

Oslo, 1. juli 2020

Norske Havner representerer havnene i Norge og arbeider for å synliggjøre havnenes betydning, utvikling og konkurranseevne.

Norske Havner er en del av arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen Samfunnsbedriftene som organiserer over 535 lokale og regionale samfunnsbedrifter, primært med kommunalt eierskap.

FNs bærekraftsmål er rettesnor og grunnlag for det Samfunnsbedriftene arbeider med og står for.

Til

Samferdselsdepartementet

Epost; postmottak@sd.dep.no

Deres ref: 20/722

Nasjonal transportplan 2022-2033 - Høring av transportvirksomhetenes svar på oppdrag fra departementet

Norske Havner viser til utsendt høring på transportvirksomhetenes oppdrag fra departementet, datert 18. mars 2020, og oversender med dette vår høringsuttalelse.

1. Innledende kommentarer

Neste vår, om ca 9 måneder, skal regjeringen legge frem forslag til ny nasjonal transportplan (NTP). Om 10 år skal samfunnet ha redusert klimautslippene med minst 50 % i ikke-kvotepliktig sektor. Transportsektoren står for en betydelig andel, 55 % av klimagassene i ikke-kvotepliktig sektor¹. Planen regjeringen legger frem neste år vil derfor være helt sentral for resultatet vi oppnår i 2030 dvs om bare 10 år. Med andre ord er neste NTP en historisk mulighet og et historisk ansvar.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625.pdf>

Det er satt fem delmål for neste NTP periode. De neste årene skal vi både håndtere betydelig økte transportbehov og redusere klimautslippene betraktelig. Dette skal gjøres samtidig som en skal øke konkurranseevnene til næringslivet og forenkle reisehverdagen for folk flest. På toppen av det hele skal dette gjøres med betydelig strammere økonomiske rammer enn tidligere.

Dette er svært krevende målsetninger. De krever at en klarer å løsrive seg fra tidligere vanemønster, jobbe mer strategisk på tvers mellom transportformene og se etter nye løsninger utenfor de eksisterende rammene (tenke utenfor boksen). En må lete etter den optimale transportmiddelfordelingen og, en må være villig til å ta konsekvensene for å få det til.

De besvarelsene som fagetatene har levert er et viktig grunnlag for det videre arbeidet med NTP, for de politiske vurderingene og veivalgene som skal gjøres. Derfor er også det arbeidet som fagetatene har levert, og åpenhet rundt besvarelsene, svært viktig.

Norske Havner vil at Nasjonal transportplan 2022-2033 skal legge til rette for et bærekraftig og fremtidsrettet transportsystem, basert på rettferdig konkurranse mellom transportformene, som fremmer næringsutvikling. Vårt fokus i denne høringen vil være i hvilken grad analysen som er gjort svarer ut disse målsetningene og regjeringens fem egne mål.

På denne bakgrunn er våre tilbakemeldinger kort oppsummert følgende:

- **Strategisk fokus eller utbyggingsfokus:** Norske Havner mener overordnet at etatenes vurdering av utfordringsbilde preges av etatenes rolle som utbygger og forvaltere av infrastruktur. Konsekvensen er at etatene i begrenset grad klarer å tenke strategisk på hvordan utfordringer kan løses uten å bygge ut kapasitet. Det er på det rene at de samfunnsøkonomiske forutsetningene for å bygge seg ut av trafikale flaskehalser og utfordringer ikke er tilstede. Det har blitt poengtert gjennom lang tid. Prisen på infrastrukturen i årene som kommer må ned, samfunnet forventer bedre samferdselsløsninger for en billigere penge i årene som kommer. Dette synliggjør at etatene ikke har vurdert oppdragene i en helhet, men det stiller også spørsmål ved hvordan departementet har utformet bestillingen av oppdragene.
- **Et bærekraftig transportsystem for fremtiden:**
 - **Trafikkutvikling:** Det at mer skal flyttes langt, og at utenlandstrafikken fra kontinentet trolig vil øke som følge av endringer i den europeiske logistikkorganisasjonen, gjør at sjøtransporten bør kunne ta markedsandeler i fremtiden. Men det fordrer at havnene og sjøtransporten får gode rammevilkår til å utvikle seg og ikke bli hengende igjen i statsbudsjettet, slik det har vært tilfelle de siste årene.
 - **Klima og miljø:** Norske Havner mener at Staten vegvesens besvarelse i liten grad bidrar til å løse miljøutfordringer fremover. Norske Havner mener at rettferdig konkurranse mellom transportformene, hvor eksterne samfunnskostnader plasseres på den som forurenser, vil være det viktigste tiltaket for en bærekraftig transportsektor.

- **Trafikksikkerhet:** Det faktum at tunge kjøretøy er involvert i hver tredje dødsulykke på norske veier, og at vi har store utfordringen knyttet til utenlandske kjøretøy, gjør at kontroll- og sanksjonsregime må styrkes vesentlig. Norske Havner mener også dette viser at godsoverføringsmålet fortsatt har sin misjon og at det må følges opp med konkrete tiltak for å styrke sjø- og banetransporten.
 - **Samfunnsikkerhet:** Norske Havner mener det er viktig at ikke prissatte samfunnsikkerhetsvirkninger vurderes grundig når en skal videreutvikle transportsystemet. Norske Havner mener at selv om det er krevende å vurdere samfunnsikkerhet vet vi at kriser vil inntreffe, ofte overraskende. Det er derfor viktig å bygge infrastruktur som fungerer også i kriser slik at viktige forsyningslinjer opprettholdes i størst mulig grad.
 - **Norge – en øy utenfor EU:** Norske Havner mener at påvirkningen fra de internasjonale organisasjonene/avtalene har for utviklingen innen samferdselsområdet er bemerkelsesverdig fraværende i transportetatens arbeid. Når rammevilkårene for norsk transportpolitikk i så stor grad legges utenfor Norge, er det underlig at ikke dette en gang tas opp som et tema i utredningene til etatene. Norske Havner forventer at dette blir rettet opp i det videre arbeidet med ny nasjonal transportplan. Sentrale rammer for norsk transportpolitikk legges i Brussel (EU) og i London (IMO).
 - **Transportmiddelfordeling:** Norske Havner er betenkt over at transportmiddelfordeling ikke er tema i analysene og stiller spørsmål ved bakgrunnen for dette. Det at ekspertutvalget som leverte rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet»² argumenterte for å fjerne godsoverføringsmålet, uten annet enn en teoretisk betraktning, kan ikke være avgjørende for hvordan en gjennomfører analyser og tenker helhetlig for å løse fremtidens transportutfordringer. Det er bare så se på hva fylkeskommunene vektlegger i sine innspill.
- **En verden i endring:**
 - **Framskrivninger:** Norske Havner viser til at etatene legger Nasjonal godsmodell til grunn for å vise trafikkutviklingen frem mot 2030 og 2050. Etatene påpeker selv store svakheter ved modellen som gir et usikkert bilde av fremtiden, der det må forventes trendbrudd. Norske Havner er enige med etatene i at framskrivningene kan benyttes som grunnlagsinformasjon for hvilke utfordringer som kan oppstå i fremtiden, men at etatene i for liten grad adresserer de reelle tiltakene som vil løse utfordringene i tråd med målene til NTP-arbeidet.
 - **Samfunnsøkonomiske analyse:** Norske Havner erkjenner at det å finne gode modeller for å analysere eksempelvis naturinngrep er krevende. Men det er også en betydelig fare for at dersom en ikke finner gode modeller så tar en lettere på vurderingene og vi får prioriteringer på feilaktig grunnlag. Vi er redd for at det bl.a. har medført nedprioritering av sjøtransporten. Det er derfor viktig at det jobbes godt med dette

² https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapport-teknologiutvalget_web.pdf

videre slik at vi får bedre beslutningsgrunnlag i fremtiden og ikke får prioriteringer på feilaktig grunnlag.

- **Teknologi:** Den teknologiske utviklingen slår inn på mange områder, men den er ikke minst under stor utvikling i norske maritime miljøer. Dette er noe Norge vil profitere på. Norske havner er også ganske sikker på at skipsfarten vil ligge langt fremme i den teknologiske utviklingen. Å bruke teknologi som et argument for ikke å tenke transportmiddelfordeling vil derfor være et stort feilskjær.
- **Nye næringer i havrommet:** Skal en lykkes med både å høste av de nye næringene, sjømatnæringene og fiskeri må det satses på gode infrastrukturiltak som støtter opp under disse næringene. Gjør en ikke det, vil en gå glipp av store verdier for landet. Havnene spiller en sentral rolle som nav mellom sjø og land. Norske Havner mener at skal en høste av de nye havnæringene, må det satses på infrastruktur i havn.
- **En fremtidsrettet kystforvaltning:** Norske Havner frykter at Kystverkets budsjetter ikke vil bli prioritert godt nok fremover, og at dette går utover deres mulighet til å bidra til å utvikle effektive, miljøvennlige og trygge transportløsninger. Norske Havner mener det er viktig at Kystverkets omorganisering støttes opp med budsjettmidler som gjør at det kan gjennomføre viktige prosjekter for kysten. Norske Havner mener at eventuelle kutt i allerede marginale budsjettposter for Kystverket, vil være en barriere for utviklingen av et bærekraftig transportsystem som bidrar til grønn omstilling og en reell nedbygging av kysten. Norske Havner mener det må satses på et kystløft med en økonomisk opptrappingsplan for kystkapittelet til 5 % i 2025 og 7 % i 2030 (mot dagens ramme på 3,8 prosent) slik at sentrale infrastrukturprosjekter kan gjennomføres.

Ut fra dette er våre prioriteringer og tiltak i neste NTP følgende:

- Rammevilkårene må stimulere til å endre transportmiddelfordelingen slik at transportformenes naturlige fortrinn utnyttes betydelig bedre enn i dag
- Det må satses på et kystløft med en økonomisk opptrappingsplan for kystkapittelet til 5 % i 2025 og 7 % i 2030 (dagens ramme er på 3,8 prosent)
- Det må utarbeides en konkret plan for å styrke de maritime forsyningskjedene gjennom å bedre vei- og banetilknytning til havnene og utbedring av farleder i farvannet.
- Det må gjennomføres en analyse av sammenhengen mellom arealtilgang/arealutnyttelse, næringsutvikling og grønn sjøtransport. Havnene må sikres tilstrekkelig og tidsriktig areal.
- Det må bygges infrastruktur i havn og på land tilpasset behovet til de nye havnæringene.
- Utvikling av fiskerihavner må inkluderes i transportplanene, både på sjø- og landsiden
- Transportsektorens påvirkning på klima og miljø må beregnes og prises. Det må også innføres klare klimamål for transportsektoren, slik enkelte storbyer allerede har gjort.
- Det må innføres klimaregnskap for alle infrastrukturiltak

- Avgifts-regimet må utformes etter prinsippet om at forurenser betaler. De enkelte transportformene må dekke sine eksterne kostnader fullt ut. For å legge til rette for rettferdig konkurranse mellom transportformene må veiprisering for tungtransporten innføres.
- Tilskuddsordningene for effektive og miljøvennlige havner og tilskuddsordningen for godsoverføring må styrkes og videreføres i tråd med anbefalingene fra Kystverket. Videre må tilskuddsordning for havnesamarbeid videreføres i tråd med evaluering av ordningen.
- Videreutvikle havnene til sentrale energiknutepunkt i transportsystemet, herunder tilbud om land- og ladestrøm
- Det må etableres et FOU-program for grønn skipsfart og logistikkorganisering
- Det må utvikles bedre modeller for å understøtte utviklingen av et bærekraftig transportsystem (prognosemodeller som vurderer samfunnsnytt og lønnsomhet)
- Kystverket må implementere omorganiseringsprosessen i etaten og styrkes som havnefaglig etat.

2. Arbeidsprosessen med NTP 2022-2033

I arbeidet med denne planen er det lagt opp til en helt ny prosess. Da prosessen ble lansert ble det understreket at dette skulle være en mer demokratisk og politisk prosess, der fagetatene skulle jobbe ut fra politiske gitte målsettinger. Demokratiske prosesser handler også om involvering av organisasjonslivet, og vi stiller spørsmål ved hvor god denne prosessen egentlig har vært så langt.

Det er nå gjennomført en rekke oppdrag i fagetatene på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Disse oppdragene, som både er svært omfattende, fragmentert og faglig krevende, har nå vært på høring. Selv om organisasjonene inviteres inn i høringene er vi kritiske til hvor tilgjengelig dette materialet er. Vi opplever at mange organisasjoner som burde ha stor interesse av dette arbeidet ikke har kompetanse og ressurser til å gjøre et relevant arbeid i forhold til disse høringene. Faren er stor for at interesseorganisasjonene ikke har mulighet til å komme med relevante og viktige korrigeringer og innspill til det videre arbeidet som skal gjøres i departement og regjering. Slik sett var grunnlagsdokumentene fra etaten som ble laget før et langt bedre alternativ fordi det satte ting inne i en helhet.

Vi opplever også at selv om vi som organisasjoner skal svare innen 1. juli, så er sentrale deler av utredningene, eksempelvis beregning av klimaeffekter, ikke ferdigstilt når høringsfristen går ut. Dette er et av de viktigste utredningsoppdragene og står helt sentralt i vår vurderinger.

De faglige utredningene er svært viktig for det videre arbeidet med NTP, ikke minst fordi de ofte er førende for viktige prioriteringer. Når materialet blir for omfattende, og heller ikke er klart til høringsfristen, er det en ufullstendig og lite demokratisk prosess. I tillegg er det gjennomført bare ett møte med interesseorganisasjoner siden prosessen startet opp.

Norske Havner forventer en lagt bedre involvering i en så viktig NTP prosess som denne, og foreslår at det gjennomføres høringsrunder med grupperinger av interesseorganisasjoner.

Norske Havner mener også at når etatene har levert framskrivninger for klimagassutslipp og modellert energi- og elektrisitetsbehov må det gjennomføres en egen høringsrunde for disse besvarelsene.

3. Norske havners kommentarer til besvarelsene på oppdragene

Det er gjort et omfattende arbeid knyttet til de oppdragene som Samferdselsdepartementet har gitt transportetatene. Vi vil i dette kapittelet kommentere mer konkret hvordan Norske Havner ser på oppdragene som er gjennomført og resultatene etatene har kommet frem til.

3.1. Strategisk fokus eller utbyggingsfokus

Etatenes vurderinger

Grunnlaget for analysene til etatene er at utfordringer i transportsystemet oppstår når personer eller gods ikke får gjennomført reisen raskt, sikkert, miljøvennlig og med ønsket standard.

Etatene redegjør slik for sammenhengene mellom utvikling av transportsystemet og den generelle samfunnsutviklingen;

«Et godt utbygd transportsystem legger til rette for en positiv samfunnsutvikling gjennom effektiv, sikker og miljøvennlig transport av personer og varer mellom markeder.»

Etatene legger til grunn, i oppdragsbrev 3, at for å identifisere de viktigste utfordringer i transportsystemet er det sentralt å vite hva brukerne av transportsystemet etterspør. For å avdekke dette mener etatene at to spørsmål må besvares; 1) Hvem bruker transportsystemet? og 2) Hvordan bruker de det?

Etatene legger til grunn at brutto nasjonalprodukt vil vokse i årene som kommer, om enn med noe lavere vekstrate enn vi har bak oss. Dette vil igjen medføre økt etterspørsel etter godstransport. De viser også til at det økonomiske handlingsrommet trolig blir mer begrenset i årene fremover.

Et annet trekk som poengteres er sentraliseringen, som de mener vil øke, som skaper flaskehals og press på transportsystemene i flere områder. De viser også til at det å løse transportutfordringene i sentrale strøk ofte er svært dyrt. Transportkorridorer er også viet mye oppmerksomhet eksempelvis gjennom framskrivninger av antall tonn fraktet i de ulike korridorene. Det understrekes også at korridortenkingen ikke passer særlig godt for sjøtransporten.

Etatene påpeker at det for de fleste forsendelser er det klare preferanser for ett transportmiddel og at det i mange tilfeller er det også bare ett transportmiddel som er tilgjengelig. Etatene mener derfor det er krevende å overføre transport fra ett transportmiddel til et annet og at store endringer i transportmiddelfordelingen krever sterkere virkemidler.

Etatene påpeker at godstransportarbeidet domineres av sjøtransporten og at dette skyldes at sjøtransport i hovedsak frakter et stort volum tunge laster over lange avstander, mens godstransport over korte avstander skjer hovedsakelig på vei. Etatene mener at sjøtransportens andel av godstransportarbeidet vil reduseres frem mot 2050. Den største volumveksten vil komme på sjø, men den største relative veksten vil komme på veisiden.

Etatene viser til at utvikling av transportsystemet spiller inn på hvor attraktiv det er for innbyggere og næringsliv å etablere seg. Etatene poengterer også at ulike næringer har ulike behov og at godstransporten er vanskelig å predikere. Til det siste vises det til utviklingen innen olje og gass og havbruksnæringen. Flere næringer ligger også i mindre sentrale strøk.

Til slutt poengterer etatene Oslos rolle i transportsystemet. De mener at gode løsninger for Oslo-området vil gi nasjonale ringvirkninger på klimautslippene. Samtidig peker etatene på at Oslo Havn har måttet avgi om lag halvparten av sine arealer til byutvikling.

Eksterne kommentarer

Flere innspill fra Fylkeskommunene og de største byene legger vekt på at kommende Nasjonal transportplan må være en strategisk utviklingsplan for samferdselssektoren.

Rogaland fylkeskommune: «Rogaland fylkeskommune anser NTP å være en svært viktig langtidspan for å sikre en strategisk utvikling av hele samferdselssektoren.»

Trøndelag fylkeskommune: «Nasjonal Transportplan skal være et strategisk dokument som viser hvordan vi kan realisere samferdselspolitiske samfunns mål for Trøndelag og Norge. Vi trenger klimavennlige løsninger som binder hele Trøndelag sammen. For å oppnå bærekraftige, effektive og trygge løsninger for transport av gods inn/ut av Trøndelag, er det behov for kunnskap, statlige incentiv- og stimulanseordninger som er målrettede og effektive. Dette gjelder også for teknologiskifte på sjø som har et stort potensial for gode og framtidsrettede transportløsninger, klimaresultat og næringsutvikling.»

Oslo: «Oslos ambisiøse mål gjenspeiles i våre transportpolitiske prioriteringer og formålet med innspillet er å bidra til følgende: 1. NTP må være en plan som bidrar til minst å halvere klimagassutslippene fra transport 2. NTP må være en plan som bidrar til bedre bymiljø og bærekraftig bevegelsesfrihet.»

Norske Havners kommentarer

Norske Havner mener at etatene i liten grad har besvart oppdragene etter hva man ønsker å oppnå med samferdselspolitikken, og at besvarelsene i for liten grad tar hensyn til de fem målene i NTP-arbeidet. Som også flere fylkeskommuner påpeker er det et ønske om en *strategisk plan* for hvordan en skal oppnå viktige samferdselspolitiske samfunns mål.

Når Norske Havner har gått gjennom oppdragene fra Samferdselsdepartementet og svarene fra etatene så opplever vi at en strategisk målsetning ofte mangler. Det stilles ikke spørsmålet med hvordan vi ønsker at transportsystemet skal være i 2030 eller 2050, hvilke rammevilkår som er under endring og hvordan en skal forholde seg til de fem overordnede målsetningene. Men dette er også en viktig oppgave for Samferdselsdepartementet å vektlegge i bestillingene, under arbeidet og ikke minst når NTP skal sys sammen til slutt.

Norske Havner mener at premissene i analysene blir for enkle. Analysene burde i langt større grad vurdere hvordan utviklingen vil påvirke transportsystemet, og hvordan vi skal legge til rette for at det ikke medfører en uønsket utvikling av transportsystemet. For eksempel viser etatenes framskrivninger (oppdrag 2) en sterk trafikkvekst frem mot 2030 og at mer skal flyttes lengre. Veksten vil sannsynligvis medføre at dagens utfordringer knyttet til spredning av mikroplast fra transportsektoren øker og medføre økte klimagassutslipp (etter statens vegvesen besvarelse på oppdrag 7). Ved at etatene ikke vurderer oppdragene opp imot målstrukturen til NTP-arbeide er resultatet manglende måloppnåelse og ytterligere utfordringer for transportsystemet ved neste revidering av NTP.

Et annet eksempel på dette er de prioriteringsrammene³ som de tre/fire transportetatene fikk i oppdrag 9. Her tar en enkelt og u greit utgangspunkt i status quo. Etatene innen vei, bane og sjø har fått i oppdrag å prioritere med utgangspunkt i budsjettnivået for 2020 eller for nivået i NTP 2018-2023.

Dette viser med all tydelighet at en ikke klarer å ta utgangspunkt i de sentrale og strategisk viktige spørsmålene, hva en ønsker å oppnå med transportsystemet i 2030 og 2050. Selv om visjonen satt av departementet, konkretisert i 5 delmål, blir de ikke operasjonalisert og lagt til grunn i analysene som gjøres.

For det andre analyseres i alt for svak grad viktige sider ved samfunnsutviklingen. I den grad det gjøres tas gjerne ikke hele bildet med i analysen. Et eksempel er at en vurderer den teknologiske utviklingen for kjøretøy på land, men en gjør ikke tilsvarende vurdering på sjø- eller banetransport. Analyser DNV-GL har gjort viser bla. at sjøtransporten i lang tid fremover vil bruke 30-40 prosent mindre energi enn landtransport. Bruken av energi er ved siden av bruken av type energi særdeles viktig i spørsmålet om å redusere klimautslippene.

I dette bildet er det overraskende at en i så liten grad vurderer alternative løsninger for å oppnå de fem overordnede målsettingene. I diskusjonene om korridorer er det eksempelvis ikke diskutert hvordan større deler av godstransporten kan overføres til andre transportmidler. Norske Havner mener sjøtransporten må sees på som en løsning for å håndtere trafikkveksten gjennom å flytte trafikk ut av korridorene og over på kjøll. Eksempelvis flytte laksetransporten ut fra Gudbrandsdalen og Østerdalen og tilbake til sjøen.

³ Beregningstekniske økonomiske rammene

Etatene peker på at Oslo som nasjonalt knutepunkt medfører kapasitetsutfordringer og flaskehals som skaper utfordringer i mange av korridorene. Norske Havner mener at dersom mer gods som ikke skal til Oslo går utenom Oslo vil det være et svært viktig bidrag for å redusere presset på Østlandsområdet med tilstøtende korridorer. NTP 2022-2033 bør søke slike løsninger for å få mer ut av pengene og få gode klimaeffekter. Etatene illustrerer utfordringene selv:

«På de mest sentrale veilenkene kan det til tider være svært stor trafikkbelastning, som gir køer der hvor det er få omkjøringsmuligheter. I Oslo-området har deler av veinettet lav kvalitet og/eller kapasitet, og kan ikke avlaste hovedveinettet på en tilfredsstillende måte. Det fører til at trafikk som ikke har start- eller målpunkt i Oslo likevel ofte føres gjennom hovedstadsområdet. Det forventes en fortsatt befolkningsvekst i Oslo og Akershus, som vil forsterke kapasitetsproblemene i veinettet, både i det lokale veinettet og på hovedårene.»

Når etatene redegjør for sjøtransportens rolle i transportsystemet påpeker de at sjøtransport frakter det største volumet, både for innenriks- (transportarbeid) og utenrikstransportene (volum) uten at dette medfører særlige kapasitetsutfordringer i farleder eller havner. Norske Havner mener at etatene i større grad kunne påpekt de delene av transportmiddelfordelingen der sjøtransport taper i konkurransen om godset. Da kunne man identifisert tiltak som bidrar til mer rettferdig konkurranse mellom vei og sjø, og på denne måten bidratt til å redusere godstransporten eksempelvis i belastede korridorer.

En utfordring som havnene opplever og som poengteres av etatene er arealbehov og arealkonflikter. Oslo havn har de siste årene måttet avgi om lag halvparten av sine godsterminalområder til byutvikling. Norske Havner vil påpeke at dette er en utfordring som pågår flere steder langs kysten, der havneområder blir benyttet til andre formål uten at det nødvendigvis etableres gode erstatningsarealer. Vår erfaring er at der havn og næringsarealer i størst mulig grad samlokaliseres vil det i større grad bidra til bruk av sjøtransport. Dette vil etter Norske Havner syn bidra til utviklingen av sjøtransporten og utviklingen av sterke maritime næringsklustre langs kysten.

Oppsummering

Norske Havner mener overordnet at etatenes vurdering av utfordringsbilde preges av etatenes rolle som utbygger og forvaltere av infrastruktur. Konsekvensen er at etatene i begrenset grad klarer å tenke strategisk på hvordan utfordringer kan løses uten å bygge ut kapasitet. Det er på det rene at de samfunnsøkonomiske forutsetningene for å bygge seg ut av trafikale flaskehals og utfordringer ikke er tilstede. Det har blitt poengtert gjennom lang tid. Prisen på infrastrukturen i årene som kommer må ned, samfunnet forventer bedre samferdselsløsninger for en billigere penge i åren som kommer. Dette synliggjør at etatene ikke har vurdert oppdragene i en helhet, men det stiller også spørsmål ved hvordan departementet utformer bestillingene av oppdragene.

3.2. Et bærekraftig transportsystem for fremtiden

Å bygge et bærekraftig transportsystem i årene som kommer er krevende, og det er gjerne lenge siden det er så mange faktorer som spiller inn. Tiden der det bare er å øke budsjettene til utbygging av vei og bane er forbi. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på faktorer som vi mener vil være sentrale for utviklingen av fremtidens transportsystem, herunder trafikkutviklingen, klima- og miljø, trafiksikkerhet, samfunnssikkerhet, eksterne rammevilkår og transportmiddelfordeling.

3.2.1. Trafikkutvikling

Etatene har redegjort for trafikkveksten i oppdraget om *Utviklingstrekk og framskrivninger*.

Etatene om trafikkutvikling

Etatene viser til at framskrivningene anslår en vekst i innenlandsk transportarbeid på 33 prosent for persontransport og 38 prosent for godstransport fram til 2050, der nær halvparten forventes innen 2030.

Etatene påpeker at for hele framskrivingsperioden 2018 til 2050 beregnes en årlig vekst i samlet transportarbeid på norsk område på 1,5 prosent. Dette er noe høyere enn anslått vekst for transporterte tonn (1,3 prosent). Veitransport får høyest vekst i transportarbeid, med 2,0 prosent per år, etterfulgt av sjø og jernbane som begge får 1,4 prosent.

Etatene mener at selv om sjøtransporten fortsatt vil ha den høyeste andelen tonnkilometer per år, er veksten fremover marginal sammenlignet med lastebil og tog. Dette er begrunnet i at forventet volumøkning innen bulk, malm, olje og gass er lavere.

Etatene viser til at alle transportformene over perioden har totalt høyere vekst i transportarbeid enn i transporterte tonn, noe som innebærer at det forventes økt gjennomsnittlig transportdistanse.

Etatenes regionfordelte framskrivninger for sjøtransporten viser at region sørøst vil ha den største veksten, mens øvrige regioner vil ha lavere vekst med unntak av Troms og Finnmark som har negativ trafikkutvikling på kjøp.

Etatenes redegjørelse for utvikling på utenlandskorridorene baseres på innhentet statistikk fra transportvirksomhetene, og Nasjonal modell for godstransport. Etatene påpeker at norsk eksport har blitt mer fragmentert og tilskriver dette oljeeksport. Videre peker etatene på at trafikkveksten innenlands har flatet ut, mens utlandstrafikken fortsetter å vokse.

Etatene påpeker også at korridorbegrepet er lite egnet for flere transportformer, og egner seg kanskje aller dårligst på sjø.

Kommentarer fra Norske Havner

Norske Havner mener at den sterke trafikkveksten frem til 2030, der den store veksten vil komme i løpet av relativt kort tid, vil skape store utfordringer på veinettet om det ikke avlastes ved å endre transportmiddelfordeling. Dersom det ikke legges til rette for mer overføring av gods fra vei til sjø og bane vil flere deler av det nasjonale transportsystem i løpet av relativt kort tid preges av fulle veier, kø, mer utslipp, redusert trafiksikkerhet og økte vedlikeholdskostnader. Norske Havner merker seg at etatene ikke redegjør for konsekvensene trafikkveksten og at en slik utvikling vil være i strid med både målstrukturen til NTP-arbeidet og Norges klimaforpliktelser.

At tungtransport på vei har en høyere årlig vekst enn sjø og bane synliggjør at gjeldende transportplan og transportpolitikk ikke har fulgt opp målet om mer gods på sjø og bane. Det i seg selv er i grunn ingen overraskelse da gjeldende transportplan selv påpeker manglende oppfølging:

«Regjeringen har som ambisjon å overføre 30 pst. av gods over 300 km fra veg til sjø og bane innen planperiodens utløp. Viktige tiltak som foreslås i denne meldingen er bruk av bl.a. incentivordning for godsoverføring, godspakken på jernbanen og andre havne- og terminaltiltak. For å kunne oppnå godsoverføring i et så stort omfang vil det være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i denne meldingen». (Vår understrekning)

At framskrivningene viser en utvikling der gods overføres fra sjø til vei synliggjør effektene av manglende oppfølging av godsoverføringsmålet, og at grønn transport på kjøll er systematisk nedprioritert. Oppfølging av NTP i årlige statsbudsjett viser også en skeivfordeling der veibevilgningene i stor grad oppfylles, mens sjøtransportens etterslep øker og øker.

Sjøtransportens marginale vekst sammenlignet med lastebil og tog, der veksten bare er basert på en forventet volumøkning innen bulk, taler etter Norske Havners syn for at sjøtransporten ikke når opp i konkurransen der vei, sjø og bane konkurrer om godset. Dette er nok et eksempel på konsekvensene av manglende oppfølging av godsoverføringsmålet.

At det for alle transportformene forventes økt gjennomsnittlig transportdistanse kan oversettes til at «mer skal flyttes langt». Norske Havner mener dette bør legges til rette for en utvikling der mer gods finner sjøveien istedenfor landeveien med grunnlag i at sjøtransport er konkurransedyktig når gods skal fraktes over lengre avstander. Norske Havner mener at etatene burde redegjort nærmere for årsakene til dette, og det ville vært verdifull informasjon for å indentifisere tiltak som ville bidratt til en mer bærekraftig transportmiddelfordeling enn framskrivningene legger til grunn.

De regionfordelte framskrivningene for sjøtransporten viser at frem mot 2030 vil sørøst innta en større rolle som «transitt-knutepunkt», mens lavere vekst taler for mer distribusjon fra sørøst til øvrige regionlagre, butikker eller forbrukere på vei. Norske Havner stiller spørsmål ved om dette vil være den reelle utviklingen, og tror heller at endringer i logistikkorganisering vil medfører flere direkte leveranser

fra kontinentale lagre, både til butikk og forbruker (internetthandel). Videre stiller Norske Havner spørsmålsteget om etatene har tatt høyde for arbeidet med grønn omstilling av norsk næringsliv, herunder satsninger på nye næringer i havrommet (i tråd med regjeringens havstrategi), og hvordan dette påvirker framskrivningene. Om dette ikke tas med i vurderingene vil i ytterste konsekvens nye eksportnæringer i distriktene velge veitransport foran sjøtransport.

At norsk eksport har blitt mer fragmentert bør ikke nødvendigvis tale for usikkerhet knyttet til tiltak og investeringer. Medlemmene i Norske Havner har i flere år arbeidet målrettet og konkret inn mot enkelte varegrupper for overføring fra vei til sjø, eksempelvis byggevarer og sjømat. En mer strategisk vurdering av enkelt varegrupper ville kunne bidratt for å legge til rette for godsoverføring gjennom å stryke de maritime forsyningskjedene der de enkelte varegruppene beveger seg.

At utenlandstrafikken fortsetter å vokse skal i utgangspunktet tale for mer sjøtransport, men dette fordrer et godt havnetilbud langs kysten. Det desentraliserte havnetilbud er således viktig, noe som også påpekes i høringsdokumentene. Norske Havner mener at en videreutvikling av utenlandstrafikken for sjøtransporten nå fordrer å styrke effektiviteten i de maritime forsyningskjedene gjennom farledsutbedringer og utbedring av veitilknytning. Det er også viktig at havnene sikres arealer til effektiv godshåndtering og næringsetableringer.

Etatene påpeker at korridorbegrepet er dårlig egnet for sjøtransporten. Norske Havner er enig i dette, siden sjøtransporten fort berører flere korridorer ved eksport/import. Mer direkte eksport/import via sjøveien ville således fort gi effekt i flere av korridorene, og være et viktig tiltak for å avlaste veinettet for trafikkveksten frem mot 2030.

Oppsummerende kommentar

Det at mer gods skal flyttes langt, og at utenlandstrafikken fra kontinentet trolig vil øke som følge av endringer i den europeiske logistikkorganisasjonen, gjør at sjøtransporten bør kunne ta markedsandeler fremover. Men det fordrer at havnene og sjøtransporten får gode rammevilkår til å utvikle seg og ikke bli hengende igjen i statsbudsjettet slik det har vært tilfelle de siste årene.

3.2.2. Klima og miljø

Etatene har redegjort for klima og miljø i flere oppdrag. Etatene har dessverre **ikke besvart** oppgavene om å framskrive klimagassutslipp og modellere energi- og elektrisitetsbehov innen fristen og inngår således ikke som en del av det faglige grunnlaget som nå er ute på høring. Dette er sterkt beklagelig da det er svært sentralt for i vurderingene av denne NTP. Norske Havners kommentarer er knyttet til Kystverkets og Statens vegvesens besvarelse av oppdrag 7.

Etatene om klima og miljø

Kystverket

Kystverket tar innover seg ansvaret for å redusere klimagasser fra hele sektoren, og ikke bare egen

sektor. Kystverket peker på en utredning som viser at det er et stort potensial for utslippskutt, men at mange av tiltakene er dyre. Kystverket mener at ambisjonsnivået om kutt i klimagassutslipp både for sektoren og Kystverkets egne utslipp bør tydeliggjøres og gjenspeiles i de økonomiske rammene og prioriteringene.

Kystverket mener at det for sektoren vil være betydelige kostnader knyttet til miljø og klima på flere nivåer, bla. ved flåtefornyelse og ombygging som må til for å ta i bruk ny teknologi og kutte utslipp.

Kystverket påpeker overordnet at sjøtransporten har et relativt lite miljøavtrykk og at trafikken til havs i stor grad reguleres av internasjonale avtaler.

Kystverket påpeker at sjøtransporten og tilhørende infrastruktur i utgangspunktet er robust for klimaendringer.

Angående støy og lokalforurensning påpeker Kystverket at, selv om dette ikke er de største miljøutfordringene for sjøtransporten samlet sett, er det utfordringer for de (få) stedene som opplever problemene.

Statens Vegvesen

Statens vegvesen legger vekt på at klimaendringene medfører at veinettet må klima-tilpasses for å imøtekomme utfordringer knyttet til mer ekstremvær og konsekvensene av det. Videre argumenterer de for at det ikke eksisterer egne øremerkede midler for å følge opp etatens mål for klimatilpassing. Statens vegvesen legger videre til grunn at ny infrastruktur må planlegges, prosjekteres og bygges med tanke på fremtidig klimapåkjennning. Statens vegvesen legger til grunn at å ta igjen forfall er en betingelse for klimatilpassing, i tråd med argumentasjonen om «bevaring av veikapitalen». Statens vegvesen mener behovet for å ta igjen forfallet på riksveinettet er vurdert til å være i størrelsesorden 25-40 mrd. (2018 kr.) ved inngangen til NTP-perioden i 2022.

Statens vegvesen påpeker at veisektoren i stor grad bidrar til miljøproblemene knyttet til plastforsøpling. Slitasje fra bildekk er den største kilden til mikroplastforurensning fra veitrafikken. I tillegg kommer slitasje på veimerking og asfalt med polymermodifisert bindemiddel som bidrar til denne forurensningen. Statens vegvesen påpeker at redusert biltrafikk vil begrense utslipp av mikroplast fra biltrafikken.

Statens vegvesen peker på at veitrafikk bidrar til å øke lokal luftforurensning og at dette vil øke i takt med trafikkveksten. Statens vegvesens redegjør for ulike tiltak for å redusere lokal luftforurensning.

Eksterne om klima og miljø

Det er bred enighet mellom fylkeskommunene og de største byene om at klima må spille en sentral rolle i NTP 2022-2033 og prioriteringer må bidra til å oppfylle våre klimaforpliktelser. Dette er noe fylkeskommunene også er svært opptatt av. Vi gjengir her noen av fylkeskommunenes og de største byens innspill rundt hovedutfordringer og prioriteringer angående klima:

Hedmark og Oppland fylkeskommune: «NTP 2022-2033 må svare på hvordan man skal løse de store samfunnsutfordringene for transport og mobilitetsområdet, samtidig som man skal redusere klimaavtrykket og oppfylle målene i Paris-avtalen.»

Hordaland Fylkeskommune & Sogn og fjordane fylkeskommune (Vestland fylke): «Reduksjon av klimagassutslepp innan samferdselssektoren må bli sentralt i Nasjonal transportplan 2022-2033.»

Trøndelag fylkeskommune: «Det forventes at miljømålene innarbeides i alle nye fremtidige løsninger, også i NTP 2022-2033. Fornybar energi må nyttiggjøres og bærekraftige løsninger må legges til grunn for valgene i nasjonal transportplan for 2022-2033.»

Bergen: «Klimamålet forplikter: 0-vekstmålet er satt av staten gjennom klimaforliket og Nasjonal transportplan. I tillegg er det gjennom klimaloven nedfelt at utslipp av klimagasser **skal** reduseres med 40% i 2030, og med 80-95 % i 2050 sammenliknet med 1991-nivå. Bergen kommune arbeider aktivt med denne målsetningen, både gjennom kommunens forvaltningsorganer og gjennom arbeidet med Miljøløftet ... Bergen kommune mener at våre internasjonale forpliktelser på klima- og miljøfeltet må komme langt tydeligere til uttrykk i de samfunnsøkonomiske beregningene.»

Oslo: «Målet om halvering av klimagassutslipp fra transport må være førende for Nasjonal transportplan 2022-2033 ... Transportetatene bør få i oppdrag å fremskaffe kunnskapsgrunnlag for hvordan planen kan bidra til å redusere klimagassutslipp ... «Transportsektoren står for nesten 1/3 av alt utslipp nasjonalt, der veitransport står for nesten halvparten. Norge har nå et mål om å redusere klimagassutslippene med 50-55 % de neste 10 årene fra et 1990-nivå. Hvis Nasjonal transportplan innrettes riktig, kan denne planen være et kraftfullt og viktig verktøy for å nå klimamålene og andre miljømål, og prioriteringene må også bygge opp under dette.»

Stavanger: «Klima er en av våre aller største utfordringer i dag, og det krever klare prioriteringer og tiltak i NTP 2022-2033 for å nå de nødvendige klimamålene.»

Kommentarer fra Norske Havner

Norske Havner er overasket over at oppdrag 7 om klimatilpassing og miljø ikke inkluderte tiltak for reduksjoner av klimautslipp, gitt delmål fem for NTP. Særsilt når man ser at trafikkveksten som er prognostisert i framskrivningene i oppdrag 2. Det var derfor helt nødvendig å gjennomføre et tilleggsoppdrag på dette området (oppdrag 2, 3 og 4) for å få framskrivninger av klimagassutslipp fordelt på transportform og modellere energi- og elektrisitetsbehov frem mot 2050. At etatene ikke har gjort dette innen fristen er som nevnt svært beklagelig.

Norske Havner mener at dersom man ikke vurderer hvordan framskrivningene vil påvirke transportsektorens klima- og miljøavtrykk, vil det være vanskelig vurdere hvor utfordringene ligger og

hvordan man best kan løse dem. Det bør derfor gjennomføres en egen høring om framskrivningene av klimagassutslipp og modellering av energi- og elektrisitetsbehov.

Norske Havner støtter Kystverkets argument om at ambisjonsnivået om kutt i klimagassutslipp bør tydeliggjøres og gjenspeiles i de økonomiske rammene og prioriteringene. Dette er også i tråd med målstrukturen for NTP-arbeidet. Norske Havner mener det er avgjørende at det iverksettes et arbeid som ser denne problemstillingen på tvers av transportformene. På den måten legger en til rette for at de enkelte transportformenes naturlige fortrinn i større grad utnyttes for å løse dagens klimautfordringer i transportsystemet.

Kystverkets argument underbygges også av innspillene fra fylkeskommunene og de største byene som er tydelige på at NTP 2022-2033 må bidra til at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser i tråd med FNs bærekraftsmål og Parisavtalen. Reduksjon av klimagassutslipp innen samferdselssektoren mener de må være sentralt i den kommende NTP. Det legges også vekt på at transportetatene må framskaffe et kunnskapsgrunnlag for hvordan planen kan bidra til å redusere klimagassutslipp.

At Statens vegvesen argumenterer for at det er nødvendig med økte bevilgninger for å klimatilpasse veinettet, og at de ikke har hatt øremerkede midler for følge opp eget mål for klimatilpassing, synliggjør at etaten ikke har prioritert «veikapital» for fremtiden. Når man i tillegg ser hen til det store vedlikeholdsetterslepet som er vokst frem indikerer dette at etatens fokus over tid har vært på å bygge ut mer vei på bekostning av å ta vare på det eksisterende veinettet.

Selv om Statens vegvesen ønsker å satse på drift og «bevare veikapitalen» frykter Norske Havner at etterslepet vil vokse i takt med trafikkveksten. Når Statens vegvesen i tillegg mener at ny infrastruktur må planlegges, prosjekteres og bygges for å imøtekomme fremtidig klimapåkjenning, frykter Norske Havner at man ender med et ineffektivt, dyrt, klima- og miljøfiendtlig transportsystem i fremtiden. Legger en i tillegg til etterslepet på fylkesveien, vil veikapitalen være vesentlig forringet i 2030 om man ikke får avlastet veiene gjennom endret transportmiddelfordeling. Norske Havner mener at etatene i større grad burde satset på å identifisere alternative tiltak som ville redusere behovet for utbedringer (og vedlikehold) eller utbygging. Det kan eksempelvis gjøres lokale vurderinger av om det er behov for tiltak for å redusere risikoen for klimapåkjenning eller om det andre måter å avlaste utfordringene ved å endre transportmiddelfordeling.

En overføring til sjø vil ikke møte de samme utfordringene da sjøtransporten har marginale behov for klimatilpassing.

Transportformene påvirker miljøet ulikt. Der sjøtransporten har et relativt lite miljøavtrykk, er situasjonen i veisektoren helt motsatt. Statens vegvesen erkjenner i sin besvarelse at veisektoren i stor grad bidrar til miljøproblemer gjennom slitasje fra bildekk, slitasje på veimerking og asfalt med polymermodifisert bindemiddel. I tillegg medfører veiutbygging store naturinngrep som påvirker natur-

og artsmangfold. Statens vegvesen peker på at redusert trafikk er det viktigste tiltaket for å redusere miljøpåvirkningen.

Norske Havner mener at Statens vegvesens besvarelse på oppdrag 7 er et godt eksempel på at etaten i stor grad besvarer oppdragene isolert. I besvarelsen så redegjør en ikke for hvordan trafikkveksten vil påvirke sektorens miljøavtrykk. Når etaten i tillegg viser til at den viktigste kilden til redusert avtrykk er redusert trafikk, burde etaten også lagt vekt på å identifisere og foreslå tiltak som bidrar til redusert trafikk. Som for eksempel tiltak som bidrar til å endre transportmiddelfordelingen. Det er også verdt å bemerke at etatene ikke vurderer hvordan eksterne rammevilkår kan påvirke transportsektorens miljøavtrykk, herunder særlig utfallet av arbeidet med «Green Deal» i EU jf kap 3.2.5.

Uavhengig av transportform vil grønn omstilling, som ivaretar både miljø og klima, være kostnadsdrivende. Det vil også være et ulikt aktørbilde innen hver sektor. Sjøtransporten er godt i gang og ligger i front i den grønne omstillingen. Selv om det er betydelige kostnader ved flåtefornyelse og ombygging innen sjøtransporten, er det et betydelig mindre antall skip som skal erstattes i forhold til utskiftning av tungtransporten på vei. I tillegg vil en flåtefornyelse av skipsflåten understøtte den norske maritime klyngen, mens for lastebilene må kjøpes fra utenlandske leverandører.

Oppsummerende kommentar

Norske Havner mener at Staten vegvesens besvarelse i liten grad bidrar til å løse miljøutfordringer fremover. Norske Havner mener at rettferdig konkurranse mellom transportformene, hvor eksterne samfunnskostnader plasseres på den som forurenser, vil være det viktigste tiltaket for en bærekraftig transportsektor.

3.2.3. Trafikksikkerhet

Norske Havner mener et bærekraftig transportsystem må være sikkert og utvikles slik at antall hardt skadde og drepte i trafikken minimeres. Nullvisjonen og arbeidet med trafikksikkerhet er viktig for å kunne oppnå dette. Ambisjonen, som ble fastsatt i gjeldende NTP, om at det skal være maksimalt 350 drepte og hardt skadde i 2030 er viktig å videreføre i tråd med målstrukturen til arbeidet med NTP 2022-2033 for å kunne utvikle et bærekraftig transportsystem i 2050.

Statens vegvesen om trafikksikkerhet

Statens vegvesen foreslår å supplere ambisjonsnivået i gjeldende NTP med en målsetting.

«Innen 2030 skal det maksimalt være 350 drepte og hardt skadde i veitrafikken, hvorav maksimalt 50 drepte. Ingen skal omkomme i veitrafikken i 2050.»

Statens vegvesen påpeker i sin besvarelse at det er en betydelig underrapportering av trafikkskadde og viser til en undersøkelse som viser at kun 37 prosent av dem som reelt blir hardt skadd i veitrafikkulykker inngår i den offisielle ulykkesstatistikken.

Statens vegvesen viser til, i redegjørelsen om tunge kjøretøy, at de kontrollelementene som gir best trafiksikkerhet er teknisk tilstand, vinterutrustning, sikring av last og kjøre- og hviletid. Statens vegvesen viser til beregninger fra TØI som viser at utbedring av tekniske feil kan omtrent halvere risikoen for ulykke.

Utenlandske kjøretøyer og transportforetak har tilgang til å drive person- og godstransport inn og ut av Norge gjennom EØS-avtalen. Reglene gir i tillegg tillatelse til å drive kabotasje⁴. Ulovlig kabotasje anses som konkurransevridende og Statens vegvesen vil derfor fortsette å fokusere på kontroll av kabotasje.

Statens vegvesen viser til beregninger TØI har gjennomført som viser at yrkessjåfører utløsende enhet i 34 % av dødsulykkene. Selv om utenlandske yrkessjåfører kun står for 6 % av trafikkarbeidet, var de involvert i 17 % av dødsulykkene. Av de utenlandske yrkessjåførene var det en klart større andel som der fører var utløsende enhet enn blant de norske sjåførene.

Statens vegvesen påpeker at det opplever økte forventninger til kontrollvolum og samhandling med andre etater, og at dette skaper behov for mer ressurser, både i form av ansatte og økonomi.

Statens vegvesen viser også til at EØS-avtalen pålegger Norge en samarbeidsplikt innen EØS-området for teknisk kontroll av nyttekjøretøy og kjøre- og hviletid. Det forventes også at det i tiden fremover vil komme flere krav til samarbeid og utveksling av informasjon om kontrollresultater på tvers av landegrensene innenfor EU/EØS.

Eksterne om trafiksikkerhet

TØIs rapport «*Tunge kjøretøy og trafikkulykker – Norge sammenlignet med andre land i Europa*»⁵ konkluderer med at for hver tredje drept i trafikken er et tungt kjøretøy involvert. Rapporten viser også til at selv om Norge ligger helt i verdenstoppen når det gjelder trafiksikkerhet, ligger vi langt etter det som gjelder ulykker med tunge kjøretøy. Norge har omlag 35 prosent flere drepte i ulykker med tunge kjøretøy per innbygger enn gjennomsnittet i Europa. Denne andelen er dobbelt så høy som i Europa. Trenden i antall drepte i tungbilulykker de siste årene er som for alle ulykker nedadgående, men reduksjonen i Europa sett under ett har vært dobbelt så stor som i Norge. Rapporten foreslår en helhetlig og koordinert innsats innenfor et spekter av tiltaksområder for å bedre trafiksikkerheten, herunder overføring av godstransport til sjø og bane, skjerpet kontroll av tunge kjøretøyers stabilitetsegenskaper og bedre samordning av tilsynsfunksjonene. Rapporten viser til at lastebilen har tatt stadig større markedsandeler de siste årene, og den kontinuerlige forbedring av veitransportens effektivitet øker

⁴ Kabotasje betyr at en lastebil som kommer til Norge fra et annet EØS-land og leverer fra seg lasten, kan ta på seg inntil tre kjøreoppdrag innenlands i Norge i løpet av de syv neste dagene. Hvis det foretas flere enn tre turer, eller hvis de tre turene ikke er ferdigkjørt i løpet av syv dager, er kabotasjen å anse som ulovlig og kan straffes.

⁵ <https://www.toi.no/forskningsomrader/system-og-kultur/for-hver-tredje-trafikkdrepte-er-et-tungt-kjoretoy-involvert-article33978-1643.html>

lastebilens konkurransekraft. Godsoverføring betinger derfor bevisst tilrettelegging for de andre transportformene for at disse skal være konkurransedyktige.

Kommentarer fra Norske Havner

Manglende oppfølging av sikkerheten i veisektoren har til tider medført lovløse tilstander på norske landeveier. En betydelig underrapportering av trafikkskadde er en utfordring som gjør at konsekvensene for samfunnet av trafikkulykker i for liten grad fanges opp.

At kontrollvirksomhet gir best effekt på trafiksikkerhet bør tale for en omfattende kontrollvirksomhet. Flere storkontroller av tunge kjøretøyer de siste årene har avdekket at utfordringer med kjøretøyer som ikke er skikket til å ferdes på veinettet vårt. Et eksempel var under en storkontroll i Arendal der en av fire lastebiler og vogntog fikk bruksforbud⁶. Et annet eksempel er tungbilkontrollen i Osloområdet høsten 2019, der til sammen 1181 kjøretøyer ble tatt inn til nærmere kontroll. Her fikk 339 kjøretøyer kjøreforbud og 51 sjåførere ble anmeldt⁷. På en vinterkontroll på Svinesund i fjor vinter ble 15 utenlandske lastebiler stoppet. Kontrollen resulterte i at alle fikk kjøreforbud på grunn av utslitte dekk, mangel på kjetting og dekk som ikke passer til snø og islagt vei⁸. En annen storkontroll i Nord-Norge, sist vinter, av 575 vogntog resulterte i at 84 sjåførere måtte parkere vogntoget på stedet⁹.

Norske Havners poeng er ikke å liste opp alle vogntog som har blitt stoppet og fått kjøreforbud. Vårt poeng er at når det, til tross for økt antall kontroller, fortsatt er så store feil og mangler: Dette er et kritisk problem for trafiksikkerheten. Når man i tillegg vet at lastebiler «forsvinner» fra veiene¹⁰ når kontroller startes gjennom varsling, taler det for et mer utbredt problem enn det som synliggjøres ovenfor. Norske Havner mener det er svært positivt at NFL og NTF tar avstand fra kontrollvarsling.

Norske Havner ser at kontroll av alle vogntog som ferdes på det norske veinettet vil medføre ekstra kostnader og redusert forutsigbarhet/konkurransekraft for næringslivet. Vi tror derimot at konsekvensene for å operere på feil side av lovverket er for milde. Kontrollregimet må derfor økes fra dagens nivå, særskilt i de periodene av året hvor de værmessige utfordringene ytterligere øker sjansen for ulykker, og sanksjonene må bli strengere.

At utenlandske aktører utnytter anledningen til å kjøre kabotasje til å operer ulovlig i det norske transportmarkedet er en stor utfordring for bærekraftig transport og et hinder for å flytte gods fra vei til sjø. Norske Havner støtter Statens vegvesen i at de vil fortsette å fokusere på kontroll av kabotasje. Som for teknisk kontroll av kjøretøyer, mener Norske Havner også her at kontrollene må økes fra dagens nivå og at sanksjoner må bli strengere. I tillegg må kontroll av arbeidsvilkår intensiveres. Dette kan være mer

⁶ <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/dOz9OA/storkontroll-av-lastebiler-og-vogntog-en-av-fire-fikk-bruksforbud>

⁷ <https://www.at.no/artikler/storkontroll-339-kjoreforbud-og-51-anmeldelser/477878>

⁸ <https://www.nrk.no/osloogviken/stoppet-15-utenlandske-lastebiler--ga-alle-kjoreforbud-1.14415467>

⁹ https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/storkontroll_-84-sjafoerer-matte-parkere-vogntoget-pa-stedet-1.14392533

¹⁰ <https://lastebil.no/layout/set/newsletter/Aktuelt/Nyhetsarkiv/2019/300-lastebiler-forsvant-fra-E6-da-storkontrollen-startet>

krevende en tekniske kontroller, men er også viktig for å heve standarden og få en sunn konkurranse mellom aktørene.

Norske Havner mener utfordringene ved at utenlandske sjåførere er representert i et større antall ulykker enn norske sjåførere, må utredes videre for å identifisere tiltak som kan snu trenden. Norske Havner mener at Statens vegvesen bør iverksette et tett samarbeid med våre naboland om teknisk kontroll av nyttekjøretøy og kjøre- og hviletid, og utrede muligheter for digitale samhandling om kjøretøyenes atferd som kan forenkle kontrollregimet.

TØIs beregninger på tungekjøretøyer og trafikkulykker er urovekkende og viser at å følge opp tungtransporten er viktig for å kunne realisere nullvisjonen. Norske Havner mener at det bør stilles spørsmål ved hvorfor vi ligger så langt etter på trafiksikkerhet med tungkjøretøy. Er det eksempelvis strukturelle utfordringer i reguleringen av veitransporten? Vi mener at det iverksettes et arbeid for å kartlegge kraftfulle tiltak for å sikre trygge veier.

Rapporten fra TØI foreslår også at det må sees på en helhetlig og koordinert innsats innenfor et spekter av tiltaksområder for å bedre trafiksikkerheten, herunder overføring av godstransport til sjø og bane, skjerpet kontroll av tunge kjøretøyers stabilitetsegenskaper og bedre samordning av tilsynsfunksjonene.

Norske Havner mener at dersom NTP fortsetter som en ren utbyggingsplan vil det gå på bekostning av trafiksikkerhet. Framskrivningene viser en stor trafikkvekst på vei i løpet av kort tid og økt utenlandstrafikk. Det betyr at trafikkveksten vil håndteres av det eksisterende veinettet og dagens utfordringer med trafiksikkerhet står i fare for å bli verre. Dette viser også at godsoverføring vil være sentralt i årene fremover.

Den kontinuerlige forbedring av veitransportens effektivitet de siste årene har økt lastebilens konkurransekraft og markedsandel. Vi ser at når en satses på et segment vil veksten komme i det segmentet. Norske Havner mener derfor, i tråd med rapportens konklusjon, at det i langt større grad må legges til rette for godsoverføring til sjø og bane for at disse skal være konkurransedyktige – også for å få bedret trafiksikkerheten.

Oppsummerende kommentar

Det faktum at tunge kjøretøy er involvert i hver tredje dødsulykke på norske veier, og at vi har store utfordringen knyttet til utenlandske kjøretøy, gjør at kontroll- og sanksjonsregime må styrkes vesentlig. Norske Havner mener også utfordringene på dette området viser at godsoverføringsmålet fortsatt har sin misjon og at det må følges opp med konkrete tiltak for å styrke sjø- og banetransporten.

3.2.4. Samfunnssikkerhet

Norske Havners kommentarer til samfunnssikkerhet

Etatene har vurdert et verktøy for vurdering av samfunnssikkerhet og krisesituasjoner, men har valgt å ikke anbefale verktøyet for prioritering av prosjekter for kommende NTP.

Norske Havner registrer at etatene ikke anbefaler verktøyet for prioritering av prosjekter til kommende NTP da det er utfordrende å fastsette hvilke risikofaktorer som kan påvirke og i hvilken sannsynlighet det vil inntreffe, eksempelvis terror, pandemier m.m.

Norske Havner mener at det er viktig at ikke-prissatte samfunnsikkerhetsvirkninger vurderes grundig og at metoden videreutvikles videre. Gode vurderinger av hvordan transportsystemet påvirker samfunnssikkerheten er viktig med tanke på planlegging av infrastrukturen. Her bør en eksempelvis ta med seg erfaringene fra den pågående koronakrisen.

Norske Havner mener at selv om det er krevende å vurdere samfunnssikkerhet vet vi at kriser vil inntreffe, ofte overraskende. Det er derfor viktig å bygge infrastruktur som fungerer også i kriser, slik at viktige forsyningslinjer opprettholdes i størst mulig grad. Havnene har under den pågående koronapandemien vist seg som robust og samfunnskritisk infrastruktur som har sikret viktige forsyninger av både mat og medisiner. Havnene og havneinfrastrukturen, som del av det norske totalforsvaret, har stor betydning både for beredskap og forsvaret av Norge. De er et viktig element i norsk forsvarsplanlegging og forflytninger av materiell ved kriser eller krig. Denne erkjennelsen av havnenes rolle i lokal og nasjonal sikkerhet og forsvar må vurderes nøye når transportinfrastrukturen skal planlegges og utvikles.

Oppsummerende kommentar

Norske Havner mener det er viktig at ikke pris-satte samfunnsikkerhetsvirkninger vurderes grundig når en skal videreutvikle transportsystemet. Norske Havner mener at selv om det er krevende å vurdere samfunnssikkerhet vet vi at kriser vil inntreffe, ofte overraskende. Det er derfor viktig å bygge infrastruktur som fungerer også i kriser slik at viktige forsyningslinjer opprettholdes i størst mulig grad

3.2.5. Norge - en øy utenfor EU

Transportsektoren stopper ikke ved landegrensene. Viktigheten av overnasjonale avtaler innen samferdsel og skipsfart er en uomtvistelig grunnbjelke i internasjonal handel og økonomisk samarbeid. I og med at Norge er med i det indre marked (EØS), så vil all lovgivning og reguleringer innen transportområdet i EU også gjelde for oss. Som stor skipsfartsnasjon har Norge også en tydelig stemme innad i den internasjonale maritime organisasjonen (IMO).

Etatene om eksterne rammevilkår

Etaten har ikke redegjort for hvordan eksterne rammevilkår vil eller kan påvirke det norske transportsystemet.

Norske havner om eksterne rammevilkår

Norsk samferdselspolitikk må utformes innen rammene av de internasjonale avtaler og forpliktelser som Norge har inngått. Norske myndigheter har i lengre tid spilt en aktiv rolle i den internasjonale maritime organisasjonen (IMO) og har blant annet arbeidet for strengere klima- og miljøregulering av den

internasjonale skipsfart. Norge har vært proaktiv i å stille krav til skipsfarten innen NOX, SOX, avfall og forbrenning.

Det har over lengre tid blåst en grønn bølge over det politiske landskapet i Europa. Et resultat av dette er at EU har «myket» opp statsstøttereguleringen for tiltak som fremmer miljøvennlige transportløsninger. At havn ble en del av gruppeunntaket for noen år siden var viktig for at norske myndigheter kunne etablere en tilskuddsordning for miljøvennlige og effektive havner.

I slutten av 2019 lanserte kommisjonen sin «Green Deal». Dette veikartet er ikke en ambisiøs plan for et mer klimavennlig Europa, men er en strategi for et helt nytt Europa. En skal ikke bare komme med tiltak som fremmer miljøet og klimaet, men bygge et helt nytt økonomisk system som er bærekraftig. Selv om det gjenstår en del konkretisering og operasjonalisering av veikartet, er det ingen tvil om at «Green Deal» og aksjonspunktene i den vil få stor betydning for samferdselsområdet. Hovedmålsetningen om at Europa skal være klimanøytralt innen 2050 vil også gjelde for oss. For eksempel er hele arbeidet med Klimakur 2030 basert på avtaler inngått med EU. Kravene til ikke-kvotepliktig sektor, som transportsektoren er en del av, vil møte sterke krav til reduksjon i klimagassutslippene fram mot 2030. For noen år siden varslet flere europeiske byer strengere miljøkrav. Disse er stort sett blitt ytterligere forsterket som følge av regulatoriske krav og forbrukerkrav.

EU vil iverksette en rekke forordninger og direktiver som vil få betydning for norsk transportpolitikk fremover. I dette arbeidet vil vi se en foroverlent kommisjon og Europaparlament, mens Rådet nok vil ha en mer bakoverlent holdning. Et sentralt punkt er at transportsektoren må redusere sitt klimaavtrykk og prinsippet om at forurenser betaler skal legges til grunn.. Kommisjonen har pekt på at transport er for billig og ønsker å initiere en politikk som sikrer at de ulike transportformene betaler de eksterne kostnadene sine. Mer av godset skal over på sjø, bane og de innenlands vannveiene.

Det er naturlig nok nasjonalstater i Europa som ønsker å beholde sine komparative fortrinn. I flere tiår har tungtransporten vært avhengig av «kusker» fra tidligere øst europeiske stater. I takt med den politiske bevisstheten i klimaspørsmålet har EU ønsket mer tilnærmet like vilkår (Eurovignett-direktivet) i unionen, selv om lønns- og arbeidsvilkårene følger nasjonalstatens grenser. Likevel har kabotasjeregler, oppfølging og kontroll av hvilebestemmelser og kjøretøy bidratt til en «sunnere» konkurranse. I forbindelse med COVID-19 meldes det om at restriksjoner på grensene har medført at gods som tidligere har gått på vei er blitt flyttet over på sjø. Videre er det signalisert at mangel på sjåfører tvinger prisene opp. Sammen med regulatoriske krav vil det kunne innebære at sjø og bane styrker sin relative konkurransekraft.

En all-europeisk ordning med prising av de eksterne kostnadene de ulike transportformene påfører samfunnet vil bidra til en bedre optimalisering. Et slikt samfunnsøkonomisk perspektiv må bla. ha i seg alle miljø- og klimafaktorer som påfører samfunnet slik som microplast, naturmangfold og klimagassutslipp.

COVID-19 har også vist viktigheten av et velfungerende transportsystem i verden på tvers av landegrensene. Sentrale internasjonale aktører som EU og IMO var raskt på banen for å sikre at vareflyten gikk uten for store ringvirkninger. EU etablerte såkalte «green corridors» for å sikre godsflyten mellom landene i Europa.

Oppsummerende kommentar

Norske Havner mener at påvirkningen fra de internasjonale organisasjonene/avtalene har for utviklingen innen samferdselsområdet er bemerkelsesverdig fraværende i transportetatenes arbeid. Når rammevilkårene for norsk transportpolitikk i så stor grad legges utenfor Norge, er det underlig at ikke dette en gang tas opp som et tema i utredningene til etatene. Norske Havner forventer at dette blir rettet opp i det videre arbeidet med ny nasjonal transportplan. Sentrale rammer for norsk transportpolitikk legges i Brussel (EU) og i London (IMO).

3.2.6. Transportmiddelfordeling

Hvis trafikkveksten øker så betydelig som det prognosene viser er en endret transportmiddelfordeling helt avgjørende for å kunne håndtere veksten og oppnå de fem målene i målstrukturen. Vi ser her nærmere på hvordan etatene og andre vurderer problemstillingen.

Etatene om transportmiddelfordeling

Etatene bruker ikke mye tid på å analysere transportmiddelfordeling, men Statens vegvesen har redegjort for hvordan en skal utvikle et helhetlig og fremtidig transportsystem som fremmer framkommelighet, reduserer transportulykker og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.

Etatene påpeker at det for de fleste forsendelser er klare preferanser for ett transportmiddel og at det i mange tilfeller også bare er ett transportmiddel som er tilgjengelig. Etatene mener derfor det er krevende å overføre transport fra ett transportmiddel til et annet og at store endringer i transportmiddelfordelingen krever sterkere virkemidler.

I arbeidet med transportkorridorer ser etatene indirekte på hvilke segmenter som transporterer hva og hvor. Etatenes besvarelse tok her utgangspunkt i dagens korridorinndeling og analyserte en rekke utfordringer i forhold til korridorenes rolle, forventet transportutvikling, transportmiddelfordeling og konkurranseforhold. En så også særskilt på utfordringer for de største byområdene og utfordringer knyttet til transport utenfor Norges grenser.

Etatene skulle også følge opp Stortingets anmodning til regjeringen om å kartlegge hvilke strekninger av fylkesveiene og riksveiene som er de viktigste eksportveiene og hvordan disse kan opprustes til å dekke næringslivets behov bla. med utgangspunkt i transportvolum, varetyper, innenlands eller utenlands destinasjon og betydningen av framføringstid for varene.

Etatene viser også til en rapport fra KMPG i 2018¹¹ der nye forretningsmodeller og mobilitetsløsninger vil påvirke transportvirksomhetenes og myndighetenes roller, herunder at offentlig eierskap til plattformer og transporttjenester og reguleringer er nødvendig.

Eksterne om transportmiddelfordeling

I fylkeskommunene og de største byene er det stor enighet om at transportmiddelfordeling må stå høyt på agendaen om en skal løse trafikkveksten. Vi siterer her noen utdrag fra deres innspill til departementet:

Agder (Aust- og Vest-Agder): «Utrede rammebetingelser som må til for å få overført mer gods fra vei til bane/sjø, samt tilrettelegge for utvikling av eksisterende havner som krever tiltak i sjø... Det er viktig å legge til rette for og overføre mer gods fra vei til bane og sjø... For å legge grunnlaget for den ønskede omstruktureringen av godsmarkedet gjennom økt konkurransekraft for multimodale transporter, er det behov for å styrke havnenes evne til å investere i nødvendig infrastruktur».

Innlandet: «Innlandet er enig om følgende hovedmål: ... Overføring av godstransport fra veg- til bane- (og sjøtransport).»

Vestland: «... utfordringer for transportsektoren i prioritert rekkefølge: (1)d Overføring av gods fra veg til sjø og bane: Den nasjonale målsettinga om overføring av gods fra veg til sjø og bane krev framskunding av naudsynte investeringar i infrastruktur. Dette gjeld opprusting og behovet for innkorting av reisetid på Bergensbana, utbygging av intermodule hamneløysingar og etablering av nytt logistikknutepunkt for Bergensområdet. Framtidige prognoser og planlegging må også ta inn over seg teknologirevolusjonen innan marin skipsfart, som kan endre føresetnadane når det gjeld pris og kapasitet ... Byvekstavgiftane må vidareutviklast og bidra til å redusere transportmengda og endre transportmiddelfordelinga, i tillegg til å avgrensa arealbruken ...»

Nordland fylkeskommune: «Strategien om å løfte mer gods over på sjø mangler virkemidler og politisk initiativ: Overføring av godstransport fra veg til sjø øker transportsikkerheten og reduserer både slitasjen på vegnettet og miljøpåvirkningen fra transportsektoren. Det er stort behov for i kommende NTP å legge til rette for tiltak som stimulerer til mer sjøtransporter fremfor vegtransporter på lengre transportstrekninger. Det er også behov for mer klimatilpasset infrastruktur i havnene ... Utvikling havner og farleder: Det må utvikles helhetlige sjøbaserte transportløsninger som omfatter havn, farled, skip, omlasting og distribusjon som ledd i en fullstendig verdikjede. En slik sjøbasert løsning må støtte opp under vegtransport og jernbane.» -

¹¹ <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/b67e526f127d42fdb985ce6ea6550ea3/trender-for-transportsektoren/2018-04-12-trender-og-drivkrefter-sak-07-02b-2018.pdf>

Rogaland fylkeskommune: «Godstransport: En godsundersøkelse, gjennomført av Statens vegvesen og flere fylkeskommuner på Vestlandet i 2018, viser at andelen gods som transporteres på veg har økt de siste årene. Dette medfører økte miljøproblemer og har negative konsekvenser for trafiksikkerheten. ... For å stimulere til overføring av gods fra veg til sjø og jernbane er det nødvendig med både økonomiske insentiver og investeringer ... I samme undersøkelsen ble ulike avgifter trukket frem som en utfordring for målsettingen om økt andel godstransport på sjø. Det må etableres et avgifts- og gebyrsystem som sikrer nærskipfarten. ... I tillegg må det prioriteres en utbedring av farleder. Havnene må tilrettelegges for landstrøm for å minimere klimautslepp og støy.»

Troms og Finnmark fylkeskommune: «Hovedutfordringer i framtiden: 1) Dagens hovedutfordringer for Troms og Finnmark vil med manglende løsninger forsterkes og også bli framtidens hovedutfordringer.. 2) Transportpolitikk: Hvis dagens transportpolitikk ikke lykkes i å overføre betydelig mer gods til sjø og bane vil belastningen på vegtransport bli sterkt økende i en region uten jernbane.»

Trøndelag fylkeskommune: «Godsutfordringer: ...4.1 Kunnskap. Godsanalysene i inneværende NTP dokumenterer en eksplosiv økning i godsmengden på veg. Samtidig viser rapporten at potensialet for overføring fra veg til sjø og bane er minimalt med dagens virkemidler. Det mangler kunnskap om hvordan disse utfordringene kan løses nasjonalt og regionalt.»

Viken: «Klimavennlige alternativer for næringstransport: Det er viktig å stimulere til at næringstransporter, der det er mulig, skjer med klimavennlige alternativer. Det må legges til rette for overføring av godstransport fra vei til jernbane og sjøtransport.»

Østfold fylkeskommune: «Utfordringer tungtransport E6 over Svinesund er Norges viktigste utenlandskorridor for veitransport. Ca. 2500 trailere passere daglig denne grenseovergangen. Utenlandsk tungtransport har effekter som redusert trafiksikkerhet, trengselsproblematikk, kabotasjeproblematikk og sosial dumping. Det er en utfordring at mye av transportarbeidet med gods foregår på vei, særlig lange godstransporter i korridoren Oslo-Göteborg. Det er avgjørende viktig å få mer gods over på bane og sjø, ... Statlige incitamentsordninger vurderes å være sentralt i omlegging til sjø og bane, og rammebetingelsene må endres slik at favorisering av utenlandske transportører ikke fortsetter ...»

Bergen: «Næringstransporten trenger konkurransedyktige transportløsninger: ... Det er derfor i NTP-arbeidet avgjørende å vurdere sterkere insentiver for å motvirke denne utviklingen^[1], og for å styrke godstransporten på bane og sjø.»

^[1] Merknad: Overføring fra bane og sjø til vei.

Oslo: «... Gods- og logistikkutfordringen må løses. Daglig kjører 2500 vogntog over Svinesund. Norge har blitt stadig mer avhengig av dieseldrevet tungtransport, i strid med målsettingen om at mer av godset skal flyttes fra vei til bane, og fra vei til sjø. Styrket gods- og logistikkinfrastruktur på sjø og bane ... Oslo er nasjonens nav for både sjø, jernbane og veitransport. Det aller meste av denne typen transport går fortsatt på vei – på tross av årelange ambisjoner og mål om å overføre mer gods til sjø og bane. Transportene skjer til, i, gjennom og fra Oslo. Dette fører til at mange av Oslos boligområder, og da særlig levekårsutsatte steder som Groruddalen, har betydelige luft- og støyforurensing ... Incentivene som bidrar til å vri gods over på sjø og bane må styrkes og intensiveres, samtidig som at større kjøretøy må over på nullutslippsløsninger ... «Det har over en lengre periode blitt jobbet med effektivisering av havneterminalene i Oslo, slik at de kan ta mer gods. Det har i det siste gitt resultater i form av økt antatt TEU over Sydhavna. Siste reiseledd i gods- og næringstransporten, er varelevering og bylogistikk. Framtidens smarte løsninger på disse feltene bør også innlemmes i NTP-arbeidet. For å nå klimamålene er det et viktig virkemiddel at mer gods blir transportert på sjøen. Sjøtransport er en miljøtjenlig transportmåte som mer enn halverer klimagassutslippene sammenlignet med vegtransport. Sjøtransporten er, sammen med jernbanetransport, godsets kollektivløsning.»

Trondheim: «... se på virkemidler og tiltak som kan settes i verk for å styre utviklingen i riktig retning, med blant annet mer gods over på bane og sjø ... Godsanalysene i inneværende NTP dokumenterer en eksplosiv økning i godsmengden på veg, samtidig som virkemidlene for godsoverføring til sjø og bane i stor grad mangler.»-

TØI har i flere studier undersøkt potensialet for overføring av transport fra vei til sjø og jernbane. TØI-rapporten «*Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg til sjøtransport*^[2]» fant ut at sjø- og banetransport har et maksimalt potensial til å overføre 26 % av transportarbeidet som i dag foregår med lastebil.

TØI-rapporten «*Marginale eksterne kostnader ved havnedrift* [3]» undersøkte forretningsøkonomiske og miljømessige konsekvenser av godshåndtering i norske havner. Prosjektets konklusjon var at godsoverføring til sjøveien er et viktig miljøtiltak. Full utnyttelse av havnenes kapasitet kan bety en reduksjon på rundt 2 tonn NOx per million tonn fraktet gods. Videre funn var at de 25 havnene som var inkludert i forskningsstudiet samlet sett kunne håndtert i snitt 25, 4 millioner tonn gods mer årlig.

Norske Havner om transportmiddelfordeling

Norske Havner tror reguleringer, miljøkrav i markedet og innretning av transportsystemet vil spille en viktig rolle for hvordan godset vil bevege seg i fremtiden og totalt avgjørende for utviklingen av et bærekraftig transportsystem. De foregående underkapitlene om trafikkutvikling, klima og miljø,

[2] <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=41079>

[3] <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=46061>

trafiksikkerhet, transportformenes eksterne kostnader og maritim næringsutvikling, peker alle mot at dersom man skal oppnå et bærekraftig transportsystem for fremtiden og oppfylle målene til NTP-arbeidet, må transportmiddelfordelingen endres. Det er derfor med en viss undring at vi registrerer at dette ikke er tema i analysene. Dersom en bare skal gjennomføre tiltak basert på rene framskrivninger vil en ikke komme seg ut av den negative spiralen med mer laste biler og mer utslipp på norske veier.

En massiv satsning på veiltak de seneste årene og manglende oppfølging målet om godsoverføring fra vei til og sjø og bane, med konkrete tiltak og prioriteringer, har svekket sjø- og banetransportens konkurransekraft. Det påpeker også etatene selv når de viser til at store veiltak og utbedring av veinettet har styrket veitransportens konkurransekraft på bekostning av sjø og bane. Norske Havner er derfor enig med etatene i at det trengs kraftfulle tiltak. Kommende NTP må derfor styrke sjøtransportens konkurransekraft, herunder bør en større andel av veitransportens samfunnskostnader avgiftsbelastes og havnene må styrkes som logistikk-knutepunkt. En tilleggseffekt er at man slipper store naturinngrep og reduserte vedlikeholdskostnader.

Reduserte **vedlikeholdskostnader** vil støtte opp om Staten vegvesens ønske om å bevare verdiene i den eksisterende veiporteføljen kontra nyinvesteringer.

Oppsummering

Norske Havner er betenkt over at transportmiddelfordeling ikke er tema i analysene og stiller spørsmål ved bakgrunnen for dette. Det at ekspertutvalget som leverte rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet»¹² argumenterte for å fjerne godsoverføringsmålet, uten annet enn en teoretisk betraktning, kan ikke være avgjørende for hvordan en gjennomfører analyser og tenker helhetlig for å løse fremtidens transportutfordringer. Det er bare så se på hva fylkeskommunene vektlegger i sine innspill.

3.3. En verden i endring

3.3.1. Framskrivninger

Utgangspunkt for denne kommentaren er oppdragsbrev 2, men vi supplerer budskapet med input fra andre besvarelser.

Norske Havner mener det er viktig at utviklingen av transportsystemet baseres på et så godt (trafikk)bilde av fremtiden som mulig. Formålet med utarbeidelse av et faglig grunnlag er at det skal fange opp sentrale endringer i samfunnet og hvordan det kan påvirke det fremtidige transportbehovet. Prognosene er også et viktig grunnlag for de investeringsvalgene som gjøres i NTP.

Dette understreker viktigheten av at et slikt modellapparat er så konsistent som mulig. Men et slikt modellapparat vil uansett ha begrensninger, og vil ikke kunne fange opp alle aspekter ved utviklingen

¹² https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapport-teknologiutvalget_web.pdf

som kan påvirke hvordan fremtiden vil bli. Det er derfor svært viktig at en er åpen om svakhetene i modellene og tar nødvendig hensyn til de, ikke minst når de legges til grunn for investeringsvalg. Hvis ikke kan det medføre feilinvesteringer. Nettopp det at et modellapparat ikke er fullkomment gjør at prognosene må vurderes i et helhetlig og strategisk perspektiv, der de politiske målsetningene for transportsystemet er avgjørende for veivalgene.

Etatene om modellen og framskrivninger

Etatene har gjort en egen vurdering av **prognosemodellen Nasjonal Godsmodell** (NGM) og påpeker selv en del av de utfordringene som ligger i modellen.

Etatene sier selv at framskrivningene må tolkes som grunnlagsinformasjon for samlede vurderinger av investeringsbehovene, der mulige virkninger av trendbrudd og teknologiske skift kommer i tillegg. Etatene poengterer at framskrivningen ikke fanger opp teknologiske endringer eller eventuelle trendbrudd som følge av atferdsendringer i befolkningen. Etatene poengterer videre at det må forventes trendbrudd i framtiden som etatene mener er vanskelig å forutse i dag.

For å ta hensyn til disse usikkerhetsfaktorene foreslår etatene at det må vurderes systematisk hvilke prosjekttypene som kan gi størst fleksibilitet for best å kunne møte raske trendsift. Etatene mener videre at det eksempelvis kan være grunn til å bruke mer midler på drift framfor investeringer i påvente av mer informasjon, og å skyve investeringsbeslutninger ut i tid og dermed utsette tidspunkt for innfasing, særlig for store irreversible investeringer.

Etatene har også gjennomført **følsomhetsanalyser** på oppdrag fra departementet. Formålet er å vurdere hvordan vesentlig endringer i forutsetninger vil påvirke transportetterspørselen og eksterne kostnader, samt si noen om hva som fremstår som mest usikkert i prognosene.

Etatene påpeker selv at flere av elementene som inngår i analysen, slik som demografisk utvikling, bosettingsmønster, arbeidsplassutvikling, økonomisk vekst og sammensetning av kjøretøyparken er usikre. I tillegg benyttes ulike forutsetninger i de ulike analysene. Usikkerheten i prognosene og de ulike forutsetninger har medført at etatene kun redegjør overordnet for konsekvensene av endrede forutsetninger.

Eksterne om prognoser og nasjonal godsmodell

Det er gjort noen vurderinger av NGM og av måten å gjøre transportanalyser på mer generelt. Vista Analyse har bla analysert modellen i rapporten «Forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige – en vurdering av nasjonal godsmodell¹³» fra 2016 og har flere gode betraktninger av modellen som er viktig å ha med seg. Bla. skriver de at modellen:

¹³ https://vista-analyse.no/site/assets/files/6278/va-rapport_2016-52_forsok_pa_a_beskrive_det_ugjennomtrengelige_-_en_vurdering_av_nasjonal_godsmodell.pdf

«er i dag mer egnet til å gjøre analyser på kort sikt enn på lang sikt. Den fungerer også bedre på aggregert nivå enn på disaggregert nivå».

Videre peker rapporten manglende åpenhet rundt modellen:

«... et modellsystem hvor det er vanskelig å etterprøve resultater og som er lite transparent»

og at det er store svakheter ved hvilke forutsetninger som ligger til grunn:

«Samtidig er modellsystemet basert på til dels svært enkle forutsetninger om aktørenes atferd og muligheter».

Rapporten synliggjør dette ved et eksempel på hvor statisk modellen er:

«Et eksempel er at produksjonssted og lagersted forutsettes å være uendret fra basisåret til prognoseåret, dvs. fra 2012 til for eksempel 2050».

Rapporten konkluderer at modellen kjennetegnes av «forbløffende detaljeringsgrad på noen områder, men også av grove forenklinger på andre». Rapporten påpeker vider at modellen er preget av:

«ingen stokastikk, dvs. at modellen ikke tar høyde for at transportvalgene kan påvirkes av andre forhold enn de som tas inn som forklaringsvariabler» og «analyser av forventet utvikling innarbeides ikke i modellen».

De eksemplifisere dette med følgende eksempel:

«Ingen av trendene fanges imidlertid opp i det settet av forutsetninger som er valgt for utarbeidelse av grunnprognoser for perioden fram til 2050. Grunnprognosene kan derfor sies å være basert på at eksisterende trender innenfor logistikken ikke brytes: Ingen produsenter eller distributører flytter, konkurranseflater endres ikke».

Rapporten konkluderer med at:

«De påviste trendbruddene viser at NGM ikke er egnet til å analysere alle typer tiltak på godstransportområdet» og at «flere modellforutsetninger som vi mente kunne være problematiske» deriblant at modellen ikke fanger opp «konsekvensen av at modellsystemet ikke fanger opp strukturelle endringer i vareproduksjonen, som etablering, nedleggelse eller flytting av bedrifter» eller «konsekvensen av at modellsystemet ikke fanger opp markedsdrevne endringer i logistikkjedene, som flytting og sammenslåing av distribusjonslagre».

Kommentarer fra Norske Havner

Som påpekt innledningsvis er det viktig med åpenhet om svakhetene i slike analysemodeller. Vi opplever at det iallfall til en viss grad er tilfellet. Dette er positivt og viktig, fordi det i siste instans gjør at en får

gode faglige diskusjoner og er bevisst hvilke grunnlag beslutningene som tas er gjort på. Det sentrale spørsmålet da blir i hvilken grad og på hvilken måte svakhetene i modellen blir håndtert?

I forhold til vurderingene av **teknologisk utvikling** fremstår vurderingene som tung på veitransport og svak på sjøtransport. Dette overrasker da bla rapporten «Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv¹⁴» viser at sjøtransporten allerede ligger lengst fremme av transportformene og i omstillingen av norsk næringsliv. Analysene virker derfor noe forenklet og skjeve, hvilket oppleves som en stor svakhet ved etatens besvarelse. I tillegg har ikke etatene sett på hvilke muligheter som åpner seg dersom man stimulerer den teknologiske utviklingen. Det er eksempelvis i det siste bevilget betydelige midler som skal stimulere nettopp til denne teknologiske utviklingen på sjøsiden.

Etatene har heller ikke vurdert hvordan **eksterne rammevilkår** gitt av EØS-samarbeidet vil bety for transportsektoren. Hvordan vil innstramninger i kravene til lønns- og arbeidsvilkår for tungtransporten påvirke det norske transportsystemet? Eller innføring av veiprisning hos våre handelspartnere? Eller hvordan implementering av en «Green Deal» i EU vil påvirke transportsektorens rammevilkår og transportmiddelfordeling? Her kunne etaten i større grad vært i dialog med bransjeorganisasjonene for å fange opp trender, med tilhørende tidslinjer, som vil påvirke utviklingen.

Et annet område som ikke er godt nok utredet er **adferdsendringer** i befolkningen og hvilke konsekvenser det eventuelt vil få. Den økende internetthandelen kan eksempelvis gjøre at sentrallager i større grad legges til kontinentet for å utnytte stordata for bedre logistikk. Dette kan igjen stimulere til mer direkte sjøruter til Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. Det gjøres interessante analyser på dette i Grønt Skipsfartsprogram. Involvering av relevante fagmiljøer ville gitt verdifull kunnskap som ville bidratt til måloppnåelse; Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050.

Norske Havner mener at eventuelle **trendbrudd** taler for at fokuset må endres fra å bygge ut kapasitet for å møte trafikkveksten og over til en mer strategisk styring der man legger føringer som styrer utviklingen mot et mer bærekraftig transportsystem. Eksempelvis, hvordan må forurenser, i større grad, betale for de eksterne kostnadene de påfører samfunnet. Her er det behov for å gjennomgå avgiftssystemet med målsetting at transportformene selv skal dekke sine eksterne kostnader.

Etatene foreslår i større grad å satse på vedlikehold og i mindre grad på større investeringer som en måte å sikre seg mot trendbrudd og unngå feilinvesteringer. De foreslår blant annet å skyve investeringsbeslutninger ut i tid og dermed utsette tidspunkt for innfasing, særlig for store, irreversible investeringer. Arbeidsgruppen som leverte rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/84a01b96cf88453ea542886250cb64fe/tempo-pa-gronn-omstilling-i-norsk-naringliv-ey-2019.pdf>

mobilitet¹⁵» til Samferdselsdepartementet i 2019 er også opptatt av dette temaet og foreslår det de kaller stresstesting og skriver bla.:

«Er det gjort en tilstrekkelig bred analyse av ulike alternative konsepter, eller kombinasjoner av slike på tvers av transportformer, som kan oppnå de samme funksjonelle mål for prosjektet – og er denne analysen oppdatert med tanke på helt nye teknologiske løsninger?»¹⁶»

To forhold som kan slå inn her er eksempelvis CO₂-prising og verdsetting av naturmangfold og naturinngrep. Sistnevnte utgjør den andre naturkrisen som kloden står overfor. Når det gjelder CO₂ ser vi at Sverige vurderer å prise dette 7 ganger høyere enn det som gjøres i Norge i dag¹⁷. Norske Havner ser også at verdsetting av naturmangfold i dag ikke er gjort på en tilstrekkelig måte i dagens norske modeller¹⁸. Dette kombinert med ny teknologi innen eksempelvis autonomi kan gjøre at broubygginger vurderes helt annerledes om få år.

På den annen side er det en rekke infrastrukturinvesteringer det må satset på som ikke medfører store arealinngrep og miljøavtrykk – som tvert imot vil kunne avlaste vei og baneinvesteringer. Eksempelvis er det en rekke utbedring av farleder, investeringer i havner og havnearealer som kan iverksettes da dette er både relativt rimelig og vil bidra til utvikling av grønne bærekraftige næringskluster. Dette er også i tråd og med den brede enigheten om at de viktigste næringene i fremtiden vil ligge i havrommet, jf. regjeringens havstrategi¹⁹.

Når det gjelder **følsomhetsanalysene** mener Norske Havner at etatenes analyser blir for enkle og for lite enhetlig gjennomført. Med svakheter i hovedmodellen vil følsomhetsanalysene også bli preget av disse svakheterne. Når prognosene i seg selv, som etatene også påpeker, mest sannsynlig ikke vil være korrekte uansett, mener Norske Havner at arbeidet er overflødig og har liten nytteverdi. NTP-sekretariatet har som en del av det faglige grunnlaget til NTP fått i oppdrag å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for godstransport. Innunder sekretariatets besvarelse er delrapport 3 «Nordiske virkemidler for overføring av godstransport fra veg til sjø og bane» utarbeidet av TØI. Nasjonal godsmodell (NGM) benyttes for å analysere effektene av ulike tiltaksscenarioer. Svakheterne ved modellen, som er redegjort for over, viser at bruk av NGM er lite egnet for å vurdere effektene av et

¹⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapport-teknologiutvalget_web.pdf

¹⁶ Kapittel 4, s. 17 https://www.regjeringen.no/contentassets/ccdc68196014468696acac6e5cc4f0e7/rapport-teknologiutvalget_web.pdf

¹⁷ NTP 2022-2033 Oslo kommune sitt innspill om prioriteringer på transportområdet (Side 5)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8096e16e07c94d39baaa3d20ced6c26a/oslo-kommune.pdf>

¹⁸ Statens vegvesens besvarelse på oppdrag 7: Naturmangfold og vannmiljø er eksempler på tema som ikke blir prissatt i dagens forvaltning og planleggingsregime. (s.5)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5551896da6fa43659404d7d8a3411763/ntp-2022-2033-svar-pa-oppdrag-7-statens-vegvesen.pdf>

¹⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf

tiltak på lengre sikt og vil i stor grad «favorisere det bestående». Således er delrapporten lite egnet som fasit for utviklingen av transportsystemet og iverksettelse av tiltak.

Et eksempel som illustrerer dette er at det i analysene av teknologi bare er tatt utgangspunkt i de tre scenariene autonomi, konnektivet og energi. Norske Havner mener utgangspunktet blir for snevert. Digitalisering og bruk av stordata vil endre bedriftenes operasjoner som igjen vil sette andre krav til transportsystemet. Det er så langt Norske Havner kan se heller ikke tatt hensyn til usikkerheten knyttet til innfasing og skalering av teknologi på veisiden og at en på kjøp er kommet vel så godt i gang med det grønne skiftet. DNV-GL påpeker også at energiforbruket i uoverskuelig fremtid vil ligge 30-50 prosent lavere på sjøtransport enn veitransport. En ikke ubetydelig forskjell sett i et klimaperspektiv.

Siden det er på lengre sikt det mest sannsynlig vil bli trendbrudd i forhold til prognosene, mener Norske Havner at følsomhetsanalyser burde vært erstattet med scenariosimulering. Da kan en i større grad se hvordan ulike investeringer vil bidra til å endre transportsystemet i tråd med det overordnede målsetningen. Norske Havner mener dette også underbygges av etatene selv som mener at «framskrivningene må tolkes som grunnlagsinformasjon for samlede vurderinger av investeringsbehovene, der mulige virkninger av trendbrudd og teknologiske skift kommer i tillegg». Dessverre er det utfordringer ved å bruke NGM til scenarioplanlegging på grunn av svakhetene i modellen og den vil bevare det eksisterende eller, som Statens vegvesen skriver sin besvarelse på oppdrag 9; «I hovedsak kan vi si at beregningene «favoriserer det bestående»».

For analyse av effekter av tiltak som kan bedre norsk næringslivs konkurranse og/eller bidra til økt intermodalitet, peker etatene på tidligere analyser og tiltak presentert i «Bred godsanalyse» og fulgt opp i NTP 2018-2029. Prognosene viser en dramatisk økning i veitransport frem mot 2030 og 2050. Legger en disse prognosene til grunn tilsier det at det er behov for nytenking for hvordan transportsystemet skal utformes. Veitransportens store samfunnskostnader vil med prognosene øke betraktelig. Sett i sammenheng med svakhetene med prognosemodellen må trafikkveksten vurderes i en større sammenheng. Norske Havner mener således at etatene ikke har besvart på oppgaven. Med tanke på svakhetene i modellen, at godsoverføringsmålet i gjeldende NTP i liten grad følges opp, og at en rekke fylkeskommuner nå reagerer på at de blir store transittfylker, bør tiden være inne for at det gjøres et større arbeid på tiltak som bidrar til å oppnå det overordnede målet i NTP. Hvis ikke vil man ende opp med et transportsystem der utbygging av veinettet vil gi veitransporten et ytterligere konkurransefortrinn og store vedlikeholdskostnader – og utfordringene fra dagens transportsystem eskalerer og blir større enn noen gang.

Da er vi tilbake til det som er Norske Havner sitt viktigste poeng i denne høringen, nemlig at skal en klare det overordnede målet, konkretisert gjennom de fem delmålene som er satt, så må en se transportsystemet i helhetlig perspektiv og utnytte de enkelte transportformenes naturlige fortrinn.

En må spørre hvor en vil med transportsystemet og så se på hvilke virkemidler som best mulig bringer en dit. Samfunnsøkonomiske analyser kan være et godt verktøy for å finne de gode virkemidlene, men med sine forutsetninger og svakheter er det viktig at de ikke overstyrer og fremstilles som endelige sannheter. De kan gi viktig informasjon, men de gir bare deler av et bilde og i verste fall kan de også gi et feilaktig bilde.

Norske Havner mener at svakheten NGM er at den er basert på historiske data og ikke tar opp i seg viktige endringer i samfunnet. Prognosene må derfor kompletteres med andre analyser som fanger opp de trendene som vil utfordre prognosen som godsmodellen konkluderer med. Dette kan være både teknologiske endringer, regulatoriske endringer, forbrukerendringer osv. som vil påvirke hvordan godset vil forflytte seg i fremtiden. Som nevnt innledningsvis er det sentrale spørsmålet hvordan en håndterer svakhetene som er kjent i modellen og analysene. Men den gjennomgangen vi har gjort ser Norske Havner betydelig forbedringspotensial her og vi forventer at dette tas til følge i det videre arbeidet med NTP 2022-2033 – en av historiens viktigste nasjonale transportplaner.

Oppsummerende kommentar

Norske Havner viser til at etatene legger Nasjonal godsmodell til grunn for å vise trafikkutviklingen frem mot 2030 og 2050. Etatene påpeker selv store svakheter ved modellen som gir et usikkert bilde av fremtiden, der det må forventes trendbrudd. Norske Havner er enige med etatene i at framskrivningene kan benyttes som grunnlagsinformasjon for hvilke utfordringer som kan oppstå i fremtiden, men at etatene i for liten grad adresserer de reelle tiltakene som vil løse utfordringene i tråd med målene til NTP-arbeidet.

3.3.2. Samfunnsøkonomiske analyse

Samfunnsøkonomiske analyser er viktig for å prøve å beskrive hvordan en på en mest mulig skånsom måte kan utvikle og bygge samfunnet. I dette tilfellet når det gjelder transportsystemet. Hva vil belaste samfunnet minst og mest, hva vil gi de beste resultatene for samfunnet som helhet? Slike analyser vil måtte bygge på en del forutsetninger siden samfunnet er komplisert, og ikke alle faktorer er like lett å sette en pris på. Å analysere transportsystemet er et slikt komplekst område, ikke minst når en skal sammenligne mellom de ulike transportformene. Hvordan skal en eksempelvis prise CO₂ utslipp? Hvordan håndtere modellen når noe kan prisfastsettes og noe ikke kan prisfastsettes? Åpenhet og varsomhet er derfor svært sentralt i dette arbeidet.

Etatenes vurderinger

Etatenes samarbeid innenfor metodeutvikling for transportanalyse og samfunnsøkonomiske analyser skjer i regi av metodegruppen NTP Transportanalyse og samfunnsøkonomi²⁰.

²⁰ Som grunnlag til NTP 2022-2033 er det utarbeidet retningslinjer for virksomhetenes transportanalyser og samfunnsøkonomiske analyser. Retningslinjene skal sikre at analyser på tvers av virksomhetene er mest mulig

Etatene påpeker at handlingsrommet fremover blir begrenset og tiltak må vurderes ut ifra hvilke som gir størst samfunnsøkonomisk nytte.

Statens vegvesen påpeker at utbygging av vei er blant de større arealinngrepene i norsk natur, og at drift av veinettet forurensrer miljøet. Videre peker de på at de ikke har overordnede regnskapstall som kan vise kostnadene knyttet til tiltak for naturmangfold fordi hensyn til naturmangfoldet som regel blir sett i sammenheng med andre tiltak. Samtidig mener Statens vegvesen at de har et stort ansvar i sin sektor for å gjøre tiltak for, og ta hensyn til, naturmangfold og vannmiljø ved planlegging, bygging, og drift og vedlikehold av veiene på en bærekraftig måte.

Kystverket påpeker at de innenfor de strategiske driftsområdene har behov for å styrke Kystverkets analysekapasitet og -kompetanse, herunder metodeutvikling innenfor transportplanlegging og samfunnsøkonomiske analyser.

Eksterne om samfunnsøkonomiske analyser

Flere av fylkeskommunene har til dels sterke synspunkter på bruken av og vektlegging av ulike komponenter i de samfunnsøkonomiske analysene. Dette viser tydelig at samfunnsøkonomiske analyser ikke gir svar med to streker under. Bare de faglige uenighetene om prisen på CO₂ i disse modellene vil jo kunne bidra til ulike svar. Det er således en overdrevet tro på at samfunnsøkonomiske analyser gir de riktige svarene i alle sammenhenger. Vi gjengir her noen av fylkeskommunenes innvendinger som vi synes oppsummerer dette på en god måte:

Oslo: «Regjeringen har sagt at den i større grad vil basere prioriteringer i NTP på samfunnsøkonomiske analyser. Dette kan være en egnet vurderingsmekanisme dersom prisingen som benyttes i analysene er riktig. Det er den ikke i dag. Samfunnsøkonomiske analyser inneholder prissatte effekter og ikke-prissatte effekter. Om man hadde rett prising av alt, kunne man i teorien hatt en samfunnsøkonomisk analyse som ga et autoritativt svar på hvilke prosjekter man bør velge og ikke. Dette er imidlertid krevende å få til. Klimagassutslipp er priset i samfunnsøkonomiske analyser, men mye tyder på at prissettingen er for lav. I Sverige økes nå karbonprisen til 7000 SEK/tonn CO₂ fra april 2020. I Norge finnes det ikke noen anbefalt CO₂-pris, men Statens vegvesen opererer med 945 NOK. Det regnes heller ikke på hva det koster å bygge ned natur eller matjord. Oslo anbefaler at prisen på klimagassutslipp i norske analyser også økes betydelig, for å redusere risikoen for framtidige feilinvesteringer. Det må også inkluderes kostnader fra andre miljødeleggelser.»

Bergen: «Bergen kommune har innvendinger mot den vektingen Samferdselsdepartementet tillegger samfunnsøkonomiske analyser som grunnlag for prioritering av prosjekter.

sammenlignbare, ved å fastsette prisnivå, diskonteringsrente, beregningsår, trafikkprognoser, håndtering av bompenger og hvilke prosjekter og tiltak som skal inngå i referansealternativet.

Transportøkonomisk institutt (TØI) anmodet transportetatene allerede i 2014 om større fokus på ikke-prissatte konsekvenser og følsomhetsanalyser, og oppfordret til klarere retningslinjer for hvordan disse konsekvensene skulle hensyntas i samfunnsøkonomiske analyser. Det arbeides fremdeles med dette, og prioriteringskriteriene i figur 2 viser at det hverken er faglig eller politisk konsensus om hvordan vekte samfunnsnytte ... Det går fram av transportetatenes svar til oppdrag 4 at det finnes effekter og verdsetting som ikke er tilstrekkelig kartlagt. Samfunnssikkerhet og beredskap blir f.eks. ikke systematisk verdsatt i samfunnsøkonomiske analyser. Liv og helse er dermed ikke en klar premissgiver for den prioriteringen transportetatene har gjort» «Det går fram av transportetatens svar på oppdrag 7 at hvorvidt et tiltak som gjennomføres av miljøhensyn har en anslått nytte større enn kostnadene, vil baseres på en skjønnsmessig vurdering. Det er f.eks. ikke overordnede regnskapstall som viser kostnadene knyttet til tiltak for naturmangfold. Blågrønn infrastruktur inngår ikke i nytte-kostnadsanalysen til Statens vegvesen på grunn av manglende verktøy. Bergen kommune vil derfor presisere at naturmangfold har en stor egenverdi i seg selv, i tillegg til stor påvirkning på folks helse og livskvalitet, som bør rangeres høyt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.»

Nordland fylkeskommune: «Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsmodeller gir ikke uttelling for verdiskaping i Nord-Norge: Den nordlige landsdelen kommer i hovedsak ut med negativ lønnsomhet på nye infrastrukturprosjekter i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsmodeller. Verdiskaping, produktivitetsøkning, ringvirkninger m.m. ivaretas for dårlig i modellen. Modeller for samfunnsøkonomisk lønnsomhet må inneholde en vekting som i større grad gjenspeiler verdiene som skapes og transporteres i fylket.»

Troms og Finnmark fylkeskommune: «Samfunnsøkonomiske analyse der «modellen» i større grad tar hensyn til at næringstransportene frakter store volum og verdier, som er utgangspunktet for arbeidsplasser, bosetting og næringsutvikling. Fremtidige analyser bør i større grad gi effekt for økt by- og regionalutvikling samt næringsutvikling og eksportvekst i landsdelen. Utredningen må omhandle tiltak innen alle transportformene.»

Norske Havners kommentarer

Norske Havner har ved flere anledninger påpekt at verdsetting av sjøtransporten ikke fanges tilstrekkelig opp i gjeldende modeller for samfunnsøkonomiske analyser. Vi mener at sjøbasert næringsaktivitet må betraktes i et klyngeperspektiv der havnens rolle som økonomisk generator fanges opp gjennom tilgjengelig areal, tilknytning (både på vei- og sjøsiden), lokasjon av råvarer, produksjon og forbrukermarked, og hvordan utvikling av infrastruktur bidrar til å næringsetablering.

Norske Havner mener at det er viktig at Kystverket får mulighet til å følge utviklingen i godstrafikken og hvilke krav nye varestrømmer vil medføre (eks. økning i pakkeforsendelser knyttet til internetthandel). Dette er en viktig og helt naturlig del av oppgavene for Kystverket slik Norske Havner ser det. Den nye organiseringen til Kystverket skal styrke denne rollen.

Etatene påpeker at potensiale for tidsbesparelse, økt sikkerhet og reduserte utslipp er størst innenfor veisektoren og argumenterer for at det er behov for å øke veienes kvalitet for å tilrettelegge for autonom kjøring. Norske Havner er isolert sett enig i denne vurderingen, men da ser man bort ifra at tungtransporten er den som dekker minst og påfører samfunnet mest skade. Norske Havner mener således at dette premisset nok en gang gir veitransporten et enormt fortrinn i vurderingen om hva som bør prioriteres. Her bør en heller se på hva som stimulerer til best mulig transportmiddelfordeling gjennom satsning på infrastruktur i de maritime forsyningskjedene og innrette avgiftsregimet slik at transportformene konkurrerer på like vilkår. Det samme er tilfellet når etatene understreker at det økonomiske handlingsrommet fremover blir begrenset. Hva er da mer naturlig enn å satse mer på sjøtransportens infrastruktur som er rimelig og fleksibel sammenlignet med utbygging av vei- og bane.

Norske Havner forstår det slik at flere enkelttiltak innen naturinngrep og miljø ikke sees i sammenheng og således i sum kan marginaliseres. Det sies at klima- og miljøeffekter bare delvis inngår i nytte-kostnadsanalysen og at ikke alle miljøtemaer er vurdert til NTP. Norske Havner mener at når dette ikke blir systematisk fulgt opp gjennom et konkret miljøregnskap eller tas inn i modellene i sin helhet blir ansvaret svekket. Når dette mangler er det også vanskelig å legge kostnadene på den som forurenser – brukerne av veien – og veisektoren får automatisk et overtak på kystsektoren som utnytter naturlige fortinn gitt av naturen.

Norske Havner mener således at det er viktig å se alle tiltak i en strekning i sammenheng og kartlegge alternative løsninger. Eksempelvis, dersom en strekning preges av mye transitt-trafikk, er denne trafikken kanskje det som medfører de reelle utfordringene. Hvis trafikken kan finne alternative ruter og/eller transportformer vil det kanskje bidra til bærekraftige transport innenfor strekningen og bidra til å redusere behovet for utbygging.

Kystverket viser også til at skadekostnadene (ulempene for samfunnet) er lavere for sjøtransport enn på vei og bane. Norske Havner mener at skadekostnadene er en av mange grunner til at sjøtransport må prioriteres sterkere enn tidligere.

Kystverket påpeker at en videre metodeutvikling av risiko- og samfunnsøkonomiske analyser vil gi mulighet for å optimalisere den porteføljen som foreligger for kysten, og identifisere nye samfunnsøkonomiske tiltak i farvannet. Kystverket påpeker også at flere tiltak som ikke er videreført nå på grunn av lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør vurderes på nytt som følge av ny og bedre analysemetodikk, nye prognoser og forbedret statistikk. Norske Havner mener det er svært viktig at Kystverket vurderer farledstiltak etter gode modeller. Gode farledstiltak må ikke forkastet på bakgrunn av mangler i de samfunnsøkonomiske modellene.

Oppsummering

Norske Havner erkjenner at det å finne gode modeller for å analysere eksempelvis naturinngrep er krevende. Men det er også en betydelig fare for at dersom en ikke finner gode modeller så tar en lettere på vurderingene og vi får prioriteringer på feilaktig grunnlag. Vi er redd for at det bl.a. har medført

nedprioritering av sjøtransporten. Det er derfor viktig at det jobbes godt med dette videre slik at vi får bedre beslutningsgrunnlag i fremtiden og ikke får prioriteringer på feilaktig grunnlag.

3.4. Teknologiutvikling

Noe av det som kan skape store endringer i årene som kommer er den teknologiske utviklingen. Driverne i denne utviklingen er flere, blant annet utvikling av stor datakraft, som er basisen også for autonome skip. En annen viktig driver innen transport er klima- og miljøutfordringene. Utvikling av batteriteknologi og fremdriftssystemer med alternative drivstoff som hydrogen og ammoniakk har de siste årene skutt stor fart. Kombinasjonen av autonomi og bruken av klimavennlige drivstoff vil utfordre både hvor det kan brukes skip og reduserer utslippene fra skip betraktelig de neste årene. Hvordan dette vil påvirke transportsektoren burde derfor være et sentralt tema i analysene som gjøres, men er dessverre gjort i begrenset grad.

Samferdselsdepartementet satte for noen år siden ned et ekspertutvalg som i 2019 leverte rapporten «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet». Her går utvalget inn på hvilke trender i teknologiutviklingen som er drivere og hvilke løsninger det kan bidra til. Vi tror at noen av de løsningene som ble lansert, bla. når det gjelder selvkjørende kjøretøyer, ligger lengre frem enn det utvalget mener. Vi tror eksempelvis det er lenge til det går selvkjørende fisketranporter på norske fylkesveier. Selv om teknologien er under god utvikling skal den både tilpasses miljøene den skal brukes i og den skal skaleres før den gir effekt. Vi tror utviklingen vil gå raskere på skip fordi skip går langsommere og har større bevegelsesrom og ferdes i.

I tillegg er det slik at flere beregninger viser at skipstransporten vil være betydelig mindre energikrevende enn lastebilen i lang tid fremover, kanskje så mye som 50 prosent. Alternativ bruk av energi er også en viktig del av klimautfordringene. Hvor lang tid vil det gå før lastebilen er klimanøytral? En tankerekke som kan hjelpe oss til å vurdere dette er følgende:

Pr i dag har vi få eller ingen elektriske lastebiler. Er det mulig å tenke seg at alle lastebiler er elektriske eller nullutslipp om 10 år. Hva er status på personbilområdet? For 10 år siden var det omtrent ingen el-biler som ble registrert. I 2019 utgjorde el-biler 50 prosent av nybilsalget. Likevel, pr i dag utgjør el-biler under 10 prosent av alle registrerte personbiler. Selv med sterke avgiftslettelser utgjør el-bilene bare 10 prosent av den totale personbilparken. Det sier også noe om hvor lang tid det vil kunne ta før lastebiltransporten kan være helt eller delvis utslippsfri. I tillegg går betydelige deler av transporten i Norge med utenlandske kjøretøyer, slik at Norge har begrensede muligheter til å regulere dette selv.

Den teknologiske utviklingen som går vil gå like raskt, om ikke raskere på skip, noe rapporten «Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv» som kom ut på slutten av 2019 viste. Her kartla EY på vegne av Klima- og miljødepartementet status for grønn omstilling i norsk næringsliv, med utgangspunkt i 11 utvalgte bransjer; olje og gass, avfall og gjenvinning, skog- og trenæringen, næringseiendom, landbruk, mat og drikke, finans, næringstransport, handel, reiseliv, prosessindustri, og skipsfart. Bransjene dekker

til sammen 58% av totale norske direkte utslipp, og utgjør til sammen de viktigste direkte og indirekte utslippskildene fra næringslivet.

Norske Havner tror derfor at bruken av skip vil være sentralt for å redusere klimautslippene innen 2030. De vil også være viktige for å redusere ulykker, redusere utslipp av microplast og bidra til å bevare naturmangfold. På denne bakgrunn mener Norske Havner at Kystverket bør ta en større rolle i å identifisere, foreslå og iverksette tiltak for å øke containertransporten på kjøll. F.eks. at det vurderes nærmere hvilke barrierer som må brytes for å frakte enkelte segmenter (som sjømat) fra enkelte regioner (som Trøndelag og Nordland) fra vei til sjø. Å flytte last fra vei til sjø er den enkleste måten å avlaste veinettet på. Sett i forhold til trafikkveksten og det begrensede handlingsrommet i økonomien vil utviklingen av et bærekraftig transportsystem avhenge av at mer gods flyttes bort fra vei.

For havnene vil også den teknologiske utviklingen kunne bli krevende. Mange havner har små administrasjoner og fagmiljøer og vil i mange sammenhenger være avhengig av ekstern kompetanse, noe vi blant annet ser i forbindelse med utbygging av landstrøm. Et godt samspill mellom havner og Kystverket her vil være vesentlig i årene som kommer.

Oppsummering

Den teknologiske utviklingen slår inn på mange områder, men den er ikke minst under stor utvikling i norske maritime miljøer. Dette er noe Norge vil profittere på. Norske havner er også ganske sikker på at skipsfarten vil ligge langt fremme i den teknologiske utviklingen. Å bruke teknologi som et argument for ikke å tenke transportmiddelfordeling vil derfor være et stort feilskjær.

3.5. Nye næringer i havrommet trenger infrastruktur på land

Regjeringen har, gjennom regjeringens havstrategi, varslet en storsatsning på nye næringer i havrommet. Fokuset har vært å grønn omstilling av norsk næringsliv og det vi skal leve av etter oljealderen.

Fremveksten av nye næringer i havrommet skal generere stor verdiskaping og sysselsetting for landet og mye av veksten vil komme utenfor sentrale strøk. Videre er det også pekt på hvor viktig det er å få til en grønn omstilling av den maritime klynge i Norge.

Skal en lykkes med å høste av de nye næringene i havet, må en ha gode transportløsninger for denne sektoren. Det er derfor helt nødvendig at en i NTP støtter opp under transportløsninger som sikrer våre fremtidige nye næringer.

Transportetatene har i sin besvarelse på oppdraget med NTP ikke fokusert på behovet for transportinfrastruktur for å støtte opp under disse nye næringene. Norske Havner mener dette er beklagelig, i og med at disse næringene ligger langs kysten vår og naturligvis er avhengig av gode transportløsninger mellom sjø og land og et godt servicetilbud i havnene.

En viktig dimensjon for å lykkes er gode arealløsninger i havnene. Selv om havnene er arealeffektive, kan de ikke tilby denne infrastrukturen uten tilgjengelig og tidsriktig areal. Videre er 2 av 3 havner avhengig av å få utbedret tilknytning til veinettet for å kunne utvikle seg som et knutepunkt for gods og bærekraftig næringsutvikling.

Fiskeri er et annet stort satsningsområdet. Fiskerihavnene er fra 2020 overtatt av fylkeskommunen. Behovet for gode fiskerihavner er helt nødvendig og er en viktig infrastruktur for å sikre de enorme verdiene som finnes i havet. Disse verdiene trenger god infrastruktur på landsiden og gode tilknytninger i form av vei. Dette for å sikre at «fisken» kommer seg videre til markedene enten dette skjer på sjø, bane eller på vei. Norske Havner mener derfor at en i NTP må tas hensyn til denne bransjens behov for gode og effektive transportløsninger fremover. Hvem som står som formell eier er sekundært i denne sammenhengen.

Oppsummering

Skal en lykkes med både å høste av de nye næringene, sjømatnæringene og fiskeri må det satses på gode infrastrukturiltak som støtter opp under disse næringene. Gjør en ikke det, vil en gå glipp av store verdier for landet. Havnene spiller en sentral rolle som nav mellom sjø og land. Norske Havner mener at skal en høste av de nye havnæringene, må det satses på infrastruktur i havn.

3.6. Et fremtidsrettet Kystverk

Kystverkets vurdering

Kystverket viser til at de beregning tekniske rammene setter premisset for hvilken rolle etaten skal. En lav ramme (ramme A) vil medføre harde prioriteringer og nedbygging av tjenestetilbud over tid, mens en høy ramme (ramme b) vil bidra til høy måloppnåelse og utvikling av nye tjenester og løsninger.

Kystverket mener **lav ramme** vil gi måloppnåelse over tid. De første årene vil det være mulig å opprettholde dagens nivå på tjenester rettet mot næringen og sjøsikkerheten. Over tid vil den raske teknologiske utviklingen og konsekvensene av økt sjøtransport innhente dem. Kapasiteten hos de må brukes til lovpålagt myndighetsutøvelse og nødvendig drift for å ivareta Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser. Kystverket påpeker at det vil være lite rom for utvikling, og få virkemidler mot sektoren og det grønne skiftet. Vedlikeholdsetterslepet vil ikke bli redusert i henhold til gjeldende mål. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter gjennomføres, men med lang tidshorisont og dermed større risiko for feilinvesteringer. Den statlige beredskapen mot akutt forurensning får redusert evne til å oppdage og respondere i akutte situasjoner.

Kystverket mener **høy ramme** vil gi en høy måloppnåelse fra start og gjennom hele planperioden. Kystverket har ressurser til å være en utviklingsorientert myndighet, basert på oppdatert kunnskap om sjøtransport, kyst og havforvaltning. Fartøysfornyelsesplanen kan gjennomføres, så rederiet er dimensjonert for effektiv drift og vedlikehold. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter gjennomføres til rett tid og det høye sjøsikkerhetsnivået opprettholdes med utvikling av eksisterende og nye tiltak. Det

er rom for en gjennomgående satsing på innovasjon/FoU, bruk av ny teknologi, digitalisering og deling av data til nytte for samfunnet for øvrig. Beredskapen mot akutt forurensning opprettholdes langs fastlands-Norge og styrkes i nordområdene. Virkemidler rettet mot omstilling og effektivisering av sjøtransporten opprettholdes og styrkes.

Ingen av rammene gir muligheter for å gjennomføre de store prosjektene i milliardklassen.

Kommentarer fra Norske Havner

Norske Havner registrer at Kystverket viser til pågående **organisasjonsutviklingsprosess**. Norske Havner mener det er svært viktig at Kystverket bevilges tilstrekkelig med budsjettmidler og disponerer sine ressurser slik at det er i stand til å forvalte alle sider ved oppgaveporteføljen, herunder rollen som havnefaglig etat. Med forventet transportvekst og en dobling av godstrafikken på norske veier frem mot 2050 er det viktig at Kystverket legger til rette og bidrar til konkurransedyktig sjøtransport og mer gods på kjøp. Norske Havner mener således at det bør utvikles klare mål for utviklingen av sjøtransporten og havnenes oppgaver i den forbindelse.

Begrenset økonomisk handlingsrom gitt av departementet setter krav til effektive arbeidsprosesser internt i Kystverket, for å kunne oppfylle deres formål. Norske Havner støtter omorganiseringen av Kystverkets, og mener det er en forutsetning for utvikling av en fremtidsrettet forvaltning av kysten og sjøtransporten. Norske Havner mener at eventuelle kutt i allerede marginale budsjettposter for Kystverket vil være en barriere for utviklingen av et bærekraftig transportsystem som bidrar til grønn omstilling og en reell nedbygging av kysten.

Sikkerhet og beredskap er viktig for effektiv sjøtransport, samtidig frykter Norske Havner med lav ramme at en stor satsning på dette vil gå utover kystverkets evne til å bidra til å styrke sjøtransporten som en effektiv og grønn transportløsning. Kystverket påpeker at målet om å ta igjen vedlikeholdsetterslepet fordrer store investeringer i kapasitet og fartøy, sett i forhold til Kystverkets årlige bevilgninger vil dette utgjøre en svært stor andel av Kystverkets økonomiske handlingsrom. En satsning på å ta igjen vedlikeholdsetterslep bør etter Norske Havner syn gjennomføres utenfor de årlige budsjetttrammene.

Kystverket viser til at de, sammen med brukere og fagressurser, har gjennomført en systematisk gjennomgang av behovet for **farledsutbedringer**. Norske Havner stiller spørsmålstegn med denne påstanden. En av utfordringene som havnene opplever i dag er at Kystverket ikke har tilstrekkelig oversikt over behovene for farledsutbedringer langs kysten, utover det som har vært deres tradisjonelle ansvar i hoved- og biled, samt fiskerihavneanlegg. Kystverket identifiserer selv denne problemstillingen når de selv påpeker at de med ny havne- og farvannslov har fått ansvar i hele farvannet (inkl. havnene) og at de antar at utvidelsen vil føre til at mange nye aktuelle tiltak bør utredes. Kystverket påpeker videre at overgangen til ny arbeidsmetodikk ikke er ferdigstilt. Norske Havner mener Kystverket må organiseres slik at de kan ivareta sitt ansvar for hele farvannet. Vi tror også at det er avgjørende at Kystverket utvikler en metodikk som understøtter aktiv dialog mot havnene, kommunene og brukerne

for å kartlegge og loggføre lokale behov. Basert på Norske Havners medlemsundersøkelse om effektive maritime transportlinjer synliggjør at det er behov for flere farledsutbedringer enn det som er registrert i farledsgjennomgangen.

Norske Havners medlemsundersøkelse viser at 2 av 3 havner har behov for utbedring av farleder for å styrke sin konkurransekraft.

Norske Havner er positive til at Kystverket endrer tilnærming fra enkeltprosjekter til å vurdere strekninger samlet for farledsutbedring, og mener det er et steg i riktig retning. Kystverket har foreslått en ny portefølje med samfunnsøkonomiske lønnsomme farledstiltak med foreslåtte tiltak og har utredet en mulig investeringsportefølje til Nasjonal transportplan 2022-2033 på ca. 2,5 mrd. kroner, som består av farledstiltak med ulike kombinasjoner av utdyping og merking. Samlet har tiltakene positiv netto nytte per budsjettkrone.

Sett i sammenheng med at Kystverket mangler oversikt over behovene for farledsutbedringer, frykter Norske Havner at prosjektporteføljen ikke inkluderer en rekke behov og at investeringsrammen som Kystverket har spilt inn er for lav. Investeringsrammen for farledsprosjektene som spilles inn av Kystverket er, sammenlignet med veiprosjektporteføljen, minimale.

Kystverket konkluderer at etter en gjennomført prosess med strekningsvise utredninger viser at det fortsatt er behov for, og samfunnsøkonomisk lønnsomt, å forbedre sikkerhet og framkommelighet i farledene. Norske Havner mener dette understøtter vårt synspunkt at det er flere behov bør utbedres for å legge til rette for mer sjøtransport

Norske Havner mener at Kystverket i større grad kunne redegjort nærmere for de positive effektene av et robust transporttilbud på kjøp, og at godsoverføring vil redusere trykket på veinettet betraktelig. Sjøtransport er rimelig infrastruktur sammenlignet med utbygging av vei- og banenett. Desto større rolle sjøtransport får for vare- og persontransport, desto mindre behov for store investeringer i vei- og banenett. Sjøtransporten er lengst fremme i omstillingen til lavutslippssamfunnet og er således allerede et fremtidialternativ i dag.

Kystverket påpeker at **tilskuddsordninger** kan kuttes for å redusere kostnader, men at dette vil gå utover måloppnåelse. Norske Havner vil sterkt advare mot å kutte ordningene som bidrar til utviklingen av fremtidsrettet grønn transport. Vi tror derimot at det er behov for å se på innretningen av ordningen for å hente ut større gevinster og støtter Kystverkets forslag om å tillate flerårige prosjekter.

Kystverket forslår også **nye oppgaver** som kan tilfalle oppgaveporteføljen. Norske Havner frykter at overføring av nye oppgaver kan gå utover finansieringen av eksisterende oppgaver (eks. farledsutbedringer) og at manglende kompetanse i eksisterende organisasjon vil medfører lavere nytte. Forslaget om overføring av ansvaret for miljøudringer vurderer Norske Havner i utgangspunktet som positivt gjennom å utnytte eksisterende fagkompetanse i Kystverket, men det fordrer at det følger med budsjettmidler. Norske Havner er i tvil om overføring og samordningen av statens myndighetsutøvelse

(eks. konkurranselovgivning) mot havnene vil være hensiktsmessig og om Kystverket vil være i stand til å utføre oppgaven.

Kystverket peker på at den raske **teknologiutviklingen** utfordrer etablerte strukturer og roller. Norske Havner ser problemstillingene knyttet til den raske teknologiutviklingen. Derfor er det behov for å styre den teknologiske utviklingen gjennom å følge anbefalingene fra det tverretatlige arbeidet med teknologi. Norske Havner støtter også forslaget om å spisse digitaliseringsarbeidet i Kystverket.

Norske Havner tror det er avgjørende at Kystverket har tett dialog med brukerne om utvikling av nye digitale løsninger. En av utfordringene i dag er at Kystverket har utarbeidet veldig mange løsninger som «egne produkter», hvor det er uoversiktlig over hva som gjør hva og hvor man finner de enkelte løsningene uten å sette seg dypt inn i materiene. Norske Havner tror også at Kystverket kan effektivisere digitaliseringsarbeidet sitt gjennom samarbeid med f.eks. kartverket.

Kystverket peker på at **utfordringene i transportplanleggingen** er å legge til rette for å opprettholde transporttilbud, ta høyde for vekst i godsmengder og næringslivets behov. Norske Havner mener at Kystverket bør i dette perspektivet ha et bredere fokus. Et sjøbasert transporttilbud, en maritim forsyningskjede, har behov i farled, i havn og utenfor havneggerdet. Hvis et ledd er ineffektivt går det utover hele transportkjedens samlede effektivitet. Norske Havner mener dagens organisering medfører at vei- og banetilknytning til havn faller mellom etatsdirektørens stoler.

Kystverket mener at **utviklingsarbeid** er nøkkelen til både effektivitet og måloppnåelse og viser til at utviklingen er både langsiktig og strategisk. Videre påpeker det at utviklingsarbeid er krevende, men nødvendig for å imøtekomme den raske teknologiske utviklingen. Norske Havner er flinke til å delta i utviklingsarbeid som styrker sjøtransporten og mener det er viktig at Kystverket videre kan ta en aktiv rolle.

Kystverket mener at for å opprettholde og styrke sjøtransportens konkurranseevne er det behov for kontinuerlig innovasjon og utvikling for å gjøre sjøtransporten mer effektiv og miljøvennlig. Kystverket mener det særlig er effekter å hente innen godshåndtering i havn. Norske Havner støtter Kystverket i at dette kan være et interessant å forfølge særlig med bakgrunn i at det er mange mindre havner langs kysten som er viktig for lokalt næringsliv og for grønne transportløsninger.

Norske Havner savner at Kystverket ikke tar en større rolle innen ny logistikktenkning og organisering. Endringer som følge av nye måter behandle store datamengder og atferdsendringer som f.eks. internetthandel og forventninger om lavutslippstransport vil endre hvor varer kommer fra og hvordan de fraktes frem til kunde eller butikk.

Kystverkets **prioriteringer** bygger på det overordnede målet om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050, de utfordringer som Kystverket ser for sjøtransporten i tiden framover, samt de ytre rammer (lav og høy).

Utvikling av et bærekraftig transportsystem er avhengig av en god forvaltning av sjøtransporten, og sett i forhold til målstrukturen til NTP arbeidet burde det rammen for Kystverket vært vesentlig høyere enn det som foreligger i ramme B.

Kystverket redegjør for en rekke forutsetninger som ligger til grunn for prioriteringen, blant annet har etaten lagt til grunn at større investeringsprosjekter ikke kan håndteres innenfor de to rammene som ligger til grunn. Norske Havner er enige med Kystverket at de ved marginale budsjetter ikke har anledning til å støtte opp om større prosjekter. Enten må de ordinære rammene til Kystverket økes eller så må større investeringsprosjekter får statlige støtte utenfor de normale budsjetttrammene til Kystverket.

Kystverket redegjør for hvordan høy (ramme B) og lav (ramme A) ramme vil påvirke etaten og påpeker at lav ramme vil medføre hard prioritering og nedbygging av tjenestetilbud over tid, mens høy ramme vil bidra til høy måloppnåelse og utvikling av nye tjenester og løsninger. Norske Havner mener at hvis Kystverkets allerede marginale budsjetter kuttes ytterligere vil det i praksis bety at man nedprioriterer kysten, verdiskaping i langs kysten og hemmer muligheten for å realisere nye næringer i havrommet, ref. regjeringens havstrategi.

Oppsummering

Norske Havner frykter at Kystverkets budsjetter ikke vil bli prioritert godt nok fremover, og at dette går utover deres mulighet til å bidra til å utvikle effektive, miljøvennlige og trygge transportløsninger. Norske Havner mener det er viktig at Kystverkets omorganisering støttes opp med budsjettmidler som gjør at det kan gjennomføre viktige prosjekter for kysten. Norske Havner mener at eventuelle kutt i allerede marginale budsjettposter for Kystverket, vil være en barriere for utviklingen av et bærekraftig transportsystem som bidrar til grønn omstilling og en reell nedbygging av kysten. Norske Havner mener det må satses på et kystløft med en økonomisk opptrappingsplan for kystkapittelet til 5 % i 2025 og 7 % i 2030 (mot dagens ramme på 3,8 prosent) slik at sentrale infrastrukturprosjekter kan gjennomføres.

4. Det Norske Havner vil gjøre

Norske Havner forventer at Nasjonal transportplan 2022-2033 legger til rette for et bærekraftig og fremtidsrettet transportsystem, basert på rettferdig konkurranse mellom transportformene, som fremmer bærekraftig næringsutvikling.

Målstrukturen til NTP-arbeidet støtter opp om våre forventninger. Dessverre er ikke mål og delmål tatt tilstrekkelig inn etatenes arbeid når de har svart på oppdraget. Vi opplever også at bestillingene fra Samferdselsdepartementet har vært for svake på dette området.

Fylkeskommunene og de største byene er mer proaktive og påpeker at den kommende nasjonal transportplan må være strategisk og ha fokus på å løse de reelle utfordringene som transportsystemet

står overfor i dag og som bli forsterket med trafikkveksten. Således er det klare motsetninger mellom det faglige grunnlaget som etatene har levert og innspillene fra fylkeskommunene og de største byene.

Norske Havner mener at denne motsetningen tydeliggjør ansvaret Samferdselsdepartementet har for å tenke strategisk og overordnet for å løse utfordringene i transportsystemet. Det er etter vår oppfatning helt avgjørende for utvikling av et bærekraftig transportsystem at det legges ned et større arbeid med å finne de gode løsningene for fremtiden, basert på en helhetlig vurdering av de faglige analysene fra etatene, innspillene fra fylkeskommunene og de største byenes og høringsuttalelser.

4.1. Sjøtransport er og blir viktig

Målet til NTP 2022-2033 er tydelige på hva man ønsker å oppnå; *eit effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050*. Norske Havner mener at sjøtransporten vil spille en avgjørende rolle for å kunne oppnå målet. Figuren under illustrerer hvordan sjøtransporten kan bidra til måloppnåelse:

<i>Eit effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050</i>	Enklare reisekvardag og auka konkurranseevne for næringslivet	Tungtransport medfører mer kø og utslipp. Norge som eksportland er avhengig av gode transportløsninger. Et godt transporttilbud på vann er viktig for næringslivets konkurransekraft
	Meir for pengane	Tungtransporten står for nesten 90 prosent av veislitasjen, som medfører store vedlikeholdskostnader og CO ₂ utslipp. Sjøtransport har marginale samfunnskostnader, lave investeringsbehov og CO ₂ utslipp.
	Effektiv bruk av ny teknologi	Sjøtransport er ledende i utviklingen av nye bærekraftige transportløsninger
	Nullvisjon for drepne og hardt skadde	Rapporter fra Transportøkonomisk Institutt (TØI) viser at tunge kjøretøy er involvert i hver tredje dødsulykke på norske veier. Sjøtransporten har langt lavere ulykkesnivå og kan avlaste veinettet
	Bidra til oppfylging av Norges klima- og miljømål	Sjøtransporten har langt lavere utslipp enn veitransporten og mer gods på sjø er et viktig klimatiltak i seg selv

Regjeringens hovedmål

Regjeringens fem delmål

Norsk Havner om sjøtransportens svar på regjeringens delmål

4.2. Mørke skyer i horisonten

Tar vi utgangspunkt i framskrivningene for NTP 2022-2033 vil transporten på vei øke med 33 prosent for persontrafikk og 38 prosent for godstrafikken fram til 2050, der halvparten forventes innen 2030. Veksten vil bli absolutt høyest på vei. All trafikkvekst vil i utgangspunktet medføre økte utslipp dersom det ikke skjer et vesentlig teknologiskifte som reduserer klimagassutslippene. Etatene redegjør i besvarelsen «*Godstransport – et oppdatert kunnskapsgrunnlag*» at det å ta i bruk nye energiformer er helt nødvendig dersom transportsektoren skal oppnå vedtatte utslippskutt.

Innfasing av nye energiformer er krevende. For det første må det eksistere et konkurransedyktig tilbud som er moden, driftssikker og effektiv. For både skip og lastebiler er fortsatt mye av løsningen ikke tilgjengelige, uprøvd eller dyre. Dette selv om fornyelse av skipsflåten i Norge er godt i gang og ligger fremst i den grønne omstillingen av norske næringsliv²¹. For det andre tar det tid å skifte ut en kjøretøys- eller flåtepark, noe elbilutviklingen er et godt eksempel på, jf kap 3.4.

Sett i forhold til en sterk økende trafikkvekst, innenfor en kort tidshorisont som frem til 2030, vil veksten i stor grad måtte tas av eksisterende kjøretøypark på det eksisterende transportsystemet.

I tillegg vil både vei vedlikehold og veiutbygging bety store CO₂ utslipp under bygg- og anleggsperioden. Å bygge seg ut av transportveksten med enda flere veimilliarder vil hjelpe lite, men utslippene vil øke og naturmangfoldet reduseres. Det viser bl.a. undersøkelser fra TØI. Viktigere enn noen gang er det derfor å flytte mest mulig gods til de minst belastende transportformene, deriblant sjøtransport.

Ser en på oversikten over transportarbeidet fordelt på transportformene, kommer sjøtransporten svært høyt opp. Dette kommer av at store deler av transportarbeidet er bulkvarer som gjerne skal over større strekninger. I dette segmentet er det gjerne får alternativer til sjøtransport. Her er det viktig med tiltak som gjør at sjøtransporten blir et reelt alternativ også i fremtiden, eksempelvis ved å gjennomføre flåtefornyelse for den delen av flåten som er av mindre tonnasje og for det mest av tiden operer innenriks.

Norske Havner er derimot redd for at det at sjøtransporten har så store andeler bulkvarer og er store i statistikken, lett blender for det faktum at sjøtransporten kan ta en enda større rolle når det gjelder stykkgoods og containertrafikk. Ikke bare kan den ta en større rolle, den bør faktisk få en større rolle. Ifølge transportanalysene vil trafikken på veiene øke dramatisk frem til 2030 og 2050. Mye av denne trafikken vil trolig komme på veier med lav standard, ikke minst fordi mye av økningen trolig vil komme som følge av økt aktivitet i havbruksnæringen. Mye av denne trafikken vil også komme før lastebiltransporten er klimanøytral. Sjøtransporten, som har lave utslipp og er godt i gang med å redusere de ytterligere, er dermed et viktig alternativ som må utnyttes langt bedre enn i dag.

Et annet forhold er det begrensede økonomiske handlingsrom som vi trolig vil oppleve i tiden som kommer. De siste årene har samferdselsbudsjettene økt betraktelig, men pensjonskostnader og generasjonsregnskapet taler for en betydelig lavere vekst i årene som kommer. Også i denne konteksten er satsing på sjøtransport genial da den krever lite investeringer og er fleksibel!

Det er dette som er noe av grunnlaget for våre kommentarer i dette høringsinnspillet. Det er dette som gjør at vi mener tiden er inne for å tenke utradisjonelt (utenfor boksen) og satse de nødvendige

²¹ Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f929167175884ebba50778f1ef146a2/tempo-pa-gronn-omstilling-i-norge---ey---november-2019.pdf>

milliardene et annet sted. Investeringer koster, men gir flerfold igjen. Tiden er inne for å iverksette tiltak som reelt sett flytter gods fra vei til sjø.

4.3. Norske Havner mener at NTP må inneholde følgende aksjonspunkter

Ut fra dette er vårt budskap for prioriteringer og tiltak i neste NTP følgende:

- Rammevilkårene må stimulere til å endre transportmiddelfordelingen slik at transportformenes naturlige fortrinn utnyttes betydelig bedre enn i dag
- Det må satses på et kystløft med en økonomisk opptrappingsplan for kystkappittelet til 5 % i 2025 og 7 % i 2030 (mot dagens ramme på 3,8 prosent)
- Det må utarbeides en konkret plan for å styrke de maritime forsyningskjedene gjennom å bedre vei- og banetilknnytning til havnene og utbedring av farleder i farvannet
- Havnene må sikres tilstrekkelig og tidsriktig areal. Det må gjennomføres en analyse av sammenhengen mellom arealtilgang/arealutnyttelse, næringsutvikling og grønn sjøtransport.
- Det må bygges infrastruktur i havn og på land tilpasset behovet til de nye havnæringene
- Utvikling av fiskerihavner må inkluderes i NTP, både på sjø- og landsiden
- Transportsektorens påvirkning på klima og miljø må beregnes og prises. Det må også innføres klare klimamål for transportsektoren, slik enkelte storbyer allerede har gjort
- Det må innføres klimaregnskap for alle infrastrukturtiltak
- Avgifts-regimet må utformes etter prinsippet om at forurenser betaler. De enkelte transportformene må dekke sine eksterne kostnader fullt ut. For å legge til rette for rettfærdig konkurranse mellom transportformene må veiprisering for tungtransporten innføres.
- Tilskuddsordningene for effektive og miljøvennlige havner og tilskuddsordningen for godsoverføring må styrkes og videreføres i tråd med anbefalingene fra Kystverket. Videre må tilskuddsordning for havnesamarbeid videreføres i tråd med evaluering av ordningen.
- Videreutvikle havnene til sentrale energiknutepunkt i transportsystemet, herunder tilbud om land- og ladestrøm
- Det må etableres et FOU-program for grønn skipsfart og logistikkorganisering
- Det må utvikles bedre analysemodeller for å understøtte utviklingen av et bærekraftig transportsystem (prognosemodeller som vurderer samfunnsnyttens og lønnsomhet)
- Kystverket må implementere omorganiseringsprosessen i etaten og styrkes som havnefaglig etat

5. Avslutning

Den overordnede strategien og de fem delmålene for utarbeidelsen av neste NTP er gode og helt i tråd med målene til Norske Havner. Vi mener derimot at sjøtransporten kan ta en betydelig større rolle for å oppnå disse målene enn det vi opplever er gjeldende politikk og lagt til grunn i analysene fra fagetatene. Derfor har vi også lagt ned mye ressurser i å dokumentere dette. Med relativt små samfunns-investeringer mener vi det er fullt mulig for sjøtransporten å avlaste veinettet mer enn i dag, noe som vil bidra til både bedre klima og miljø, større trafiksikkerhet og spare samfunnet for store ekstrakostnader.

Oslo, 1. juli 2020

Norske Havner ser fram til å være med i de videre diskusjonene om neste NTP, en NTP som både er en historisk mulighet og et historisk ansvar å ta vare på.

Med vennlig hilsen



Kjell-Olav Gammelsæter
Direktør

Bernt C. Aaby
Næringspolitisk rådgiver (sign)