJT innhenter også ytterligere dokumentasjon ved behov.⁸² Det gjennomføres tilsyn allerede tre til ni måneder etter at søknadene er innvilget. SJT forklarer dette med at selskaper som kommer inn på markedet, kan vokse fort det første året, så derfor er det nødvendig å kontrollere eksempelvis om selskapets system for risikovurderinger tilpasses endringene. Etter det første tilsynet gjennomføres tilsyn ut fra en årlig risikovurdering, men alle selskapene skal ha tilsyn i løpet av en femårsperiode. Sikkerhetssertifikatet må fornyes minst hvert femte år.⁸³ En gjennomgang av SJTs arkivmateriale fra perioden 2011–2016 viser at samtlige søknader om nytt eller fornyet sikkerhetssertifikatet er vurdert som ufullstendige av SJT, til tross for at mange av togselskapene har lang erfaring fra både Norge og Sverige. Flere togselskaper med erfaring fra både Norge og Sverige mener at søknadsprosessen i Sverige er mindre krevende. Selskapene trekker fram at i Sverige kan Trafikverkets strekningsanalyse legges ved søknaden, mens i Norge må Jernbaneverkets strekningsanalyse bearbeides av selskapet før SJT godkjenner den. Et togselskap framhever også at det å fornye sikkerhetssertifikatet oppleves som enklere i Sverige enn i Norge.

Godkjenning av materiell

Tilgang på materiell i form av kjøretøy av ulike typer, både lokomotiv (eksempelvis diesellokomotiv eller elektrisk lokomotiv) og vogner, er en sentral innsatsfaktor i markedet for levering av godstransport med jernbane. Offentlige reguleringer som

80) Statens jernbanetilsyn (2016) *Veileder for nytt, endret eller fornyet sikkerhetssertifikat A og B (norske og utenlandske virksomheter)*.

81) Jernbaneforskriften § 1-4.

82) Statens jernbanetilsyn (2014) *PF06 Søknad om lisens og nytt sikkerhetssertifikat del A og B (Norske virksomheter)*. Prosedyrevedtak, 6. desember 2014.

83) *Forskrift om lisens, sikkerhetssertifikat, sikkerhetsgodkjenning og andre forhold relatert til sikkerheten på jernbanen* (lisensforskriften) § 19.

krever at alle kjøretøy må ha godkjenning fra en sikkerhetsmyndighet før de kan tas i bruk, gjør det vanskelig å anskaffe eller ombygge kjøretøy på kort varsel. Gjennomgang av arkivet til SJT for perioden 2011–2015 viser at søknadsprosessen for godkjenning av materiell krever omfattende dokumentasjon. Mange søkere får beskjed om at søknaden ikke er komplett. Gjennomgangen viser også at det er uklart for togselskapene hva som er søknadspliktig og ikke. For de 46 søknadene som ble ferdigbehandlet i perioden 2011–2015, kom det fram under behandlingen at det i 15 prosent av sakene ikke var nødvendig å søke om tillatelse. Usikkerhet med hensyn til tilgang til ruteleier og kunder samt kostnadene forbundet med godkjenning og anskaffelse av materiell gjør at det er risikofyllt for nye og mindre aktører å investere i materiell.

Førerbevis og sertifikat for tog

For å kunne kjøre tog i Norge kreves førerbevis og sertifikat for tog. Førerbeviset dokumenterer at innehaveren oppfyller minstekravene til fysisk og psykisk helse, har grunnutdanning og har generell yrkesmessig kompetanse.⁸⁴ Sertifikatet angir hvilken infrastruktur og hvilket togmateriellet innehaveren har sertifikat for. Ifølge SJT er opplæringen for sertifikatdelen delt i to: én del gjennomføres ved Norsk jernbaneskole eller tilsvarende, og én del kan togselskapene selv stå for, ut fra hvilke spesifikke tog, strekninger og materiell føreren skal kjøre. Ett togselskap mener at Jernbaneskolen i praksis har hatt monopol på utdanningen, som den eneste godkjente utdanningsinstitusjonen, og skolen har kun tilbudt ettårig utdanningsopplegg som basis. Dette har gjort at også terminalarbeidere har måttet gjennomføre ett års utdanning. Dette togselskapet har nå fått godkjenning som opplæringsinstitusjon og kan tilby kortere kurs til sine terminaloperatører, noe som gir en betydelig reduksjon i opplæringsutgifter. Transportstyrelsen i Sverige opplever at de og SJT i stor grad tolker internasjonale regelverk likt, men at de har ulikt syn på lokførerutdanning. Transportstyrelsen oppgir at det i Sverige er rundt 30 tilbydere av lokførerutdanning, og at konkurransen er velfungerende. Basiskurs i Sverige gjennomføres på seks til åtte uker, noe som i Sverige anses for å være tilstrekkelig basisopplæring for terminaloperatører før den selskapsspesifikke opplæringen. Togselskapene gjennomfører selv opplæring i sertifikatet. Det kreves heller ikke førerbevis for personer som kun arbeider i sidespor – i slike tilfeller er det opp til foretakene å vurdere hva som kreves av utdanning. Forskjellen i tolkningen av det internasjonale regelverket om lokførerutdanning fører til at norske togselskaper har høyere kostnader sammenlignet med deres europeiske konkurrenter.

5.5 Utviklingen i konkurranseevnen til sjøtransporten sammenlignet med veitransporten

5.5.1 Konkurransen i markedet for sjøtransport

Nærskipsfarten omfatter både utenriks sjøtransport, det vil si transport mellom havner i Norge og øvrige havner i Europa, og innenriks sjøtransport, det vil si transport mellom havner i Norge (også kalt norsk kystfart).⁸⁵ I 2012 var det 167 registrerte foretak i innenriks sjøfart og 905 registrerte foretak i utenriks sjøfart.⁸⁶ I *NTP Godsanalyse* står det at driftsmarginen for utenriks sjøtransport, der det er størst konkurranse med veitransport, har variert mellom -4,4 prosent og 8 prosent i perioden 2007–2012. Driftsmarginen i innenriks sjøfart er god sammenlignet med de andre transportformene. Dette kan skyldes at transporten først og fremst er forbundet med petroleumsvirksomhet.⁸⁷

84) Forskrift om sertifisering av førere av trekraftkjøretøy på det nasjonale jernbanenettet (førerforskriften) § 5.

85) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipsfart*.

86) SSBs strukturstatistikk; Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

87) TØI (2014) *Rammebetingelser i transport og logistikk*. Rapport 1353/2014.

Innenfor utenriks nærskipstransport er det mange aktører, og fergeoperatørene Color Line og Fjord Line er de største linjerederiene (målt i transporterte trailerekvivalenter per uke).⁸⁸ Rederiene opererer ferger mellom havner i Norge og i Europa. Den største containeroperatøren er Unifeeder. I innenriks kystfart med stykkgoods har Nor Lines vært den klart største aktøren, og den eneste med faste linjer langs norskekysten. Ifølge Nor Lines er det vanskelig å drive lønnsomme linjer innenriks, og selskapet har hatt negative driftsmarginer i mange år. Nor Lines har bygget ned tilbudet sitt i de senere år og har sluttet å kjøre ulønnsomme linjer med kortreist last i Sør-Norge. I 2010 flagget Nor Lines ut til Færøyene, og i 2017 ble selskapet kjøpt opp av nederlandske Samskip, som etter oppkjøpet blir en av de største aktørene i det norske markedet.⁸⁹ Ifølge Kystverket har det vært en nedgang i antall rederier som frakter stykkgoods på andre måter enn i container, men dette markedet er fortsatt større enn containermarkedet. Kystverket mener det er konkurranse mellom rederiene i Norge.

5.5.2 Rutetilbud, frekvens og infrastruktur

Linjer i nærskipsfart kjennetegnes ved regulære avganger og ankomster i faste havner med spesialiserte skip som containerskip, ro-ro-skip (*roll-on-roll-off-skip*) og ferger.⁹⁰ Det er ifølge Short Sea Promotion Center (SPC) mange linjer for utenriks sjøtransport til og fra Norge og god kapasitet. Hovedaksen inn til Norge er fra Nederland (og i noen grad Belgia) og Tyskland til Oslofjorden. Fra de samme områdene går det også linjer til Vestlandet og i noen grad til Nord-Norge.⁹¹ I Shortsea Schedules rutedatabase⁹² var det per 2016 20 rederier med linjer som betjener Norge.⁹³

Faktaboks 3 Shortsea Promotion Center

Shortsea Promotion Center Norway (SPC) ble opprettet i 2003 for å øke kunnskapen om nærskipsfart med sikte på å øke markedsandelene for nærskipsfart både på nasjonalt og på europeisk nivå. SPC er en del av et nettverk av tilsvarende sentre i de europeiske landene som samarbeider i European Short Sea Network. SPC er finansiert av både myndighetene, ved Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, og sjøtransportnæringen. SPC skal markedsføre sjøtransport i Norge på en nøytral måte og representere norske myndigheter og sjøtransportinteresser i EU. SPC skal også være en brobygger mellom sjøtransportnæringen og myndighetene.

SPC har hatt en rolle i flere prosjekter og kampanjer, blant andre disse:

- «Velg sjøveien», en samarbeidskampanje mellom rederier, havner og organisasjoner for å markedsføre sjøtransport
- «GodsFergen», et konsept for å styrke kysttransportens konkurranseevne mot lastebil med mål om å overføre gods på distanser mellom havner i Sør Norge og utvalgte havner i Sverige, Danmark, Polen og Tyskland

Kilde: Shortsea Promotion Center og Samferdselsdepartementet

SPC opplyser at i innenriks kystfart med stykkgoods er Nor Lines den eneste aktøren med faste linjer langs norskekysten. Nor Lines opererer kombinasjonsskip langs hele norskekysten og mellom havner i Norge og Europa og disponerer også

88) Kystverket (2017) *Status 2017 Skipstrafikk – Godstransport – Havn*.

89) Short Sea Shipping <<http://www.shortseashipping.no/News/4135/Samskip-godkjent-som-kjøper>> [Hentdato: 4. September 2017].

90) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipsfart*.

91) Kystverket (2016) *Status 2016. Skipstrafikk - Godstransport - Klimagassutslipp*.

92) Oppdatert informasjon om alle linjer i nærskipsfart (til og fra Norge og innenriks kystfart), inkludert mulighetene for ulike transitter og kombinerte transporter av båt og tog, er samlet i en database på nettsiden Shortsea Schedules, som driftes av Shortsea Promotion Center Norway (SPC), se faktaboks 3.

93) Kystverket (2016) *Status 2016. Skipstrafikk - Godstransport - Klimagassutslipp*.

godskapasiteten på Hurtigruten.⁹⁴ I tillegg til Nor Lines har en del mindre rederier semilinj, som stopper i ulike havner på ulike turer. De andre linjene innenriks i Norge har ubetydelig last mellom norske havner.⁹⁵ Enkelte linjer går der det er last, mens andre går i «halvstive» ruter, det vil si at de hopper over enkelte havner eller går innom nye havner som ikke ligger i ruten, for å plukke opp gods. SPC opplyser at rutetilbudet for innenriks sjøfart har blitt sterkt redusert de siste tre årene på grunn av fallende lastebilpriser og strengere krav til rask framføringstid.⁹⁶ Ifølge SPC er det mest utfordrende å få til godsoverføring fra vei til sjø innenriks.



Rutetilbudet for innenriks sjøfart har blitt sterkt redusert de siste tre årene.

Foto: Øyvind Sætre

Per 2017 kjøper staten sjøtransporttjenester på strekningen Bergen–Kirkenes i det private leverandørmarkedet. Gjeldende avtale er inngått med Hurtigruten.⁹⁷ Avtalen omfatter helårslige, daglige og gjennomgående seilinger med anløp i 34 havner på nordgående rute og 33 på sørgående rute mellom Bergen og Kirkenes. Dagens avtale gjelder persontransport samt godstransport mellom Tromsø og Kirkenes.

94) <<http://norlines.no> > [Hentdato: 14. juni 2017].

95) Kystverket (2016) *Status 2016. Skipstrafikk - Godstransport - Klimagassutslipp*.

96) Shortsea Promotion Center (2017) *Sjøkorridorer med konkurranseflate sjø-vei*.

97) <<https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/kystruten/id2517170/>>. [Hentdato 26. april 2017] .

Figur 32 Kystrutens anløp



Kilde: Samferdselsdepartementet

Dør-til-dør-tilbud

NTP Godsanalyse viser at norske industribedrifter med store inn- og utgående varevolumer allerede bruker sjøtransport i stor utstrekning, og at initiativer for godsoverføring derfor må innrettes mot samlast av mindre varemengder fra mange vareeiere per skip. I *NTP Godsanalyse* framheves det at for å utgjøre et alternativ til veitransport må sjø- og banetransport tilby dør-dør-løsninger der rederiet eller jernbaneselskapet tilbyr relevant lastmateriell. Ifølge SPC tilbyr den største innenriksaktøren, Nor Lines, et samlet transporttilbud på både sjø og land (dør-til-dør-løsninger). Rundt 50 prosent av speditørene og 40 prosent av vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir imidlertid manglende dør-til-dør-løsning som en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport.

Frekvens

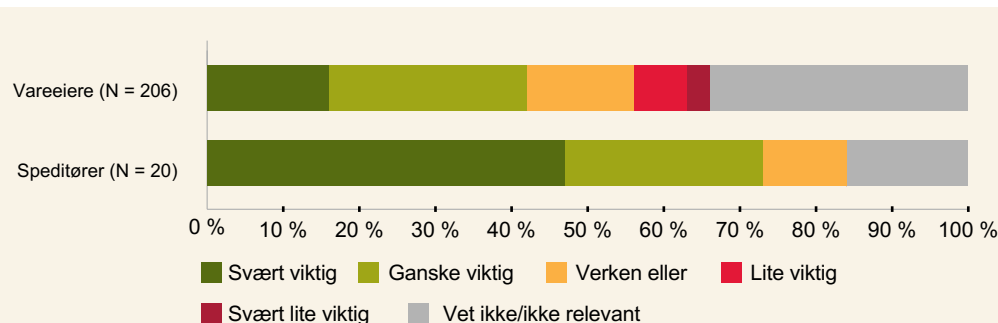
Med høy frekvens kan kundene sende gods oftere og nå flere steder.⁹⁸ Shortsea Promotion Center (SPC) framhever at lastebiltransport alltid vil være raskere og vil kunne kjøres hyppigere enn sjøtransport. Hyppigere frekvens for sjøtransport vil likevel kunne føre til at vareeierne kan akseptere mindre differanse i pris for å velge sjøtransport framfor lastebiltransport. Kystverket oppfatter at næringen synes det er viktigere med frekvens enn framføringstid til sjøs. I intervju med et rederi kommer det også fram at høy frekvens er viktig for å oppnå økt innenriks sjøtransport. *NTP Godsanalyse* viser at frekvens vurderes ulikt innenfor ulike bransjer, og faste ukedager er viktigere for vareeierne enn daglige avganger.

Informasjon fra SPC om de viktigste korridorene for sjøtransport der transportformen konkurrerer med veitransport, viser at frekvensen, målt i antall ukedager hvor det finnes et rutetilbud i den aktuelle korridoren, varierer fra én til sju dager i uken. Det er

98) Kystverket (2016) *Status 2016. Skipstrafikk - Godstransport - Klimagassutslipp*.

best tilbud i korridorene fra Nord-Tyskland til Oslofjorden og Vestlandet og fra Danmark til Norge, og det er lavest frekvens i korridoren fra Oslofjorden til Nord-Norge, hvor Nor Lines kjører fast rute. I Kystverkets rapport *Status 2016* er det framstilt en analyse av anløpsfrekvensen per uke for containerskip i tolv norske havner i 2014 og 2015. Analysen viser at gjennomsnittlig antall anløp for alle havnene i undersøkelsen økte fra fire i 2014 til knapt fem i tredje kvartal 2015.

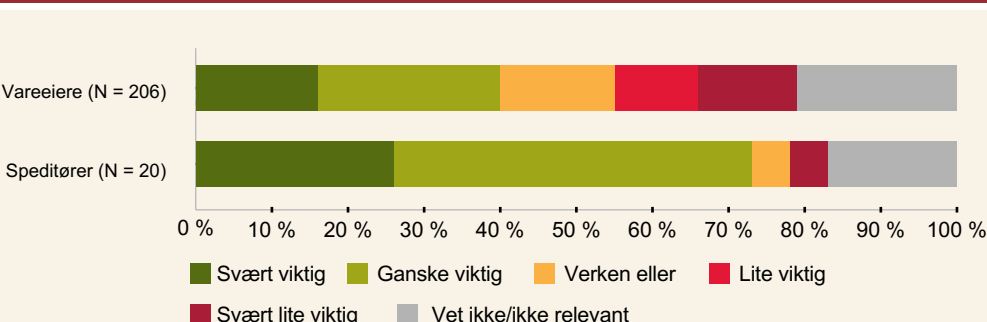
Figur 33 Vareeiernes og speditørenes svar på om for lav frekvens er en viktig årsak til at de ikke frakter mer gods til sjøs



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeiere og speditører

I spørreundersøkelsen til vareeierne og speditørene svarer de fleste av speditørene og rundt 40 prosent av vareeierne at for lav frekvens er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport. Tidspunkt for anløp er også av betydning for mange vareeiere. En analyse av tidspunkt for anløp med containerskip i tolv havner, framstilt i Kystverkets rapport *Status 2016* viser at flest anløp i havn skjer tidlig på morgenen. Hovedårsaken til at det er slik, antas å være at rederiene vil spare overtidskostnader for havne- og terminalarbeidere. I spørreundersøkelsen til vareeierne og speditørene oppgir om lag halvparten av speditørene og en tredel av vareeierne at for lite fleksibilitet er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport.

Figur 34 Vareeiernes og speditørenes svar på om hvorvidt "vårt selskap / kundene våre har ikke store nok volumer på relevante strekninger" er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeiere og speditører

I *NTP 2014–2023* påpekes det at vareeiere og andre transportkjøpere har høye terskelkostnader for å ta i bruk sjøtransport. Det påpekes videre at det er stor risiko forbundet med å opprette nye sjøtransportlinjer, blant annet fordi det tar lang tid å bygge opp tilstrekkelige godsvolumer. Ifølge *NTP Godsanalyse* startes det imidlertid regelmessig opp nye ruter med nye eller nyanskaffede båter, kun basert på rederiene

markedskunnskap og ønske om å være konkurransedyktig, uten noen form for garanti med hensyn til pris eller volum. Flere speditører oppgir i intervju at sjøtransport krever større volumer enn lastebiltransport for å være konkurransedyktig. I spørreundersøkelsen til vareeierne og speditørene svarer de fleste av speditørene og om lag 40 prosent av vareeierne at for små volumer er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport, se figur 34.

Oppdatert informasjon om alle linjer i nærskipsfart (det vil si til og fra Norge og innenriks kystfart), inkludert mulighetene for ulike transitter og kombinerte transporter av båt og tog, er samlet i en database på nettsiden Shortsea Schedules, som driftes av SPC. Ifølge SPC manglet en slik «ruteoversikt» for sjøtransport tidligere. Senteret opplyser at det har brukt mye ressurser på å etablere oversikten, og at de oppdaterer den kontinuerlig. SPC når ut til en rekke transportkunder (vareeiere, speditører mfl.) med informasjon om sjøtransporttilbud, men tjenesten er ikke kjent blant alle vareeiere og speditører. I spørreundersøkelsen oppgir 80 prosent av vareeierne og 58 prosent av speditørene at de ikke kjenner til SPC. Av dem som kjenner til tilbudet, oppgir 53 prosent av vareeierne og 75 prosent av speditørene at de bruker informasjon fra SPC for å finne og vurdere sjøtransporttilbud. Om lag 40 prosent av vareeierne er enig i at det er vanskelig å finne informasjon om hvilke ruter som tilbys med sjøtransport. Videre oppgir om lag halvparten av vareeierne og speditørene at bedre informasjon om hvilke muligheter som finnes for sjøtransport, vil føre til at deres selskap vil bruke mer sjøtransport.

5.5.3 Farleder og havner

Farleder

Vedlikehold og utbedring av farleder og infrastruktur til og fra havn er viktig for konkurranseevnen til nærskipsfarten.⁹⁹ Kystverket har ansvar for å utvikle og vedlikeholde farledene og bidrar med det til å bedre framkommeligheten og sikkerheten for ferdsel til sjøs.¹⁰⁰ Kystverket opplyser at den største nytteeffekten av farledsprosjekter i perioden 2006–2016 var relatert til framkommelighet. Hovedleder og bileder er statens ansvar, mens kommunene har ansvar for innseilingene til havnene¹⁰¹ innenfor kommunenes sjøområde.¹⁰² Drift, vedlikehold og fornying av navigasjonsinfrastrukturen (fyr, lykter, faste og flytende merker og radarsvarere) er ifølge tildelingsbrevet til Kystverket viktige oppgaver for å opprettholde og styrke sikkerheten til sjøs. Ifølge Kystverket er ikke infrastrukturen til sjøs (farleder og navigasjonsinfrastruktur) begrensende for godsoverføring. Dette støttes også av NTP Godsanalyse, hvor det står at kapasiteten i farleden generelt er stor nok, selv om det enkelte steder kan være behov for å utbedre farleder og innseilingsleder til havner av sikkerhetshensyn og fordi utviklingen går i retning av større tonnasje/skip. Videre står det i NTP Godsanalyse at selv om det ikke er generelle begrensninger på dimensjoneringen av skip i farledene, kan det være begrensninger av lokal art med hensyn til seilingshøyde, dybde og hastighet.

Havner

Havnene i transportnettverket er i hovedsak kommunalt eid, og de tilbyr havnetjenester, forvalter infrastruktur i det nasjonale transportnettverket og ivaretar kommunens ansvar for sikkerhet og framkommelighet i kommunens sjøområde.¹⁰³ Staten har ingen direkte økonomiske virkemidler overfor havnene.

Statens ansvar for havnene omfatter å

99) Norges Rederiforbund (2017) *Konjunkturrapport 2017*.

100) <<http://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/Farleder/>> [Hentedato: 20. juni 2017].

101) Unntaket er de 32 stamnetthavnene, der innseilingsledene er statens ansvar helt fram til kaikanten.

102) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

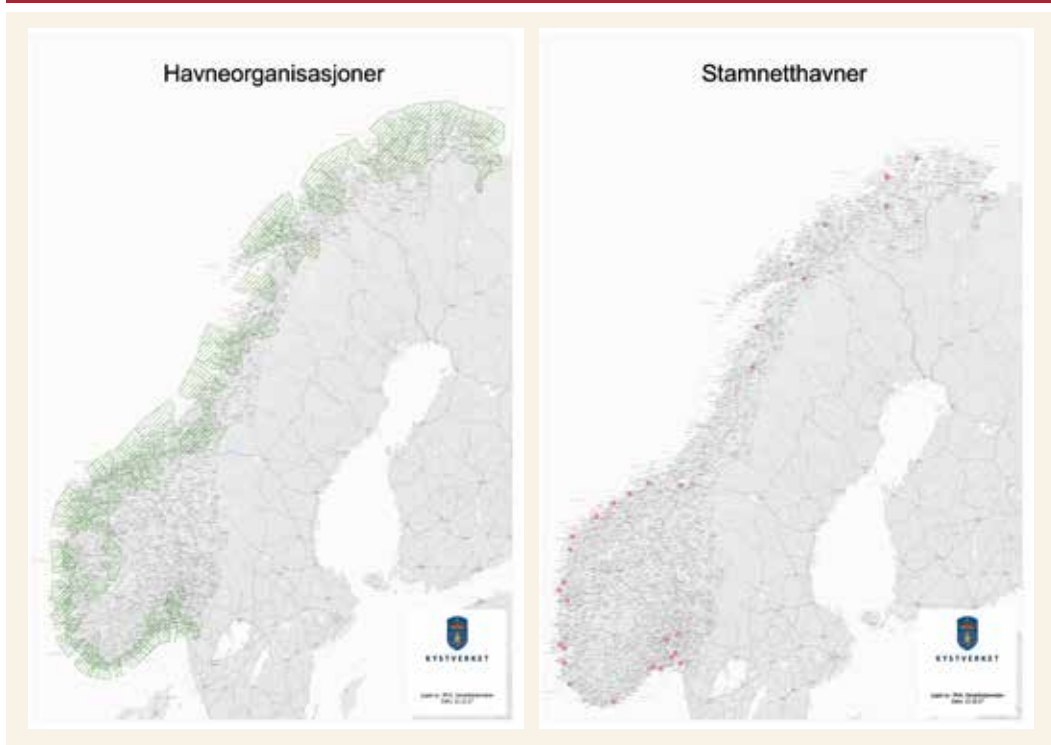
103) Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*.

- ivareta havnenes og sjøtransportens nasjonale og regionale sjøtransportinteresser i planprosesser etter plan- og bygningsloven
- definere noen viktige havner som stamnetthavner
- sikre at stamnetthavnene har tilstrekkelig god tilknytning til det øvrige transportnettverket
- forvalte regelverket knyttet til havnekapitalen
- drive tilsyn med anløpsavgiften
- gjennomføre ISPS-koden og havnesikringsregelverket i alle norske havner og havneanlegg som omfattes av dette regelverket
- forvalte tilskuddsordninger
- fremme miljøhensyn og teknologiutvikling i havnene ut fra det faglige ansvaret staten har

Havnestruktur

Havnestrukturen består av 96 offentlige havneorganisasjoner, og 32 av disse er stamnetthavner, se figur 35. En stamnetthavn vil ha én eller flere stamnetterminaler.

Figur 35 Havner og stamnetthavner i Norge



Kilde: Kystverket

Begrepet *stamnetthavn* ble lansert i forbindelse med arbeidet med *Nasjonal transportplan 2010–2019* og er senere vedtatt som en særskilt havnekategori og hjemlet i *forskrift om farleder*. Staten har ansvar for både veiene som forbinder stamnetthavnene med hovedveinettet, og farleden i tilknytning til disse havnene.¹⁰⁴ Stamnetthavnene ble utpekt på grunnlag av kvalitative vurderinger, og det har vært de samme havnene siden de ble utpekt i *NTP 2010–2019*. I *NTP 2018–2029* står det at regjeringen ønsker å forbedre og forsterke stamnetthavnregimet og blant annet vil vurdere å justere kriteriene som ligger til grunn for utvalget av stamnetthavnene. Samferdselsdepartementet har gitt Kystverket i oppdrag å utarbeide forslag til nye,

¹⁰⁴ Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*.

objektive kriterier for stamnetthavner.¹⁰⁵ En undersøkelse gjennomført av Kystverket viser at stamnetthavnene er viktige for godsoverføring, fordi container- og ro-ro-skip, som antas å ha størst konkurranseflater mot veitransport, i hovedsak anløper disse havnene.¹⁰⁶

I *NTP Godsanalyse* står det at en desentralisert havnestruktur gir et bedre tilbud til næringslivet og redusert veitransport. Dette kommer ifølge analysen av at stordriftsfordelene ved å samle godset i færre og større havneterminaler er mindre enn økningene i transportkostnader ved at distribusjonsavstandene med lastebil blir lenger. Resultater fra studier gjennomført av Rødseth, Schøyen og Wangsness, som presenteres i Kystverkets rapport *Status 2017*, viser at arealmessig mindre havner er bedre på kapasitetsutnyttelse enn arealmessig større havner. Norges Rederiforbund uttrykker imidlertid i intervju at regionalisering og spesialisering av havnestrukturen vil gi mer effektive havner som samarbeider bedre, og økt godskonsentrasjon og dermed bidra til at det blir bedre tjenester og lavere priser for havnebrukerne. Et rederi uttaler i intervju at det er et særlig behov for færre, større og mer spesialiserte havner nord i landet. Ifølge rederiet vil færre anløpshavner i en region bety innsparing i tid og kostnader og kan også bidra til økt frekvens. Nærmere halvparten av speditørene og vareeierne i spørreundersøkelsen oppgir at bedre tilrettelegging for spesialiserte havner for containergoods vil føre til at deres selskap vil bruke mer sjøtransport.

Havnesamarbeid

Tilskuddsordningen for havnesamarbeid ble opprettet i 2015 for å stimulere til mer godstransport på sjø.¹⁰⁷ Tilskuddsordningen gir tilskudd til prosjekter som blant annet tilrettelegger for fellesfunksjoner og havnesammenslåing.¹⁰⁸ For å bli tildelt støtte må det blant annet godtgjøres at prosjektet vil bidra til økt transportkvalitet og/eller reduserte priser for sjøtransporten.¹⁰⁹ Politiske prosesser i kommunene som ønsker å etablere samarbeid, kan ta tid, og ifølge Kystverket har det vært en utfordring at enkelte søkere ikke får sluttført prosjektene sine i løpet av søknadsåret, og at de dermed ikke får utbetalt eller kun får utbetalt deler av tilskuddet. Ifølge Havneforeningen (nå Norske Havner) er det også en utfordring at dersom havner velger å slå seg sammen organisatorisk (for eksempel for å spare administrative kostnader), vil de måtte betale en dokumentavgift som er mange ganger høyere enn maksimalt støttebeløp. Det er planlagt å evaluere tilskuddsordningen i 2018.¹¹⁰ I *NTP Godsanalyse* påpekes det at selv om det har blitt flere interkommunale selskaper i de senere år, har det ikke ført til store endringer for sjøtransporten.

Terminaloperatører i havn

Ifølge *NTP Godsanalyse* er det en trend i både norske og europeiske havner at de offentlige havneorganisasjonene overlater godshåndteringen til private terminaloperatører. Ifølge Kystverket er den vanlige modellen i norske havner i dag at den offentlige havneorganisasjonen primært opptre som myndighetsutøver og eiendomsforvalter. I intervju uttrykker Havneforeningen at det kan være mulig å effektivisere havnene ved å redusere antall terminaloperatører i større havner, ettersom flere operatører i noen havner tilbyr de samme tjenestene og investerer i det samme utstyret. I *NTP Godsanalyse* vises det imidlertid til EU-kommisjonens grønnbok om havner og maritim infrastruktur fra 1997 hvor det argumenteres for betydningen av å legge til rette for konkurrerende operatører i havnene for å holde priser og kostnader nede. Godsanalysen peker også på at det er indikasjoner på at vareeiere ønsker

105) Samferdselsdepartementet (2017) *Oppfølging av nasjonal havnestrategi – Stamnetthavner*.

106) Kystverket (2017) *Skipstrafikk – Godstransport – Havn*.

107) Prop. 1 S (2014–2015) Samferdselsdepartementet; Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*.

108) Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet.

109) Samferdselsdepartementet (2015) *Retningslinjer for tilskudd til havnesamarbeid*.

110) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

konkurransen mellom operatørene i havnen, men at det på generelt grunnlag likevel ikke kan argumenteres for at konkurranse mellom flere operatører vil bidra til lavere kostnader i havn. Et rederi understreker i intervju betydningen av at terminaloperatørene utviser fleksibilitet, for eksempel i form av utvidede åpningstider, og er pådriverne for å få mer gods i havnen.

Havneøkonomien

En sammenstilling fra Kystverket av økonomiske nøkkeltall for et utvalg på 13 havner, gjengitt i *NTP Godsanalyse*, viser gode økonomiske resultater og høye driftsmarginer, med en gjennomsnittlig driftsmargin på 14,1 prosent i 2012. De gode resultatene knyttes til inntekter fra eiendomsforvaltning, og ikke betjening av skip, gods og passasjerer. Eiendomsinntektene i havner er i stor grad knyttet til havnerelatert eiendomsdrift, som terminalområder og lager. I godsanalysen påpekes det at det vil være umulig å holde kostnadene i forbindelse med skipsanløp og godshåndtering på dagens nivå dersom havnene ikke har inntekter fra eiendomsdrift. Driften av havnene hviler på prinsippet om selvfinansiering og dessuten at havne- og farvannsloven legger restriksjoner på bruk og beskyttelse av de kommunale havnenes formuesmasse, havnekapitalen.¹¹¹ Havnekapitalen kan som hovedregel ikke brukes til noe annet enn havnevirksomhet.¹¹² Regelverket for havnekapital skal gjennomgås som en del av arbeidet med den pågående revisjonen av havne- og farvannsloven. Flere aktører uttrykker at dersom myndighetene ønsker å overføre godstransport fra vei til sjø, er det viktig at reglene for hvordan havnekapitalen kan brukes, bevares, slik at tilbudet i havnene ikke forringes. *NTP Godsanalyse* gir uttrykk for at det er det at havnekapitalen har blitt beskyttet, som har gjort det mulig å oppnå et høyt investeringsnivå i et bredt tilbud av havnekapasitet.

Kvalitet og kapasitet på infrastrukturen i havn

Ifølge Havneforeningen (nå Norske Havner) må havnene ha tilfredsstillende infrastruktur, i form av kaier, arealer og tilpasset utstyr, for å tiltrekke seg gods, slik at de kan tilby effektive laste- og lossetjenester og lagring av godset. I *NTP Godsanalyse* vises det til at kvaliteten på infrastrukturen i havn i Norge vurderes av World Economic Forum som god.¹¹³ Ifølge Kystverket er det god kapasitet i havnene. Dette bekreftes også i *NTP Godsanalyse*, men det vises også til at en rekke havner planlegger utbedringer og utvidelser for å møte framtidige transportbehov. Selv om infrastrukturen i havn generelt oppfattes som god, mangler det ifølge et rederi ofte utstyr og kaifasiliteter til å håndtere større laster som kommer inn i mange av de mindre havnene, særlig i Nord-Norge.

Staten investerer ikke i infrastruktur i havnene i dag.¹¹⁴ Det er havnene selv som har ansvar for utvikling og vedlikehold av infrastrukturen i havn og for finansiering av større utstyr, som kraner. I Norges Rederiforbunds og Kystrederienes innspill til *NTP 2018–2029* trekkes det fram at en mer overordnet og nasjonal tilnærming til investeringene i havn kan bidra til at investeringene i infrastruktur og utstyr blir mer tilpasset sjøtransportens behov. Dette vil ifølge Norges Rederiforbund føre til at det oppnås mer effektive logistikk-løsninger i havnene, og samtidig til at det ikke blir nødvendig å investere i samme type utstyr i alle havner. Kystrederiene mener infrastruktur og teknologivalg i stamnetthavnene i størst mulig grad bør standardiseres for å sikre kostnadseffektivitet. Kystverket opplyser at etaten ikke har konkrete virkemidler for å påvirke havneinfrastrukturen i dag, men at etaten jobber for å legge til rette for en effektiv havneinfrastruktur gjennom forvaltning av stamnetthavnregimet. Kystverket

111) <<http://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/Havner/>> [Hentdato 20.06.2017].

112) *Lov om havner og farvann* (havne- og farvannsloven) § 48. Havne- og farvannsloven åpner i dag opp for at Samferdselsdepartementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om adgangen for kommunale eiere til å ta ut utbytte til fri disposisjon, men en slik forskrift finnes ikke.

113) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

114) Unntaket er de statlige fiskerihavnene.

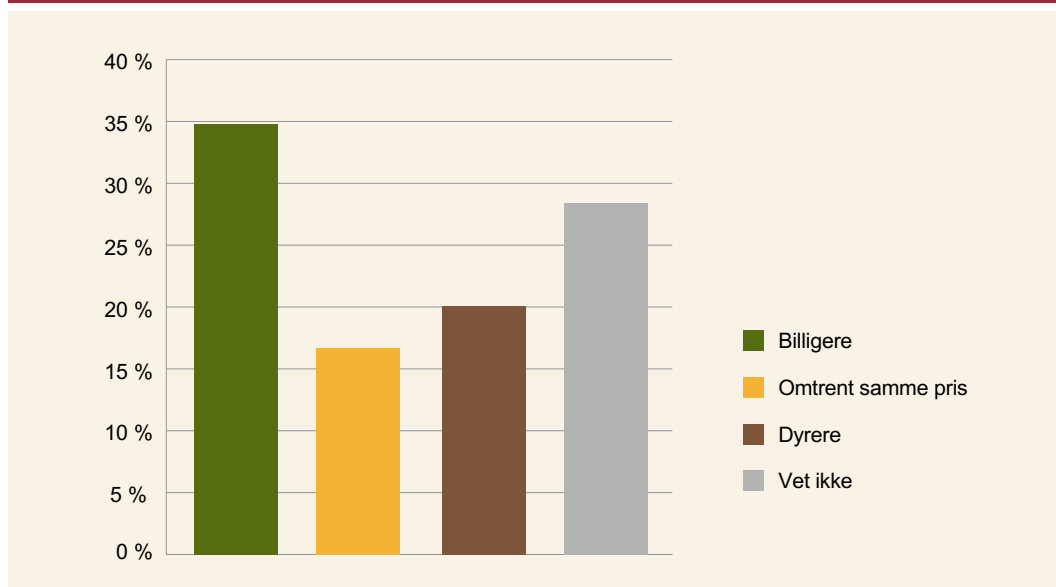
opplyser videre at etaten også søker å ivareta en hensiktsmessig havneinfrastruktur gjennom planprosesser. I *NTP 2018–2029* foreslås en ny tilskuddsordning for investering i havner. Ordningen skal bidra til å utvikle mer effektive og miljøvennlige havner, og den gjelder tilskudd til infrastruktur som er direkte knyttet til havnefunksjonen.

5.5.4 Priser og økonomiske rammebetingelser

Prisforskjellen mellom sjøtransport og lastebiltransport

Shortsea Promotion Center (SPC) framhever at det bare er ved å tilby lavere priser at sjøtransport kan konkurrere mot lastebiltransport på vei. Det finnes ingen samlet oversikt over utviklingen i prisdifferansen mellom sjø- og veitransport. SPC viser til at sjøtransport er mellom 0 og 50 prosent billigere enn lastebiltransport, avhengig av hvilken korridor det er snakk om. I utenrikskorridorer med mye sjø- og veitransport (der det er konkurranse mellom disse to transportformene) er prisene for sjøtransport mer enn 10–30 prosent lavere enn prisene for veitransport. I disse korridorene er det likevel mye veitransport. Ifølge SPC har prisene for import med container på skip falt i de senere år som følge av fallende leiepriser på skip og bruk av større skip med lavere enhetspriser. Prisene for utenrikstransport med lastebil har imidlertid falt enda mer de siste par årene, slik at prisdifferansen mellom sjø- og veitransport har blitt mindre. For utenriks sjøtransport med ferge og ro-ro-skip har ikke prisene eller servicetilbudet endret seg vesentlig. Ifølge SPC er ikke lenger sjøtransport konkurransedyktig på pris mot veitransport internt i Sør-Norge, med unntak av direkte transport (med umiddelbar nærhet til havn). Dette innebærer ifølge SPC en stor endring fra 2007, da innenlands lastebilpriser var vesentlig høyere. Årsaken til de fallende innenlandske bilprisene er økt konkurranse, også fra utenlandske aktører, og effektivisering. I dag er det kun transport til/fra Nord-Norge som er konkurransedyktig på pris mot lastebiltransport, og det skyldes ifølge SPC godt betalte eksporttransporter av frossen fisk.

Figur 36 Vareeiernes svar på følgende spørsmål: «Hvordan mener du prisen for sjøtransport er i forhold til lastebil på sammenlignbare transport?» N = 204



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeierne

Som for jernbane er det ikke helt klart for vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, at sjøtransport er billigere enn transport på lastebil for sammenlignbare transport. Om lag en tredel av vareeierne svarer at sjøtransport er

billigere, men like mange svarer at prisen for sjøtransport er omtrent den samme eller dyrere enn prisen for transport på lastebil. Det er også nesten en tredel som svarer at de ikke vet hvordan prisen for sjøtransport er i forhold til prisen for transport på lastebil.

Shortsea Schedules inneholder ikke informasjon om prisene for sjøtransporttilbud, og vareeierne må derfor forhandle pris med hvert enkelt rederi. Hvis det var mulig å inkludere prisinformasjon, tror SPC dette ville ført til økt bruk av Shortsea Schedules og mer bruk av sjøtransport, fordi det da ville det vært lettere å sammenligne prisene mellom transportmidlene. Om lag en tredel av vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, mener det er vanskelig å finne informasjon om pris for sjøtransport.

Prisrelaterte virkemidler

Ifølge Shortsea Promotion Center (SPC) må prisen på sjøtransport (dør-til-dør) reduseres kraftig for å få til overføring av godstransport fra vei til sjø. I denne sammenheng gir tilskudd til overføring av godstransport fra vei til sjø en mulighet til å redusere prisen rederiene kan tilby vareeiere.

I 2017 ble det opprettet en tilskuddsordning for overføring av godstransport fra vei til sjø.¹¹⁵ Rederier kan søke om tilskudd til etablering av nye sjøtransporttilbud, som ikke ville blitt etablert uten støtte. I tilfeller hvor et sjøtransporttilbud står i fare for å bli lagt ned, kan et rederi søke om støtte til oppgradering av tilbudet. Prosjektet må flytte gods fra norske veier over på sjø. Generelt kreves det at sjøtransporttilbudet som etableres:

- genererer samfunnsnytte som følge av at transporten foregår på kjøll istedenfor på vei
- er avhengig av støtte for å opprettes
- er levedyktig etter støtteperiodens utløp (maksimum 3 år)

Ordningen er etablert i tråd med EØS-regelverk for statsstøtte og godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA. Ordningen administreres av Kystverket¹¹⁶, og det er beregnet at den skal kunne overføre 100–300 millioner tonnkilometer fra vei til sjø.¹¹⁷ Tilskuddet beregnes ut ifra nytteverdien, det vil si besparelsen i eksterne kostnader, ved å overføre godset fra vei til sjø. I første utlysingsrunde, som ble avsluttet i mai 2017, mottok Kystverket elleve søknader, som totalt har som mål å overføre 3,7 millioner tonn gods fra vei til sjø.¹¹⁸ Per september 2017 har seks rederier fått tilsagn om tilskudd, for prosjekter som til sammen vil kunne overføre 2,7 millioner tonn gods fra vei til sjø.¹¹⁹ Prosjektene som er tildelt tilskudd, gjelder nye ruter både innenriks og utenriks. I intervjuer kommer det fram at enkelte aktører oppfatter det som tungvint og krevende å søke om tilskudd og ønsker seg en enklere løsning som gjør den administrative byrden for rederiene mindre. Kystverket opplyser at også etaten har fått tilbakemeldinger fra enkelte rederier på at beregningen av tilskudd er komplisert. Kystverket opplyser videre at etaten vil vurdere om nåværende beregningsmetode er hensiktsmessig, og om det er mulig å forenkle metoden. Noen rederier har også bemerket overfor Kystverket at det er forholdsvis høy økonomisk risiko ved å sette i gang en rute ettersom tilskudd kun utbetales hvis gods faktisk flyttes over fra vei til sjø.

To rederier uttrykker i intervju at det er en svakhet ved tilskuddsordningen at gevinstberegningen ikke gjelder for hele strekningen som godset er overført til, men kun for norsk område, og de to rederiene mener at ordningen derfor i hovedsak retter seg mot innenrikstransporter / innenriks kysttransport. Ifølge disse aktørene er det

115) Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet.

116) Kystverket (2017) *Retningslinjer for tilskudd til godsoverføring fra vei til sjø*.

117) Samferdselsdepartementet (2016) *Notification - aid scheme for short sea shipping*.

118) <<http://kystverket.no/Nyheter/2017/mai/tilskott-til-godsoverforing-fra-veg-til-sjo/>> [Hentdato: 22.05.2017].

119) Samferdselsdepartementet (2017) <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/seks-prosjekter-har-fatt-tilskudd-til-godsoverforing-kan-fjerne-27-millioner-tonn-gods-fra-norske-veier/id2572581/>> [Hentdato: 26.09.2017].

imidlertid i den internasjonale transporten at den største muligheten for godsoverføring ligger, og det er derfor den transporten myndighetene bør rette virkemidlene mot. Svenske myndigheter har i 2017 besluttet å innføre en lignende ordning for godsoverføring i Sverige (Eco Bonus).¹²⁰ Flere aktører framhever at ved å kombinere den svenske og den norske ordningen kan rederiene få tilskudd for en langt større del av transporten, noe som er viktig for å få til godsoverføring.

Det er få erfaringer fra utlandet med tilsvarende ordninger, men den norske tilskuddsordningen ligger ifølge Kystverket nær opptil tilsvarende ordning i England (Waterbourne Freight Grant Scheme). Kystverket og Samferdselsdepartementet var på besøk i England for å høste erfaringer i forkant av utformingen av tilskuddsordningen.

Avgifter og vederlag

Aktører innen sjøtransporten betaler avgifter til Sjøfartsdirektoratet for pålagte seilingspapirer og dokumentasjon som gir adgang til ulike skipsleder, og til Kystverket for sikkerhet under seilas, og i tillegg betaler de anløpsavgift til havnene.¹²¹ Videre betaler aktørene vederlag til havner og til terminaloperatører for tjenester i forbindelse med lasting og lossing av gods. Når det gjelder innenriks sjøtransport betaler aktørene også miljørelaterte avgifter. I *NTP 2014–2023* står det at sjøtransporten i stor grad er selvfinansierende og har høy grad av brukerbetaling. Flere aktører innen sjøtransport uttaler i intervju at skatte- og avgiftsregimet må sikre en rettferdig finansiering og dessuten likebehandling mellom transportformene, noe de opplever at ikke er tilfelle i dag. I en rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI) om rammebetingelser i transport og logistikk står det at utbygging og vedlikehold av vei- og jernbane-infrastruktur i hovedsak er finansiert med statlige bevilgninger og besørget av statlige etater.¹²² Staten finansierer farledsprosjekter til sjøs. Rapporten fra TØI påpeker imidlertid at sjøtransporten har større grad av brukerbetaling for infrastrukturen, blant annet i form av betaling for los. Videre framheves det at brukerbetalingen for sjøtransporten også i større grad er synliggjort, for eksempel i form av prissatte tjenester i havn. *NTP Godsanalyse* viser at sjøtransportørene selv må betale for sikkerhet under transport, betalingen gjelder drift av sjøtrafikksentralene og losberedskapen, mens transportører på vei og jernbane ikke betaler tilsvarende for sine trafikkstyringstjenester og sikkerhetssystemer. Samferdselsdepartementet gir i kommentar til undersøkelsen uttrykk for at det ikke er mulig å konkludere med hvilken transportform som er konfrontert med størst kostnadsbyrde, enten det gjelder betaling for infrastruktur, brukerbetaling eller avgifter.

Ifølge Kystverket er det lite trolig at de offentlige avgiftene er begrensende for godsoverføring, ettersom de utgjør en liten del av det samlede kostnadsbildet for sjøtransporten. Det påpekes i *NTP 2018–2029* at avgiftsendringer vil ha begrenset effekt på samlet transportmiddelfordeling, fordi samlet etterspørsel etter godstransport er lite prisfølsom. En rapport fra Oslo Economics viser at dette skyldes at transportkostnadene normalt utgjør en liten del av varens totale verdi.¹²³ Det framheves likevel i *NTP 2018–2029* at på enkelte strekninger kan avgiftsendringer påvirke transportmiddelfordelingen.

Avgiftene til lostjenesten består av losingsavgift og losberedskapsavgift. Fra 2016 er det innført reduksjoner i brukerbetalingen ved at staten finansierer deler av losberedskapsavgiften gjennom innføringen av ulike fritaksordninger. Fartøy under 8000 bruttotonn er fritatt fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Det samme gjelder

120) Short Sea Shipping (2017) *50 mill. kroner til økobonus i Sverige*. <<http://www.shortseashipping.no/News/4166/50-millioner-kroner-til-okobonus-i-Sverige>> [Hentdato: 25.09.2017].

121) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

122) TØI (2014) *Rammebetingelser i transport og logistikk*. Rapport 1353/2014.

123) Oslo Economics (2015) *Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet*, Rapport 2015/9.

fartøy over 8000 bruttotonn som har en høy score på miljøindeksen ESI (environmental ship index). Fartøy under 70 meter har fritak for sikkerhetsavgift. Ifølge Kystverket favner fritaksordningene de aller fleste skip i nærskipsfarten. Norges Rederiforbund uttrykker imidlertid i intervju at de reduksjonene og fritakene som er innført, ikke utelukkende treffer nærskipsfartsflåten, og at miljøkravene utelukker så godt som samtlige nærskipsfartsrederier. I innspill til *NTP 2018–2029* uttrykker Norges Rederiforbund at avgiftene til los- og sjøtrafikksentraler bør reduseres.¹²⁴ NHO Sjøfart mener også at losavgiftene bør reduseres ytterligere.¹²⁵

Ifølge Kystverket utgjør terminalkostnader i havn, i form av vederlag, laste- og lossekostnader og tidskostnader, over halvparten av den samlede transportkostnaden for en sjøtransport. Ifølge flere aktører som er intervjuet, er derfor tids- og kostnadseffektivitet i havn viktig for å øke andelen gods som transporteres sjøveien.

Kommunene kan bestemme at fartøy som anløper en privat eller offentlig havn, skal betale anløpsavgift.¹²⁶ Anløpsavgiften skal dekke kommunens kostnader som gjelder sikkerhet og framkommelighet i kommunens sjøområde, samt utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av havne- og farvannsloven.¹²⁷ Kystrederiene etterlyser like prinsipper for og åpenhet rundt beregning av anløpsavgiften, noe de ikke oppfatter at det er i dag. Kystverket opplyser at kommunene selv har ansvar for at regelverket for fastsettelse av anløpsavgiften følges, og at Kystverket ikke er involvert i de enkelte kommuners fastsetting av avgift. Hurtigruten har gått i konflikt med flere av sine anløpshavner om innkreving av anløpsavgift og vederlag.¹²⁸ Kystverket opplyser at de gjennomfører tilsyn med kommunenes beregning og innkreving av anløpsavgift. Tilsyn utføres stort sett etter tips, og Kystverket påpeker at kapasiteten internt i etaten begrenser omfanget av tilsyn. Kystverket uttaler i intervju at de mener en del av de kommunale forskriftene om anløpsavgift er av lav kvalitet og ikke i henhold til regelverket. Ifølge Kystverket bruker også enkelte kommuner anløpsavgiften til å kryssubsidiere den kommersielle havnevirksomheten. Samferdselsdepartementet fastslo i mai 2017 at Kristiansund havn har krevd inn over 17,5 millioner kroner for mye i avgifter over en treårsperiode, et beløp som må tilbakeføres til avgiftsområdet.¹²⁹ Bakgrunnen for kravet om å tilbakeføre beløpet var brudd på anløpsavgiftsforskriften som ble avdekket under Kystverkets tilsyn.¹³⁰

Mesteparten av kostnadene i havn gjelder ifølge *NTP Godsanalyse* terminalselskapenes godshåndtering og deres øvrige tjenester. Havneforeningen (nå Norske Havner) uttaler i intervju at det er terminaloperatørene som i størst grad styrer kostnadsnivået i havn. Ifølge *NTP 2018–2029* er havneaktivitetene et viktige ledd i en effektiv sjøtransport. Det understrekes i *NTP 2018–2029* at havnevederlagene ikke betraktes som en avgift, men er betaling for tjenester som havnen yter til aktørene som bruker havnen, blant annet omlasting og lagring av gods, som også betales av aktører innenfor veitransporten. Dette poenget er også trukket fram i *NTP Godsanalyse*, hvor det står at det er viktig å skille ut det som er betaling for utførte tjenester, og som også betales av aktørene i øvrige transportformer. Flere av aktørene innen sjøtransport framhever i intervjuer at kundene og rederiene synes å se statlige avgifter, kommunale vederlag og brukerbetaling under ett, fordi det er dette som sammen er avgjørende for hvilke priser som kan tilbys for sjøtransport.

124) Norges Rederiforbund (2017) *Norges Rederiforbunds innspill til Nasjonal transportplan 2018–2029*.

125) NHO Sjøfart (2017) *Innspill til Stortingets behandling av NTP 2018–2029* 26.04.2017.

126) *Forskrift om kommunenes beregning og innkreving av anløpsavgift* § 2, jf. havne- og farvannsloven § 25.

127) Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14) skal ifølge Kystverket følges så langt de passer.

128) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

129) *Stadfestet vedtak om stansing av innkreving av anløpsavgift*. <<http://www.kystverket.no/Nyheter/2017/mai/stadfestet-vedtak-om-stansing-av-innkrevning-av-anlopsavgift/>> [Hentedato 23.10.2017].

130) Kystverkets rapport for andre tertial 2016.

Ifølge *NTP 2018–2029* er havneaktivitetene et viktig ledd i en effektiv sjøtransport. Flere aktører som er intervjuet, uttaler at tids- og kostnadseffektivitet i havn er viktig for å øke andelen gods som transporteres sjøveien. Den største kostnadsposten i terminalkostnadene er ifølge en TØI-rapport direkte laste- og lossekostnader,¹³¹ og det er store variasjoner i laste- og losseeffektiviteten mellom ulike havner. Ifølge rapporten vil det å oppnå reduserte terminalkostnader langt på vei dreie seg om å effektivisere laste-/losseoperasjoner i havnen. Å ta i bruk ny teknologi og organisere arbeidet mer effektivt kan bidra til lavere tidsbruk og lavere kostnader i havn.



Effektivisering av havnene kan bidra til overføring av gods fra vei til sjø.

Foto: Oslo havn

Tid brukt i havn utgjør om lag halvparten av samlet tidsbruk til skip.¹³² I en analyse av statlige tiltak til investeringer i havner gjennomført av Kystverket, DNV GL og Menon ble det sett nærmere på tiltak for å redusere skips liggetid i havn.¹³³ Analysen avdekket at liggetid i norske havner ikke er vesentlig forskjellig fra liggetid i utenlandske havner, og at havnene med flest containere er mest effektive. Videre ble flere tiltak for å oppnå mer effektive havner identifisert, blant andre økt containerkrankapasitet, automatiske havneportar og tiltak for å redusere antall håndtering av godset i havnen. Shortsea Promotion Center mener det er behov for å iverksette havneeffektiviserende tiltak, og at tilskudd til effektivisering av havner kan bidra til godsoverføring. Over halvparten av speditørene og vareeierne som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir at tiltak for effektivisering i havn vil føre til at de vil bruke mer sjøtransport.

Sjøtransport har ifølge en TØI-rapport en mer komplisert avgifts- og vederlagsutforming enn vei- og jernbanetransport.¹³⁴ Dette skyldes særlig at det er mange ulike aktører som krever inn avgifter, og at avgiftene er nøye spesifisert som følge av at det finnes mange ulike skipsstørrelser. Dette bekreftes i intervju med flere rederier, som gir uttrykk for at avgiftsregimet for sjøtransport er krevende og uoversiktlig. Et av rederiene trekker fram at bedre samordning mellom offentlige myndigheter er ønskelig. Det trekkes også fram at dagens prissystem i havnene gjør at rederiene ofte tar et påslag i prisen for å sikre seg mot uforutsette kostnader fra havnen. Rederiet opplyser at

131) TØI/Sitma (2014) *Kostnadsstrukturer i godstransport - Betydning for priser og transportvalg*. Rapport 1372/2014.

132) Kystverket (2017) *Status 2017 Skipstrafikk – Godstransport – Havn*.

133) Kystverket (2016) *Samfunnsøkonomisk analyse av statlige tilskudd til investeringer i havner*.

134) TØI (2014) *Rammebetingelser i transport og logistikk*. Rapport 1353/2014.

prisingen av tjenester heller ikke alltid framstår som logisk og «rettferdig». For eksempel er det ifølge rederiet slik at nye og mer miljøvennlige båter også er større og tyngre, og at de derfor betaler mer i havnevederlag selv om de ikke nødvendigvis tar mer last. Å få på plass en mer enhetlig prisstruktur i havnene er av flere aktører framhevet som et viktig tiltak for å få mer godstransport over på skip. Over 60 prosent av speditørene i spørreundersøkelsen oppgir at lavere avgifter og/eller vederlag eller forenkling av avgiftsstrukturen for sjøtransport vil føre til at deres selskap vil bruke mer sjøtransport.

5.5.5 Framføringstid

Tabell 2 Framføringstid for lastebiltransport og sjøtransport i korridorer der det er konkurranse, 2017

Korridor	Framføringstid sjø (døgn)*	Framføringstid vei (døgn)**	Differanse mellom sjø og vei
Nederland–Oslofjorden	3–5	1–2	1–2
Nederland–Vestlandet	2–4	1–2	1–2
Nederland–Nord-Norge	5–7	3–4	1–2
Nord-Tyskland–Oslofjorden	1–2	<1	<1
Nord-Tyskland–Vestlandet	1–2	<1	<1
Jylland–Sørlandet	<1	<1	-
Polen–Oslofjorden	1–2	<1	<1
Oslofjorden–Vestlandet	2–3	<1	1–2
Oslofjorden–Nord-Norge	6–8	<1	5–7
Rogaland–Vestlandet	1–3	<1	<1

*Inkludert tid i havn. Minimum framføringstid er beregnet på bakgrunn av at lasten leveres til havn tre timer før avgang og leveres ut tre timer etter ankomst. For maksimum framføringstid er det lagt til et døgn til sammen i ventetid før avgang og før ankomst.

**Lavest tid med to sjåfører, høyest med én sjåfør.

Kilde: Shortsea Promotion Center

Tabell 2 viser at det per 2017 tar lengre tid å frakte godset på sjø enn på vei i korridorer der det er konkurranse mellom transportformene. I utenrikskorridorene til og fra Sør-Norge er framføringstiden opp til to døgn lenger for sjøtransport enn for veitransport. I tillegg påløper ventetid som følge av at det ikke er et daglig sjøtransporttilbud.¹³⁵ Ifølge Shortsea Promotion Center (SPC) har framføringstid blitt spesielt viktig innenriks på grunn av sentralisering av varelagre. Informasjon fra SPC viser at innenriks i Sør-Norge leveres varer med lastebil i stor grad over natten, mens sjøtransport kun har ukentlig frekvens og bruker to–tre døgn på samme strekning. Framføringstiden innenriks er lengst i korridoren fra Oslofjorden til Nord-Norge, der bruker sjøtransporten opptil én uke lenger tid enn veitransporten på samme distanse, se tabell 2. Ifølge SPC har framføringstiden for fergene ikke endret seg vesentlig siden 2007. For containertransport har framføringstiden falt med omtrent et døgn som følge av effektivisering i forbindelse med inn- og utkjøring i havn. Ifølge SPC vil ikke sjøtransporten kunne konkurrere på framføringstid mot veitransporten, som alltid vil være raskere. Kystverket oppfatter at tidsfølsomheten er større for varer som fraktes på jernbane og vei, enn for varer som fraktes til sjøs, slik at varer som det haster mye med å få fram, uansett ikke vil bli transportert sjøveien.

Ifølge Kystverket finnes det per i dag ikke noen samlet oversikt over utviklingen i framføringstider for sjøtransport. Kystverket opplyser at faktiske seilingstider for

135) Shortsea Promotion Center (2017). *Sjøkorridorer med konkurranseflate sjø–vei*.

enkelte seilinger kan beregnes ved hjelp av AIS-data, og Kystverkets samfunnsøkonomiske analyser av farledstiltak inkluderer beregninger av sparte seilingstider og -distanser i tiltaksområdene. I målstrukturen for *Nasjonal transportplan 2018–2029* inngår en ny indikator for «endring av seilingstid som følge av farledstiltak».

Ett rederi opplever stadig økende tidskrav til godstransporten og påpeker i intervju at det tar tid å planlegge for gods som skal fraktes sjøveien. Rederiets kunder ønsker kortere planleggingshorisont og stadig raskere framføringstid og dessuten ofte en raskere framføring enn det båt kan tilby. Hurtigruten er omtalt som eksempel på en godsrute som på grunn av mange faste havneanløp oftere blir utkonkurrert av lastebil på framføringstid. I spørreundersøkelsen oppgir de fleste av både vareeierne og speditørene at for lang transporttid sammenlignet med lastebil er en viktig årsak til at de ikke frakter mer gods til sjøs.

5.5.6 Punktlighet

Det framgår i Kystverkets rapport *Status 2016* at høy usikkerhet om tiden det tar å frakte gods sjøveien, innebærer at rederienes kunder må legge inn tidsbuffer, noe som er kostnadsdrivende og dessuten kan gjøre sjøtransport mindre attraktivt. Avvik i anløpstidspunkt kan også være kostnadsdrivende fordi det innebærer varierende tidspunkt for havne- og terminalarbeid og dermed økt bruk av overtid i havnen. Punktlighet kan være en utfordring for sjøtransporten, av flere årsaker. Manglende pålitelighet for oversjøisk transport med linjer videre fra Europa til Norge er i intervju med et rederi trukket fram som en årsak til at mange velger lastebil framfor sjø fra Europa til Norge. Ifølge rederiet er utenrikslinjene fra Europa innrettet slik at de går på faste dager, men ikke nødvendigvis til faste tidspunkter på dagen, fordi skipene plukker opp gods fra flere andre skip og venter på oversjøisk gods som er forsinket inn til havnen. Fergene som går mellom Norge og Europa i faste linjer, har ikke den samme utfordringen. Dette skyldes at fergene også benyttes til persontransport og derfor har faste avgangs- og ankomsttider. I intervju med et annet rederi er Hurtigruten trukket fram som et lignende eksempel innenriks. Hurtigruten skal i utgangspunktet ha faste anløp til bestemte tider, noe som gir forutsigbarhet for godskundene. Ifølge rederiet er det imidlertid persontransporten som prioriteres, slik at det for eksempel hoppes over havner hvis det ikke er behov for å legge til på grunn av persontrafikken – selv om det er gods som kan plukkes opp i disse havnene. Aktørene innen sjøtransporten må også i mye større grad enn aktørene innen vei- og jernbanetransporten ta hensyn til værforholdene, noe som kan bety forsinkelser ved dårlig vær, særlig på lengre strekninger.

En analyse Shortsea Promotion Center gjengitt i Kystverkets rapport *Status 2016* har gjennomført av ankomsttider for containerskip i tolv havner i Norge for årene 2014–2015, viser at mønsteret for hvilke havner skipene anløp, var relativt fast, men med noen endringer fra uke til uke. Analysen viser at i 90 prosent av tilfellene ankom et skip i rute innen pluss-minus et døgn sammenlignet med uken før, og i om lag 70 prosent av tilfellene ankom skipet innen pluss-minus 12 timer. Regulariteten ble målt til å være gjennomgående høyere i og rundt Oslofjorden og noe svakere på Vestlandet. Feederlinjer som går fast i Oslofjorden, er mest punktlig. Ifølge rapporten skyldes avvikene noen ganger skipets framdrift, andre ganger problemer i forrige havn. At skip må vente på plass i en havn, kan også gjøre at de går med lavere fart og dermed ankommer senere. Ifølge Kystverket har enkelte rederier uttalt at avvik fra rutetabellen kan skyldes et ønske om å tilfredsstille kundenes behov for lasting/lossing i bestemte havner. Ifølge Kystverket vil de store vareeierne med mest gods som regel få sitt gods fram i rett tid, mens de små vareeierne kan bli «skadelidende».

I spørreundersøkelsen oppgir om lag 50 prosent av speditørene at *forsinkelser* er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport, og om lag 50 prosent oppgir at *innstillinger* er en viktig årsak til at de ikke bruker mer sjøtransport. Tilsvarende andeler for vareeierne er henholdsvis 28 prosent og 20 prosent.

I målstrukturen for *NTP 2018–2029* inngår en ny indikator for «pålitelighet for containerskip i faste ruter», som skal måles som anløp sammenlignet med rutetabell. Det framgår av *NTP 2018–2029* at det i løpet av planperioden vil bli utviklet metodikk og opparbeidet tidsserier for pålitelighet for et utvalg containerskip i faste ruter, i tillegg til at det vil bli gjort vurderinger av hvilke faktorer som påvirker påliteligheten.

5.5.7 Sikkerhetskrav, kontroll og trafikkregulering

Ansvaret for sjøsikkerhet er delt mellom flere departementer og etater, og det er Kystverket som er utøvende etat og har det overordnede ansvaret for å legge til rette for sjøtransporten når det gjelder sikkerhet og framkommelighet.¹³⁶ Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidet med sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norsk flagg og utenlandske fartøy i norske farvann.¹³⁷ Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Det framgår av *Nasjonal transportplan 2018–2029* at det er etablert både infrastruktur og tjenester for å forebygge ulykker:

- navigasjonsinnretninger (fyr, lykter, staker)
- farledsutbedringer
- trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsleder
- losordningen
- sjøtrafikksentraler
- elektroniske navigasjons- og meldingstjenester
- trafikkregulering (forskrifter)
- maritime overvåkingssystemer

Lostjenesten og sjøtrafikksentralene

Kystverket har ansvar for lostjenesten, som skal bidra til å trygge ferdselen på sjøen og verne om miljøet ved å tilføre fartøyets mannskap nødvendig farvannskunnskap.¹³⁸ Det er som hovedregel losplikt¹³⁹ for alle fartøy over 70 meter i farvann innenfor grunnlinjen. Losplikten kan oppfylles ved at en los fraktes ut til skipene, eller ved at det benyttes et farledsbevis som dokumenterer farledskompetanse og gir rett til å føre fartøy uten los ombord.¹⁴⁰ Lostjenesten er viktig for sjøsikkerheten, men legger også viktige rammebetingelser for sjøtransporten¹⁴¹, med en kostnadsramme på i overkant av 700 millioner kroner i 2017 som i all hovedsak er brukerfinansiert.¹⁴² Sjøtransporten må betale losberedskapsavgift, losingsavgift og farledsbevisavgift¹⁴³, og av dette utgjør losingsavgiften om lag 60 prosent.¹⁴⁴ Uavhengig av bruk må godsskipene betale en losberedskapsavgift – per år, per sesong eller per anløp.¹⁴⁵

136) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

137) Årsrapport for Sjøfartsdirektoratet for 2016.

138) <<http://www.kystverket.no/Maritime-tjenester/Lostjenester/>> [Hentdato 15. juni 2016].

139) Losplikten er regulert i *forskrift om losplikt og bruk av farledsbevis* (lospliktforskriften) § 3.

140) Kystverkets årsrapport for 2016.

141) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipsfart*.

142) Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet. Til og med 2015 var tjenesten 100 prosent brukerfinansiert, men fra 2016 har lostjenesten vært delvis finansiert av staten, med en bevilgning på 86 millioner kroner, tilsvarende om lag 11 prosent av de samlede utgiftene.

143) Farledsbevisavgiften utgjør om lag 1 prosent av samlede inntekter og gjelder farledsbevisprøve og utstedelse av farledsbevis.

144) Kystverkets årsrapport for 2016.

145) Marskar mfl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*.

Kystverkets fem sjøtrafikksentraler overvåker og regulerer skipstrafikken og bidrar til til trafikksikkerhet til sjøs. Drift- og vedlikehold av fire av trafikksentralene finansieres av sikkerhetsavgifter fra skipsfarten, mens den femte er fullfinansiert av staten. Investeringer i sjøtrafikksentralene dekkes av staten.

Samferdselsdepartementet har i styringsdialogen med Kystverket uttrykt bekymring for den underliggende kostnadsveksten i sjøtrafikksentralene og lostjenesten. Departementet har framhevet at omorganisering av lostjenesten og økt bruk av farledsbevis burde tilsi lavere kostnader. Departementet har i tildelingsbrevet til Kystverket for 2017 etterlyst konkrete effektiviserings- og kostnadsreduserende tiltak for lostjenesten.

I 2016 ble 65 prosent av alle lospliktige seilaser ble gjennomført med farledsbevis, noe som var 12,2 prosentpoeng flere enn i 2012. Økt bruk av farledsbevis innebærer en forenkling for sjøtransporten og kan bidra til lavere kostnader for rederiene. I referatet fra et etatsstyringsmøte i 2015 påpeker departementet at det er ønskelig at enda flere seilaser blir overført til farledsbevisordningen. Selv om andelen farledsbevis har økt, er det fremdeles like mange loser, og antall losingstimer per los har gått ned.¹⁴⁶ Kostnaden per losingstime har økt med 570 kroner (2016-priser), eller 11 prosent, i perioden 2012–2016.

Det er gjennomført endringer i losordningen: I 2015 ble lostjenesten omorganisert, og fra 2016 ble tilbringertjenesten konkurranseutsatt.¹⁴⁷ Tilbringertjenesten skal bringe norske loser til og fra fartøy i sjø. I Kystverkets årsrapport for 2015 står det at konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten forventes å gi en innsparing på 25 millioner kroner ved full implementering. Kystverket opplyser at etaten arbeider med effektiviseringstiltak og kostnadsreduserende tiltak innenfor lostjenesten. I Kystverkets årsrapport for 2015 står det at de samlede økonomiske resultatene ved å effektivisere lostjenesten først vil vises om noen år. Kystverket opplyser i intervju at mange loser går av med pensjon de neste årene, og at minimumsnivået for antall loser dermed vil bli nådd. Kystverket opplyser videre at antall farledsbevis har økt raskt, men nå er i ferd med å flate ut, slik at oppgavene til lostjenesten trolig har nådd et stabilt nivå.

I NOU 2013: 8 *Med los på sjøsikkerhet* står det at det etter utvalgets vurdering er mulig å samlokalisere sjøtrafikksentralene uten at tjenestetilbudet forringes, og at dette kan gi store økonomiske besparelser for sjøtransporten. Referatet fra etatsstyringsmøtet mellom Samferdselsdepartementet og Kystverket i mai 2015 viser at arbeidet med å utrede en mulig sammenslåing av sjøtrafikksentralene er i gang, og det samme er arbeidet med å utrede mulighetene for å effektivisere driften gjennom å variere ressursbruken i løpet av døgnet. Kystverket anbefaler i en rapport til departementet at dagens organisering med hensyn til funksjon og at den geografiske organiseringen av sjøtrafikksentralene beholdes, og begrunner dette med at det er viktig å beholde den geografiske nærheten til brukerne, at samlokalisering ikke vil gi store kostnadsbesparelser, og at ulempene er vurdert som større en gevinstene.¹⁴⁸

Tollhåndtering

Et rederi trekker fram at tollhåndteringen for varer som kommer til Norge sjøveien, ikke er like sømløs som tollhåndteringen for varer som kommer til landet på lastebil. Gods som fraktes på lastebil, kan forhåndsdeklarerer, noe som ikke er mulig for gods som fraktes med skip. Dette innebærer at gods som for eksempel kommer til Norge i helgen, ikke vil bli fortollet før mandag morgen. Rederiet peker videre på at de store fergene som også frakter passasjerer, ikke har denne utfordringen, fordi det er tollere i

146) Kystverkets årsrapporter for 2015 og 2016.

147) Tildelingsbrev til Kystverket for 2016.

148) Kystverket (2016) *Kystverkets vurdering av gevinster ved alternativ organisering av sjøtrafikksentraler og regioner*.

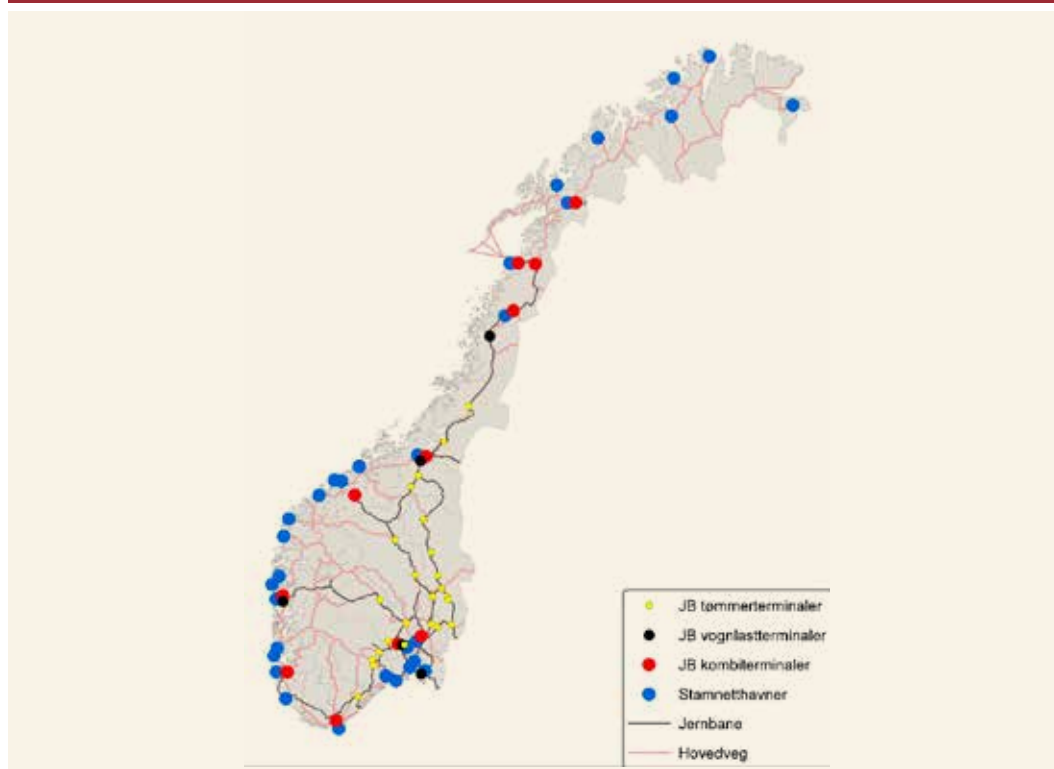
havnen når fergene anløper – også på kveldstid og i helgene. I intervju med Kystverket peker etaten på at det ville vært et tidsbesparende tiltak for sjøtransporten om skipene kunne ha seilt mellom havner i ulike land uten å fortolle varene hver gang.

5.6 Intermodale knutepunkter

I nåværende og tidligere NTP-er er tilrettelegging for intermodale knutepunkter trukket fram som et tiltak som kan bidra til å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. I *NTP 2014–2023* står det at samspillet mellom sjø og jernbane er relativt begrenset, og at integrerte intermodale terminaler vil kunne styrke sjø- og banetransporter. I høringsuttalelsene til samme NTP etterlyses effektive intermodale knutepunkter med rask, forutsigbar og kostnadseffektiv omlasting. I *NTP 2014–2023* framheves det at det er viktig med gode vei- og jernbaneforbindelser til havnene for å oppnå dette. I *NTP 2018-2029* gis det uttrykk for at regjeringen ønsker i større grad enn i dag å bidra til at nasjonalt viktige havner blir effektive, miljøvennlige og intermodale, og derfor vil styrke innsatsen overfor disse havnene.

I Drammen, Oslo, Brevik, Kristiansand, Bodø og Narvik er det i den senere tid etablert jernbanespor inn til havnen. Larvik havn er i prosess med å etablere jernbanespor i sin havn, og Moss og Halden vurderer muligheten.

Figur 37 Oversikt over stamnetthavner og jernbaneterminaler



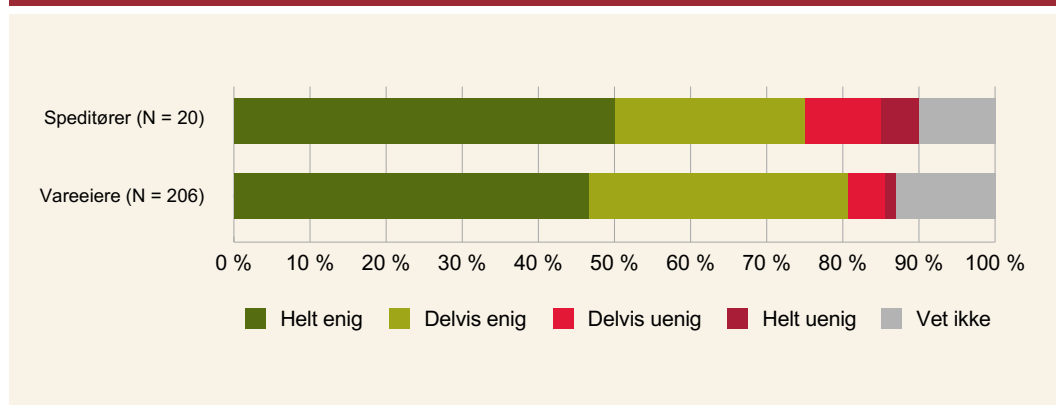
Kilde: NTP Godsanalyse. Hovedrapport

Statens vegvesen opplyser i intervju at etatens viktigste oppgave i forbindelse med overføring av godstransport fra vei til sjø og bane gjelder tiltak for veitilknytning for riksveier inn til stamnetterminaler (havner og jernbaneterminaler). Ifølge etaten har veitilknytningen til stamnetterminaler blitt bedre i de senere år. SVV har i perioden

2007-2016 gjennomført tiltak for veitilknytninger ved følgende havner og jernbaneterminaler:

- Larvik havn
- Alnabruterminalen, Oslo
- Sydhavna, Oslo
- Bjørvika/Vippetangen, Oslo
- Ganddal godsterminal, Stavanger
- Mo i Rana
- Rana havn
- Bodø havn
- 7 tilknytningsveier til stamnetthavner er omklassifisert til riksvei

Figur 38 Vareeiernes og speditørenes svar på følgende påstand: «Det er behov for flere knutepunkt som knytter sammen vei, sjø og bane.»



Kilde: Spørreundersøkelsen til vareeiere og speditører

De fleste vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, er enig i at det er behov for flere knutepunkter som knytter sammen vei, sjø og bane.

NTP Godsanalyse viser at både kommunene og havnelederne mener det er behov for statlige investeringer i infrastrukturtilknytning, og at det derfor bør åpnes for at det kan gjennomføres statlige farleds- og veitilknytninger og eventuelt banetilknytninger til flere terminaler i havnene enn hva den nåværende forpliktelsen overfor stamnetthavnene tilsier. Havneforeningen (nå Norske Havner) oppgir i intervju at bedre transportforbindelser inn og ut av havnen, både for vei og for jernbane, er nødvendig for å få til godsoverføring. Ifølge Havneforeningen har få norske havner gode jernbane-forbindelser. Ifølge Norges Rederiforbund har det vært rettet liten oppmerksomhet mot intermodalitet i transportetatene. Norges Rederiforbund oppfatter at det er liten interesse både på fylkesnivå og på statlig nivå for å bedre infrastrukturen på land til og fra havn, for både vei og jernbane, og at det er særlig mangel på utbygging av fylkesveiene i tilknytning til havnene.



Flere knutepunkt som binder sammen vei, sjø og jernbane er viktig for godsoverføring.

Foto: Drammen havn

Kystverket opplyser i intervju at vei- og jernbaneforbindelse til havn er av betydning for godsoverføring, men at dette ligger utenfor Kystverkets ansvarsområde. Ifølge Kystverket er ikke tilgangen med bil og jernbane til sjøveien alltid like god.

Jernbanedirektoratet oppgir at det er en prioritert oppgave for etaten å styrke eksisterende og etablere nye intermodale knutepunkter. I den nye godsstrategien for jernbanen inngår etablering av havne-, side- og industrispor som viktige tiltak.¹⁴⁹ Jernbanedirektoratet oppgir at etaten vurderer mulighetene for å opprette intermodale knutepunkter, og at de tar kontakt med relevante aktører med forslag om tiltak der etaten mener det er grunnlag for det. I dette arbeidet har etaten tett dialog med alle hovedinteressenter: havner, transportører og vareeiere. Om lag en tredel av vareeierne og speditørene mener at bedre veier til/fra havner vil føre til at deres selskap vil bruke mer sjøtransport. En tredel av vareeierne og nærmere halvparten av speditørene mener at bedre veier til/fra jernbaneterminaler vil føre til at deres selskap vil bruke mer jernbanetransport.

5.7 Tilrettelegging for arealer til næringsvirksomhet

I *NTP 2014–2023* framheves det at for å få mer transport fra vei over på sjø og bane er det viktig at transport- og logistikkbedrifter, og større transportbrukere er lokalisert like ved eller er integrert i terminalene (havner og jernbaneterminaler). Ifølge Oslo havn gir dette kortere transportavstand med lastebil, og det vil dermed kunne bidra til å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Godsanalysen framhever at dagens arealstrategier synes å tilrettelegge for effektiv transport på vei, med god tilgang til attraktive tomter nær hovedveinettet. Det er større arealkonflikter og begrensninger ved etablering av jernbane- og havneterminaler, særlig de bynære terminalene. Godsanalysen peker på en trend hvor det vokser fram noen store globale logistikkaktører som knytter til seg spesialiserte underleverandører av transport-tjenester i mer eller mindre formaliserte nettverk. Resultatet er gjerne en sentralisering av lagre og konsolideringssentre som fører til økt bruk av veitransport på lengre avstander for utkjøring til kundene. De fleste av speditørene som svarte på

¹⁴⁹ Jernbaneverket (2016) *Godsstrategi for jernbanen 2016–2029*.

spørreundersøkelsen, er enig i at utflytting av kundenes sentrallagre til utlandet gjør at veitransport brukes stadig mer, og at kundenes sentrallagre og/eller speditørenes omlastingsterminaler er plassert langs hovedveien, noe som har økt speditørenes bruk av lastebil. Et rederi påpeker i intervju at lagermuligheter og gunstige lagerbetingelser i havn er viktig for å tiltrekke seg kunder, men at trenden er at havneterminaler flyttes bort fra bysentrene fordi arealene der er mer verdifulle for andre byutviklingsformål. Om lag en tredel av vareeierne og over 60 prosent av speditørene som svarte på spørreundersøkelsen, oppgir at for lang avstand fra omlastingsterminal/lager til nærmeste jernbaneterminal er en viktig årsak til at de ikke bruker mer jernbanetransport. En noe mindre andel mener at for lang avstand til havn er en viktig årsak.

Godsanalysen framhever at en effektiv måte for å tilrettelegge for mer av de lange transportene på sjø og bane er å sikre at vareeiere og samlastere tilbys de mest gunstige etableringsbetingelsene for arealer til lagre, samlastingsterminaler og produksjonssteder på havne- og/eller baneterminaler, og da med forpliktelse til å benytte sjø eller jernbane. En slik strategi synes i økende å bli brukt ved utvidelser og bygging av nye terminaler utenfor Norge. Ifølge godsanalysen tilbys imidlertid de mest gunstige etableringsbetingelsene i Norge per 2015 langs hovedveinettet.

Mellom 40 og 50 prosent av vareeierne og speditørene som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir at bedre tilrettelegging for omlastingsterminaler/lagre nær havn/jernbaneterminal vil føre til at deres selskap vil bruke mer sjø- eller jernbanetransport.

6 Vurderinger

6.1 Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd

Stortinget har i flere tiår hatt et mål om at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane. Målet skal bidra til å nå hovedmålene for transportpolitikken om å bedre framkommeligheten, begrense klimagassutslippene og øke trafiksikkerheten på veiene. Undersøkelsen viser at det er størst mulighet for konkurranse mellom transportformene har veitransporten økt like mye eller mer enn sjø- og jernbanetransporten i perioden 2010–2015. Innenriks har veitransportens andeler økt mens jernbanetransportens andeler er redusert. Sjøtransporte er beregnet å utgjøre en liten andel av godstransporten der det er konkurranse innenriks. For grensekryssende transport der det er størst mulighet for konkurranse mellom transportformene, har sjøtransporten en klart størst andel av transportarbeidet på norsk område. Dette henger sammen med at størsteparten av denne veitransporten kommer via Sverige til Østlandet, og strekningen på norsk område er derfor kort. Sjø- og veitransportens andeler av transportarbeidet i utenrikskorridorene er tilnærmet uendret i perioden. Veksten for containertransport på sjø har fram til 2015 vært tilnærmet like stor som veksten i antall lastebiler som passerer over grensen, men i 2016 har veitransporten økt, mens sjøtransporten har gått noe ned. Undersøkelsen viser at en stor del av de lange transportene på vei foregår på strekninger der det er stor mulighet for konkurranse mellom transportformene. Det er også et potensial for å overføre kortere veitransporter til sjø eller bane der det er havn eller terminal i umiddelbar nærhet i begge ender. Dersom veitransportene som ble utført i denne perioden på strekninger der det er størst mulighet for konkurranse mellom transportformene, hadde vært utført på sjø og bane i stedet, viser et regneeksempel at samfunnet kunne ha spart om lag 1,2 milliard kroner i eksterne kostnader, i form av et lavere antall ulykker og redusert lokal forurensning, støy, veislitasje og køer. Besparelsen tar ikke hensyn til kostnadene ved tiltak for godsoverføring. I tillegg ville en overføring kunne ha redusert miljøutslipp på om lag 400 000 tonn CO₂-ekvivalenter, hvert år.

6.2 Konkurranseevnen til godstransporten på vei har økt sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten

6.2.1 Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* står det at regjeringen vil styrke konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane og legge til rette for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. For å lykkes med dette kreves det en forbedring av konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane sammenlignet med transport med lastebil. Undersøkelsen viser imidlertid at konkurranseevnen til veitransporten har økt sammenlignet med konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransporten. Økt bruk av modulvogn tog vil øke veitransportens konkurranseevne ytterligere. Undersøkelsen viser at økte krav fra kunder og forbrukere om raskere og mer fleksibel transport favoriserer lastebilen. Det er sterk konkurranse blant aktørene, og lastebilbransjen består av svært mange foretak. Sammenlignet med sjø- og jernbanetransport har lastebiltransport blitt billigere i de senere årene, både på grunn av bedre veier og på grunn av en endring i handelsmønstre og mer bruk av lastebiler fra lavkostland.

Transport med lastebil går raskere enn transport med skip og jernbane på strekningene der det er størst mulighet konkurranse mellom transportformene, med unntak av Oslo-Narvik på jernbane. På strekningen Oslo–Gøteborg, der det er mye veitransport, tar toget dobbelt så lang tid som lastebilen. Veitransporten kan frakte godset fra dør-til-dør, og antallet avganger er nærmest ubegrenset. Veitransport krever mindre volum enn sjø- og jernbanetransport og kan dessuten i stor grad tilpasses variasjoner i volum gjennom året. I tillegg krever veitransport mindre planleggingstid enn sjø- og jernbanetransport. Sikkerhetskravene framstår som mye lavere for veitransport enn for sjø- og jernbanetransport. Det er lettere å få tilgang til veinettet i tillegg til at det er mindre omfattende sikkerhetssystemer for veitransport enn det er for sjø- og jernbanetransport. Statens vegvesen jobber med å bedre kontrollvirksomheten og har økt antallet av enkelte kontrolltyper på vei. I 2016 ble det avdekket mangler på 20 prosent av lastebilene ved kontroll av bremses, 30 prosent ved tungtransportkontroll og 40 prosent ved kontroll av farlig gods. Undersøkelsen viser at noe av årsaken er bruk av digitale løsninger og mer målrettet utvelgelse av hvilke kjøretøyer som kontrolleres. Det er også lavere kostnader ved investering i lastebil og for å få tillatelse for å kjøre lastebil enn det er for tilsvarende investeringer og tillatelser innenfor sjø- og jernbanetransport. Samlet sett er det enklere å etablere et transportselskap for transport på vei enn det er for å etablere et transportselskap for transport på sjø og bane.

6.2.2 Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen

I mange tiår har samferdselskomiteen uttalt at det ved utvikling av infrastrukturen er viktig å legge forholdene til rette for godstransport på jernbanen, blant annet ved modernisering av terminaler og bygging av kryssingsspor, for å bidra til å øke kapasiteten og styrke jernbanens konkurranseevne. I *Nasjonal transportplan 2014–2023* ble det presentert tiltak for å øke den samlede godskapasiteten på jernbanen med 20 til 50 prosent. Undersøkelsen viser at selv om det har vært en viss forbedring i kapasitet og reisetid for persontog, har det ikke vært en tilsvarende utvikling for godstogene. Dette skyldes i stor grad at planlagte kapasitetsøkende tiltak for godstransport ikke er gjennomført, og at persontogene prioriteres i trafikkstyringen. Godstogselskapene konkurrerer om de beste rutetidene både seg imellom og med stadig flere persontog. For persontog har staten valgt å kjøpe ulønnsomme togruter for å nå målene for overgang til kollektivtransport. Knapphet på infrastrukturkapasitet har skapt en målkonflikt når det gjelder å prioritere mellom person- og godstog.

Forsinkelser og innstillinger på grunn av infrastrukturen har vært et problem og har ført til at vareeiere har flyttet gods over på vei. Driftsstabiliteten har imidlertid blitt bedre de siste årene, men jernbanen har ikke klart å ta tilbake tapte andeler. Ved forsinkelser og innstillinger er det vanskelig å finne rask alternativ transport. I tillegg er det større krav til volum på banen, og transportkjøperne må binde seg til et fast volum for et helt år. Det har også vært en del av utviklingen at mindre sidespor til industrien er blitt lagt ned på grunn av satsingen på kombitransport. Myndighetene forsøker å øke godsvolumet på jernbane gjennom å gi støtte til etablering av sidespor.

Undersøkelsen viser at det er store inngangsbarrierer for aktører som ønsker å etablere godsselskaper for jernbane. Kun noen få aktører opererer i dette markedet, og disse gjør det med gjennomgående lav eller negativ lønnsomhet. Sikkerhetskravene for transport på jernbane er langt høyere enn for transport på vei. Søknadsprosessen og kontrollen av sikkerhetssertifikater, godkjenningen av materiell og godkjenningen av førerbevis er svært omfattende.

Tradisjonelt har jernbanen hatt en prisfordel sammenlignet med lastebilen på de lange strekningene. I de senere år har imidlertid prisene på lastebiltransport blitt vanskeligere å konkurrere med for jernbanen. Undersøkelsen viser at jernbaneterminalene har vært lite effektive, noe som har påvirket både pris og tid negativt. Bane NOR har nylig tatt over ansvaret for terminalene og konkurranseutsatt terminaldriften, noe som kan bidra til en mer effektiv terminaldrift. Likevel er det et problem at investeringene på terminalene uteblir, i påvente av utredninger.

6.2.3 Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel

Innenriks er det få aktører som tilbyr sjøtransport innenfor markedet som er i konkurranse med lastebiltransport, og undersøkelsen viser at flere linjer har opphørt de siste årene. I utenrikskorridorene er det større konkurranse blant aktørene. Det tar lengre tid å frakte gods sjøveien enn landeveien i tillegg til at frekvensen for sjøtransport er lav sammenlignet med frekvensen for veitransport. Undersøkelsen viser at med økte krav fra vareeiere og konsumenter til raskere levering, blir transporttiden til sjøs en stadig større utfordring for sjøtransportens konkurranseevne. Sjøtransport krever mer planlegging og større volum enn veitransport, noe som gjør at sjøtransport er mindre fleksibelt enn veitransport. Tollhåndtering for gods som kommer fra utlandet, er også mer tungvint for sjøtransport enn for veitransport. Utviklingen i prisene for lastebiltransport sammenlignet med sjøtransport gjør at sjøtransporten av mange oppfattes som for dyr til å akseptere lengre transporttid og mindre fleksibilitet. I *Nasjonal transportplan 2014–2023* framheves det at sjøtransporten i stor grad er selvfinansierende og at det er høy grad av brukerbetaling. Ifølge en rapport fra Transportøkonomisk institutt fra 2014 betaler aktørene innenfor sjøtransporten for infrastrukturinvesteringer (i havn) og kostnader til sikkerhet, noe aktørene innenfor vei- og jernbanetransport gjør i mindre grad. Undersøkelsen viser at selv med innføring av enkelte fritaksordninger for losberedskaps- og sikkerhetsavgift, og økt bruk av farledsbevis, mener næringen det er behov for ytterligere avgiftsreduksjoner for å gjøre sjøtransporten konkurransedyktig. Når det gjelder avgifter og vederlag på sjø, er dette et område som oppfattes som uoversiktlig og lite enhetlig for aktørene innen sjøtransport.

Infrastrukturen, med farleder og navigasjonsmerking, ser ikke ut til å være begrensende for godstransporten til sjøs. Effektivisering av havnene framheves imidlertid som viktig for å øke sjøtransportens konkurranseevne. I gjennomsnitt går det med like mye tid for et skip i havn som på sjøen. Samferdselsdepartementet har få virkemidler overfor havnene, som er kommunalt eller privat eid. Vederlag for tjenester utgjør størsteparten av kostnadene i havn, mens de offentlige avgiftene utgjør en mindre andel av disse kostnadene. For å bidra til mer effektive havner og lavere priser for sjøtransportørene har departementet nylig innført tilskuddordninger til havnesamarbeid og godsoverføring, og de har planlagt en tilskuddsordning til investeringer i havn.

6.2.4 Det har vært bedre tilrettelegging for arealer langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler

Undersøkelsen viser at bedre veitilknytning til havner og jernbaneterminaler, og flere knutepunkter som knytter sammen vei, sjø og bane, er viktig for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Per i dag er det få slike knutepunkter, til tross for at det har vært et uttrykt mål å legge til rette for dette i tidligere og nåværende NTP-er.

For å få mer transport på sjø og bane framheves det i *Nasjonal transportplan 2014–2023* at det er viktig at transport- og logistikkbedrifter, og større transportbrukere, er lokalisert like ved eller integrert i havnene og jernbaneterminalene. Undersøkelsen

viser det i stor grad er tilrettelagt for effektiv veitransport, med god tilgang til attraktive arealer nær hovedveinettet, mens det er stadig større arealkonflikter og begrensninger ved etablering ved jernbaneterminaler og havner.

6.3 Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

6.3.1 Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon

Stortinget stiller gjennom bevilgningsreglementet krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring. Økonomiregelverket for staten slår fast at departementet skal fastsette mål og resultatkrav og følge opp at målene nås. Departementet har i perioden 2010–2016 ikke satt konkrete resultatmål for å sikre at målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane nås. Målet om godsoverføring er omtalt i etatsstyringsdialogen til Jernbaneverket og Kystverket, men departementet har ikke fulgt opp om konkrete tiltak faktisk har ført til at godstransport har blitt overført fra vei til sjø og jernbane. Transportetatene har heller ikke satt egne resultatmål for godsoverføring, og de rapporterer ikke om måloppnåelse for dette til departementet. Dette fører til at verken departementet eller transportetatene har informasjon om hvorvidt tiltak som er satt i verk for å oppnå godsoverføring, har hatt effekt, og departementet har i liten grad fulgt opp effektene av tiltak. I den siste NTP-en er det tatt med indikatorer som skal måle godsvolum på strekninger der det er konkurranse mellom transportformene.

Undersøkelsen viser at det mangler en felles, enhetlig strategi for godsoverføring som omfatter alle de tre transportetatene. Selv om transportetatene i den siste NTP-en jobbet fram et felles plangrunnlag, er det lite samarbeid på tvers av etatene for å få til å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. Dette vises også i etatenes utredningsarbeid og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag, der det er noen ulikheter i metodebruken, og der effekten av å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane i ulik grad er tatt med i de samfunnsøkonomiske analysene. Det er også mindre kompetanse og kapasitet innen utredninger og analyser av godstransport på sjø og jernbane enn det er for veitransport og persontrafikk. Departementet påpeker at det har hatt behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget for hvilke tiltak som best kan bidra til godsoverføring. Som en konsekvens av dette satte departementet i gang arbeidet med NTP Godsanalyse som grunnlag for *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Ifølge departementet og transportetatene har godsanalysen bidratt med nyttig informasjon for å kunne iverksette målrettede tiltak for å få til å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. Samlet sett kan manglende styringsinformasjon ha bidratt til at tiltak for å få mer godstransport over på sjø og jernbane ikke har blitt foreslått eller gjennomført.

6.3.2 Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet om å få mer godstransport over fra vei til sjø og jernbane

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for å legge til rette for et godt transporttilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette omfatter også å legge til rette for at veitransport over lange avstander overføres til sjø og jernbane. Det følger av økonomiregelverket for staten at departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i underliggende virksomheter.

I henhold til retningslinjene for arbeidet med tidligere NTP-er har de transportpolitiske målene vært grunnlaget for prioriteringer. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av prioriteringene skulle synliggjøres, men det skulle også legges vekt på andre hensyn ved prioritering av tiltak. Undersøkelsen viser at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke har vært styrende for hvilke prosjekter som er planlagt i NTP-ene i perioden 2006–2017. Det har vært gjennomført store prosjekter innen vei og persontransport på bane

med negativ samfunnsøkonomisk nytte. Departementet trekker fram politiske hensyn og målkonflikter i transportpolitikken som årsaker til dette. Samtidig påpeker departementet at det har vært utfordrende å finne samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter for godsoverføring, og at det derfor er planlagt og gjennomført få slike tiltak. Departementet har dermed lagt større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioriteringene av tiltak for overføring av godstransport fra vei til sjø og jernbane enn for andre tiltak. Det går fram av *Nasjonal transportplan 2018–2029* at regjeringen ønsker å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Samtidig planlegges det også framover med store prosjekter innen vei og persontransport på jernbane med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

For å lykkes med å endre transportmiddelfordelingen og overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane kreves det tiltak som øker konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport overfor veitransport. Undersøkelsen viser at det på vei er gjennomført mange tiltak som har kommet godstrafikken til gode. På sjø er det gjennomført enkelte farledstiltak, men kun 35 prosent av midlene som var planlagt til tiltak for å overføre godstransport fra vei til sjø i *Nasjonal transportplan 2014–2023*, er brukt på slike tiltak. Fra 2015 har Kystverket fått enkelte direkte virkemidler som kan bidra til godsoverføring, som tilskuddsordningen til havnesamarbeid fra 2015 og tilskuddsordning for overføring av gods fra vei til sjø fra 2017. På jernbanen er rammene i nasjonal transportplan oppfylt, men med unntak av midler til vedlikehold for å bedre driftsstabiliteten har midlene i stor grad gått til tiltak som kommer persontrafikken til gode. Mange planlagte tiltak på terminaler og kryssingsspor er ikke gjennomført i perioden. Samlet viser dette at til tross for store bevilgninger til samferdsel i perioden er det iverksatt få tiltak for å nå målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er det planlagt flere tiltak innen godstransport på sjø og jernbane. Stortinget har vedtatt en ambisjon om å overføre 30 prosent av de lange veitransportene til sjø og jernbane innen 2029. For å nå dette målet er det behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i meldingen.

Undersøkelsen viser at det er en målkonflikt mellom å legge til rette for effektiv veitransport og å overføre gods fra vei til sjø og bane. Det er også en målkonflikt når det gjelder å prioritere mellom person- og godstransport, særlig på jernbane. I NTP framheves det at det ved målkonflikter er departementets oppgave å avveie og prioritere mellom de ulike målene. Undersøkelsen viser at over tid har effektiv person- og godstransport på vei og persontrafikk på jernbane blitt prioritert foran målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. Dette er en viktig årsak til at målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane ikke har blitt nådd.

7 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om havner og farvann*, fastsatt 1. januar 2010, med endringer senest 1. oktober 2015 (havne- og farvannsloven).
- *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet).
- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- *Forskrift om jernbanevirksomhet mv. på det nasjonale jernbanenettet*, fastsatt 10. desember 2010 (jernbaneforskriften).
- *Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.*, fastsatt 20. desember 2016 (jernbaneforskriften).
- *Forskrift om sertifisering av førere av trekkraftkjøretøy på det nasjonale jernbanenettet*, fastsatt 27. november 2009 (førerforskriften).
- *Forskrift om lisens, sikkerhetssertifikat, sikkerhetsgodkjenning og andre forhold relatert til sikkerheten på jernbanen*, fastsatt 20. desember 2016 (lisensforskriften).
- *Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for godstransport på vei*, fastsatt 11. mai 2015.
- *Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for godstransport på vei*, fastsatt 31. mars 2017.

Instruks og retningslinjer

- *Instruks for Jernbaneverket*, fastsatt 12. juni 2009.
- *Jernbaneverket håndbok for vedlikehold*, 1. april 2014.
- Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005 og 19. februar 2016.
- Rundskriv R-109/14 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*
- *Retningslinjer for offentlig støtte til etablering og reetablering av private sidespor og godsterminaler*, fastsatt 13.10.2010.
- *Retningslinje 1 for transportetatens og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet (2010).
- *Retningslinje 2 for etatens og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet (2011).
- *Retningslinjer for transportetatens og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2010–2019*. Samferdselsdepartementet (2008).
- *Retningslinjer for tilskudd til havnesamarbeid*. Samferdselsdepartementet. 2015.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (2006–2007) fra Samferdselsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) fra Samferdselsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) fra Samferdselsdepartementet.

- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006.*
- St.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område.*
- St.prp. nr. 68 (2006–2007) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område.*
- St.prp. nr. 69 (2006–2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007.*
- Prop. 36 S (2010–2011) *Endringar i statsbudsjettet for 2010 under Samferdselsdepartementet.*
- Prop. 32 S (2011–2012) *Endringar i statsbudsjettet for 2011 under Samferdselsdepartementet.*
- Prop. 36 S (2012–2013) *Endringar i statsbudsjettet for 2012 under Samferdselsdepartementet.*
- Prop. 21 S (2013–2014) *Endringar i statsbudsjettet 2013 under Samferdselsdepartementet.*
- Prop. 32 S (2014–2015) *Endringar i statsbudsjettet 2014 under Samferdselsdepartementet.*
- Prop. 1 S Tillegg nr. 2 (2015–2016) *For budsjettåret 2016 – Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 under Samferdselsdepartementet mv. (noen saker om veg og jernbane og saldering).*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 35 (1992–1993) *Norsk jernbaneplan 1994–1997.*
- St.meld. nr. 39 (1996–97) *Norsk jernbaneplan 1998–2007.*
- St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015.*
- St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk.*
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019.*
- Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk.*
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023.*
- Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren.*
- Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030, en felles løsning med EU.*
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029.*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 13 (2006–2007) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. S. nr. 13 (2007–2008) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. S. nr. 13 (2008–2009) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. S. nr. 13 (2009–2010) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2010–2011) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2011–2012) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2012–2013) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2013–2014) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2014–2015) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2015–2016) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. 13 S (2016–2017) *Budsjettinnstilling.*
- Innst. S. nr. 253 (1996–1997) *Innstilling fra samferdselskomiteen om Norsk jernbaneplan 1998–2007.*
- Innst. S. nr. 272 (2002–2003) *Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen.*
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) *Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006–2015.*
- Innst. S. nr. 274 (2006–2007) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen.*
- Innst. S. nr. 230 (2006–2007) *Innstilling til Stortinget frå finanskomiteen.*

- Innst. S. nr 7 (2007–2008) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag om å utarbeide en handlingsplan for kryssingsspor og andre tiltak som kan løse kapasitetskrisen for gods på jernbanen.*
- Innst. S. nr. 145 (2007–2008) *Norsk Klimapolitikk.*
- Innst. S. nr. 300 (2008–2009) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2010–2019.*
- Innst. 390 S (2011–2012) *Norsk Klimapolitikk.*
- Innst. 166 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen.*
- Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023.*
- Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren.*
- Innst. 211 S (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030, en felles løsning med EU.*
- Innst. 213 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag om tiltak for å flytte mer godstransport fra land til sjø.*
- Innst. 312 S (2015–2016) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Representantforslag om en nærskipfartsstrategi for å styrke nærskipfartens rammevilkår.*
- Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029.*

Andre stortingsdokumenter

- Dokument nr. 8:92 (2006–2007) *Representantforslag om en handlingsplan for kryssingsspor og andre tiltak som kan løse kapasitetskrisen for gods på jernbanen.*
- Dokument 3:5 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken.*
- Dokument 3:13 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen.*
- Dokument 3:2 (2013–2014) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012.*
- Dokument 3:8 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs.*
- Dokument 8:40 S (2014–2015) *Representantforslag om tiltak for å flytte mer godstransport fra land til sjø.*
- Dokument 8:41 S (2014–2015) *Representantforslag om mer gods på sjø.*
- Dokument 8:45 S (2015–2016) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Line Henriette Hjemdal, Olaug V. Bollestad, Geir Sigbjørn Toskedal og Rigmor Andersen Eide om en nærskipfartsstrategi for å styrke nærskipfartens rammevilkår.*

Tildelingsbrev og etatsstyringsdokumenter

- Samferdselsdepartementet (2006–2016) *Tildelingsbrev til Jernbaneverket.*
- Samferdselsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet.*
- Samferdselsdepartementet (2006–2017) *Tildelingsbrev til Kystverket.*
- Samferdselsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev til Statens vegvesen.*
- Samferdselsdepartementet (2010–2016) *Etatsstyringsmøtereferater med Kystverket.*
- Samferdselsdepartementet (2010–2016) *Etatsstyringsmøtereferater med Jernbaneverket.*

Rapporter

- Jernbaneverkets årsrapporter for årene 2007–2016.
- Kystverkets årsrapporter for årene 2007–2016.
- Statens vegvesens årsrapporter for årene 2007–2016.

- Jernbaneverkets tertialrapporter for årene 2010–2016.
- Kystverkets tertialrapporter for årene 2010–2016.
- CargoNets årsrapporter for årene 2007–2016.
- TØI (2003) *Overføring av gods fra veg til sjø til bane*. Rapport 663/2003.
- Jernbaneverket (2005) *Handlingsprogram for Jernbaneverket. Oppfølging av St. meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015*.
- Merknadsdokumenter til Jernbaneverkets handlingsprogrammer.
- Jernbaneverkets *Jernbanestatistikk* 2006–2008 og 2011–2014.
- Jernbaneverket (2007) *Godstransport på bane – Jernbaneverkets strategi*.
- Econ (2007) *Gods fra vei til bane*. Rapport 2007-110.
- Jernbaneverket (2009) *Handlingsprogram 2010–2019. Oppfølging av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019*.
- Jernbaneverket (2010) *Hovedplan Alnabru Containerterminal, Byggetrinn 1*.
- Jernbanegruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet (2011) *Hovudutfordringar for norsk jernbane. Rapport frå arbeidsgruppe om vidare utvikling av norsk jernbane*.
- TØI (2011) *Konkurransflater i godstransport*. Rapport 1125/2011.
- TØI (2011) *Grunnprognoser for godstransport til NTP 2014–2023*. Rapport 1126/2011.
- Jernbaneverket (2012) *Kvalitetssikring Alnabru Containerterminal*.
- TØI/Sitma (2012) *Godstransport i korridorer: Egenskaper og virkemidler for overføring av gods*. Rapport 1195/2012.
- TØI (2012) *Nasjonal godstransportmodell. En innføring i bruk av modellen*. Rapport 1247/2012.
- Terramar AS, Oslo Economics AS og HUPAC Intermodal SA (2012) *Kvalitetssikring av konseptutredning for fornyelse og utvidelse av Alnabru godsterminal*.
- Jernbaneverket (2012) *Utvikling av jernbanen i Oslo-navet*.
- NOU 2013:8 *Med los på sjøsikkerhet*.
- Naturvernforbundet (2013) *Gods fra trailer til tog*.
- NHO Logistikk og Transport, Cargonet, Spekter og Norsk Industri (2013)
- *Hurtig, punktlig og miljøvennlig. Nødvendige tiltak for å styrke godstogets konkurransekraft*.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipfart*.
- Jernbaneverket (2014) *Handlingsprogram 2014–2023. Oppfølging av Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Jernbaneverket (2014) *Transport- og infrastrukturkapasitet – Situasjonsbeskrivelse*.
- NHO Logistikk og Transport (2014) *Potensiale for sjøtransport – Oppsummering etter samtaler med vareeiere og spedisjonsbedrifter*.
- Samferdselsdepartementet (2014) *Rapport om kabotasje på veg i Norge*.
- NTP 2014–2023 Utredningsfasen *Effektive knutepunkter GODSTRANSPORT*.
- NTP 2014–2023 Utredningsfasen *Revisjon av målstruktur*.
- TØI (2014, revidert 2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*, Rapport 1307/2014.
- TØI (2014) *Marginale eksterne kostnader for godstransport på sjø og jernbane – en forstudie*. Rapport 1313/2014.
- TØI (2014) *Sårbarhet og beredskap i godstransport*. Rapport 1324/2014.
- TØI (2014) *En analyse av avgifter og tidsbruk i norske havner*, TØI-rapport 1345/2014.
- TØI (2014) *Referansealternativet – utgangspunkt for analyse av terminalstrukturer*, TØI-rapport 1347/2014.
- TØI (2014) *Verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor - en gjennomgang*. Rapport 1349/2014.
- TØI (2014) *Rammebetingelser i transport og logistikk*. Rapport 1353/2014.
- TØI (2014) *Transportytelser i Norge 1946–2013*. Rapport 1359/2014.

- TØI (2014) *Analyse av havners, jernbaneterminalers og samlastterminalers omland*. Rapport 1360/2014.
- TØI (2014) *Godstransportmarkedets sammensetning og utvikling*. Rapport 1363/2014.
- TØI (2014) *Transportytelser for godsskip i norske farvann*. Rapport 1369/2014.
- TØI (2014) *Næringslivets logistikk-systemer – Hvordan ser de ut og hvordan har de utviklet seg?* Rapport 1371/2014.
- TØI/Sitma (2014) *Kostnadsstrukturer i godstransport - Betydning for priser og transportvalg*. Rapport 1372/2014.
- TØI (2015) *Varestrømsmatriser med basisår 2012/2013*. Rapport 1399/2015.
- TØI (2015) *Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport*. Rapport 1424/2015.
- TØI (2015) *Kostnadsmodeller for transport og logistikk – basisår 2012*. Rapport 1435/2015.
- Vista Analyse (2015) *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak innenfor godstransport*. Rapport 2015/37.
- Vista analyse (2015) *Marginale eksterne kostnader ved transport av gods på sjø og bane*. Rapport 2015/54.
- Sintef (2015) *Teknologi i transportsystemer for gods – utvikling og bruk av teknologi for sikker, effektiv og miljøvennlig transport av gods*.
- Oslo Economics (2015) *Konkurransanalyse av godstransportmarkedet*, Rapport 2015/9.
- Oslo Economics (2015) *Analysen i konkurransen i to delmarkeder i godstransportmarkedet*.
- Oslo Economics (2015) *Konkurransanalyse av havnesektoren*. Rapport 2015-32.
- Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet - Grunnlag for vekst og velferd*.
- Marskar m.fl. (2015) *NTP Godsanalyse. Hovedrapport*.
- Marskar/Askildsen (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 1: Kartlegging og problemforståelse*, februar 2015.
- Presttun m.fl. (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 2: Offentlige godsterminaler*.
- Marcussen (2015) *NTP Godsanalyse. Delrapport 3: Virkemidler og tiltak*.
- Transportetatene og Avinor (2015) *Utfordringer for framtidens transportsystem. Hovedrapport fra analyse- og strategifasen*.
- Miljødirektoratet (2015) *Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030*.
- TØI (2016) *Tunge kjøretøy og trafikkulykker - Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Rapport 1494/2016.
- TØI (2016) *Transportytelser for godsskip i norske farvann 2010–2015*. Rapport 1513/2016.
- Jernbaneverket (2016) *Godsstrategi for jernbanen 2016-2029*.
- Jernbaneverket (2016) *Høy aktivitet for gods på bane. Statusrapport oktober 2016*.
- Kystverket (2016). *Status 2016. Skipstrafikk - Godstransport - Klimagassutslipp*.
- Kystverket (2016) *Samfunnsøkonomisk analyse av statlige tilskudd til investeringer i havner*.
- Kystverket (2016) *Kystverkets vurdering av gevinster ved alternativ organisering av sjøtrafikksentraler og regioner*.
- Jernbaneverket og Trafikverket (2016) *HUVUDRAPPORT. Oslo–Göteborg – Utvikling av jernbanen i korridoren*.
- Transportetatene og Avinor (2016) *Grunnlagsdokument Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- DNV GL (2016) *Klimaeffekter ved overføring av gods fra vei til sjø*. Rapport 2016-460.
- Bane NOR (2017) *Høringsutkast av Implementeringsplan infrastrukturavgifter*.

- Kystverket (2017) *Status 2017 Skipstrafikk – Godstransport – Havn.*
- Samferdselsdepartementet (2017) *Oppfølging av nasjonal havnestrategi - Stamnetthavner.*
- Norges Rederiforbund (2017) *Konjunkturrapport 2017.*
- Shortsea Promotion Center (2017). *Sjøkorridorer med konkurranseflate sjø-vei.*

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra følgende virksomheter:

- Samferdselsdepartementet
- Statens vegvesen
- Jernbaneverket (Jernbanedirektoratet og Bane NOR fra 1. januar 2017)
- Kystverket
- leder av NTP Godsanalyse
- Norges Rederiforbund
- Havneforeningen (Norske Havner fra 26. april 2017)
- Oslo havn
- seks norske og svenske godsoperatører på bane
- tre godsrederier
- to vareeiere
- ett speditørselskap
- én terminaloperatør i havn
- Transportstyrelsen i Sverige
- Trafikverket i Sverige
- Transportøkonomisk institutt
- Statens jernbanetilsyn
- Statistisk sentralbyrå
- Shortsea Promotion Center
- Næringslivets Hovedorganisasjon Logistikk og Transport

Det er gjennomført et gruppeintervju med fem logistikkansvarlige – tre fra varehandelselskaper og to fra speditørselskaper.

Andre kilder

Internettsider

- Short Sea Shipping
- Regjeringen
- Kystverket
- Nor Lines
- CargoNet
- Green Cargo
- Bane NOR
- Jernbanedirektoratet
- Railway
- Miljøstatus.no

Høringsinnspill

- Norges Rederiforbund (2017) *Norges Rederiforbunds innspill til Nasjonal transportplan 2018–2029.*
- Kystrederiene (2017) *Høringssvar fra Kystrederiene - Grunnlagsdokument Nasjonal transportplan 2018–2029.*
- NHO Sjøfart (2017) *Innspill til Stortingets behandling av NTP 2018–2029.*
- Samferdselsdepartementet (2015) *Høringsuttalelse fra Samferdselsdepartementet til NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd.*

Brev og notat

- *Godstransport på jernbane – føringer for Jernbaneverkets videre arbeid.* Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket av 15.12.2015.
- *Godstransport på jernbane - føringer for Jernbaneverkets videre arbeid.* Brev fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet av 26.04.2016.
- *Vedtak etter klage fra Green Cargo AB.* Brev fra Statens Jernbanetilsyn til Bane Nor SF av 07.04.2017.
- Kystverket (2016) *Kapasitet samfunnsøkonomi og nautisk risiko i 2016, plan for rekruttering.* Notat.

Veiledere

- Statens jernbanetilsyn (2014) *PF06 Søknad om lisens og nytt sikkerhetssertifikat del A og B (Norske virksomheter).*
- Statens Jernbanetilsyn (2016). *Veileder for nytt, endret eller fornyet sikkerhetssertifikat A og B (norske og utenlandske virksomheter).*

8 Vedlegg

Vedlegg 1 Planlagte og gjennomførte «godstiltak» på sjø, jernbane og vei

Trans- portform	Periode	Tiltak	Planlagt økonomisk ramme (nomi- nelle mill. kroner)	Regnskap	Gjennomført
Sjø	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Utbedring av farleder	2762 mill. kroner	2351 mill. kroner	Delvis
Sjø	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Marco Polo-programmet	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt før 2012 2012-2016: Om lag 4 mill. kroner	Ja
Sjø	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Short Sea Promotion Center Norway (SPC)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt før 2012. 2012-2017: Om lag 2,8 mill. kroner.	Ja
Sjø	NTP 2006-2015	Endring i havnestruktur for økt godskonsentra- sjon	Ikke økono- misk virke- middel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Nye havne- og farvanns- lov.	Ikke økono- misk virke- middel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Prosjekt "Hvordan lykkes med sjøtransport"	Ikke økono- misk virke- middel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Havnestruktur - definere utpekte havner	Ikke økono- misk virke- middel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Reduksjon i gebyrer og avgifter. Fjerne kystgebyret Fjerne årsavgift for havnesikkerhet	Om lag 115 mill. kroner	Om lag 115 mill. kroner	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Økt bruk av farledsbevis	Ikke beregnet inntektsbortfall fra losavgifter	Ikke beregnet inntekts- bortfall fra losavgifter	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Gjennomgang av lostje- nesten	Ikke økono- misk virke- middel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Sjø	NTP 2010-2019	Forenkling av regelverk om meldeplikt for fæ- røyer i forbindelse med anløp i norske havner og farvann (SafeSeaNet).	Ikke oppgitt	Om lag 72 mill. kroner	Ja

Trans- portform	Periode	Tiltak	Planlagt økonomisk ramme (nomi- nelle mill. kroner)	Regnskap	Gjennomført
Sjø	NTP 2014-2023	Virkemidler for godsoverføring - Tilskuddsordning for investeringer i utpekte havner - Tilskuddsordning for havnesamarbeid - Tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø - Styrke forskning og utredning om godstransport på sjø og kombinerte transportløsninger - Reduksjon i losavgifter	1200 mill. kroner i perioden 2014-2017.	Tilskudd til investering i havner: Tilskuddsordningen er ikke opprettet Tilskudd til havnesamarbeid: 2015-2017: 21,2 mill. kroner Reduksjon i losberedskapsavgiften f.o.m. 2016: 172 mill. kroner Til sammen 335 mill. kroner i perioden 2014-2017. Utredningsmidler disponert av Forskningsmidler disponert av Samferdselsdepartementet 87,5 mill. kroner Samferdselsdepartementet: 24,6 mill. kroner Tilskudd til godsoverføring fra veg til sjø: 82 mill. kroner Samlet i perioden 2014-2017: 387,3 mill. kroner	Delvis
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Drift og vedlikehold	54100 mill. kroner	67265 mill. kroner	Ja
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Alnabru godsterminal	1200 mill. kroner	323 mill. kroner i 2006-2016	Delvis
Jernbane	NTP 2006-2015	Ganddal godsterminal	370 mill. kroner	651 mill. kroner	Ja
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	"Øvrige godsterminaler	474 mill. kroner (Handlingsprogram 2006-2017)	Om lag 1220 mill. kroner	Delvis 7 av 9 planlagte tiltak er gjennomført. Ett er under gjennomføring."
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023"	Kryssingsspor	Om lag 2500 mill. kroner (Handlingsprogram 2006-2017)	Om lag 1700 mill. kroner	Delvis 9 av 24 planlagte tiltak er gjennomført. To er under gjennomføring"
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Øvrige kapasitetsøkende tiltak	Om lag 2050 mill. kroner	Om lag 3060 mill. kroner	Ja
Jernbane	Godsstrategi 2007	Fjerne el-avgiften for skinnegående transport	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ja
Jernbane	Godsstrategi 2007	Fritak for grunnavgiften på mineralolje	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ja
Jernbane	NTP 2006-2017 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Jernbaneforbindelse til havner: Drammen havn Larvik havn (bygges i 2017) Grenland havn (Brevik) Kristiansand Havn (Vatnestrøm sidespor)	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Delvis 3 av 4 planlagte tiltak er gjennomført
Jernbane	NTP 2010-2019	Eierskap jernbanegodsterminaler overtas av Jernbaneverket	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Jernbane	NTP 2010-2019	Åpne opp for endringer i sportilgangsregelverket	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Nei

Trans- portform	Periode	Tiltak	Planlagt økonomisk ramme (nomi- nelle mill. kroner)	Regnskap	Gjennomført
Jernbane	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019	Marco Polo-programmet	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ja
Jernbane	Handlingsprogram 2006-2015	Profilutvidelser av tunneler A-96T for å kunne framføre semihengere og mulitpurpose-vogner	38 mill. kroner	Jernbanedirektoratet opplyser at tiltaket ble gjennomført i henhold til målsettingen i handlingsprogrammet 2006-2013.	Ja
Jernbane	Handlingsprogram 2014-2023	Støtte til sidespor	50 mill. kroner	10 mill. kroner	Delvis
Jernbane	Handlingsprogram 2014-2023	Beredskapstiltak	150 mill. kroner	110 mill. kroner	Delvis
Vei	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Drift og vedlikehold av vegnettet	84 164 mill. kroner	66 565 mill. kroner	Delvis
Vei	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019 NTP 2014-2023	Investeringer i vegnettet Inkluderer tiltak for veitilknytning til havn eller godsterminal.	104 167 mill. kroner	113 533 mill. kroner	Ja
Vei	NTP 2006-2015	Åpning for bruk av tømmerbiler med 56 tonn totalvekt	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Vei	NTP 2006-2015	Åpnet for maks lengder på inntil 19,5 m for semitrailere og vogntog som avviker fra europeiske fellesbestemmelser	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Vei	NTP 2006-2015	Prøveordning med bruk av modulvogntog	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Vei	NTP 2010-2019	Riksvegstatus for tilknytningsveger til stamnett-havner (endring fra 01.01.2010):	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja 7 veier er omklassifisert
Vei	NTP 2010-2019	Permanent bruk av modulvogntog	Ikke økonomisk virkemiddel	Ikke økonomisk virkemiddel	Ja
Vei	NTP 2006-2015 NTP 2010-2019	Rassikringstiltak	4000 mill. kroner	6874 mill. kroner (for fylkesveier er det ikke oppgitt tall for 2006-2009)	Ja
Vei	NTP 2014-2023	Skredsikring	3632 mill. kroner	9171 mill. kroner	Ja

Kilde: Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket og Samferdselsdepartementet

Vedlegg 2 Økonomiske rammevilkår i transportsektoren

Særagifter som berører sektoren	Brukerbetaling infrastruktur og tjenester	Skattefordeler, reduserte satser, avgiftslettelser og fritak
<i>Vegtransport</i>		
Vegbruksavgift på drivstoff herunder biodrivstoff som omfattes av omsetningskravet Miljødifferensiert vektårsavgift CO2-avgift Smøreoljeavgift	Bompenger Ferjetakster på riksveg- og fylkesvegferjer	Biodrivstoff utover omsetningskravet ilegges ikke vegbruksavgift på drivstoff Biogass ilegges ikke vegbruksavgift
<i>Jernbanetransport</i>		
CO2-avgift Svovelavgift NOX-avgift eller bidrag til NOX-fond Smøreoljeavgift	Kjørevegsavgift	Fritak fra el-avgift
<i>Innenriks sjøfart</i>		
CO2-avgift Svovelavgift NOX-avgift eller bidrag til NOX-fond Smøreoljeavgift	Anløpsavgift Sektoravgifter til Kystverket, herunder farledsbevisavgift: Losberedskapsavgift Losingsavgift Gebyr for farledssertifikat Sikkerhetsavgift Gebyrene til Sjøfartsdirektoratet: Førstegangsregistrering av skip og årlige registreringer Sertifiseringer og sertifikatutstedelse Skipsregistreringer – NOR (evt. NIS el.a.)	Fritak for grunnavgift på mineralolje Fritak for CO2-avgift på naturgass og LPG Redusert el-avgift for landstrøm Rederiskatteordning (en lav skatt beregnes etter tonnasje, overskudd er skattefritt) Tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs (refusjon av rederiets innbetaling til norsk forskuddstrekk og arbeidsavgift) (Ikke alle velger denne ordningen) Særfradrag sjøfolk
<i>Utenriks sjøfart</i>		
	Anløpsavgift Sektoravgifter til Kystverket, herunder farledsbevisavgift: Losberedskapsavgift Losingsavgift Gebyr for farledssertifikat Sikkerhetsgebyr Gebyrene til Sjøfartsdirektoratet: Førstegangsregistrering av skip og årlige registreringer Sertifiseringer og sertifikatutstedelse Skipsregistreringer – NOR, NIS el.a.	Fritak fra grunnavgift på mineralolje Fritak fra CO2-avgift Redusert el-avgift for landstrøm Fritak fra svovelavgift Fritak fra NOx-avgift Rederiskatteordning (en lav skatt beregnes etter tonnasje, overskudd er skattefritt) Tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs (refusjon av rederiets innbetaling til norsk forskuddstrekk og arbeidsavgift) (Ikke alle velger denne ordningen) Særfradrag sjøfolk

Kilde: Samferdselsdepartementet

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7