



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

Dokument 3:8 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

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

ISBN 978-82-8229-270-2

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av
den statlige kystforvaltningens
arbeid med å øke andelen
godstransport til sjøs

Dokument 3:8 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs.*

Riksrevisjonen, 22. mai 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

| | | |
|--|--|-----------|
| 1 | Hovedfunn | 7 |
| 2 | Riksrevisjonens merknader | 8 |
| 3 | Riksrevisjonens anbefalinger | 11 |
| 4 | Departementets oppfølging | 11 |
| 5 | Riksrevisjonens sluttmerknad | 12 |
| Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden | | 13 |
| Vedlegg 2: Statsrådets svar | | 17 |
| Vedlegg 3: Rapport | | 25 |
| | Begrepsliste | 31 |
| 1 | Innledning | 32 |
| 2 | Metodisk tilnærming og gjennomføring | 34 |
| 3 | Revisjonskriterier | 37 |
| 4 | I hvilken grad er det overført mer gods fra vei til sjø? | 41 |
| 5 | I hvilken grad er iverksatte virkemidler og tiltak effektive for å frakte mer gods på sjø? | 43 |
| 6 | I hvilken grad legger styring og oppfølging til rette for effektiv måloppnåelse? | 58 |
| 7 | I hvilken grad legger Kystverkets drift til rette for effektiv resultatoppnåelse? | 65 |
| 8 | Hvilke andre forhold kan påvirke måloppnåelsen om å overføre mer gods fra vei til sjø? | 76 |
| 9 | Vurderinger | 78 |
| Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger | | |

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

Det har lenge vært en målsetting at sjøtransporten skal ta økte andeler av transportveksten spesielt innen godstransport for å redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafikksikkerhet, jf. St. meld. nr. 24 (2003–2004) og Innst.S.nr. 240 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015. Mål og prioriteringer i transportpolitikken er videreført senest i Nasjonal transportplan for 2014–2023. Økt overføring av gods fra vei til sjø påvirkes av mange ulike aktører, både statlige, kommunale og private. Eksempelvis er effektiv drift og konkurransedyktige priser på havnetjenestene av stor betydning for sjøtransporten. Samferdselsdepartementet (tidligere Fiskeri- og kystdepartementet) og Kystverket kan påvirke godstransporten til sjøs innen sine ansvarsområder, og for øvrig legge til rette for godt samarbeid med de andre aktørene.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Fiskeri- og kystdepartementets og Kystverkets arbeid med å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø er målrettet og effektivt, og å belyse andre årsaker til eventuell svak måloppnåelse. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2009–2013.

Kystverket har over 1100 ansatte og er den nasjonale etaten for kystforvaltning. Etaten skal arbeide aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner langs den norske kysten. Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur og skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten slik at større mengder gods blir fraktet med skip.¹

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

- Innst. S. nr. 240 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015
- Innst. S. nr. 300 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019
- Innst. 271 S (2010–2011), jf. Dokument 8:53 S (2010–2011)
- Fiskeri- og kystdepartementets budsjettproposisjoner (St. prop. nr 1) med tilhørende innstillinger for årene 2005–2013

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 23. januar 2014.

Departementet har i brev av 20. februar 2014 gitt kommentarer til rapporten.

Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Andelen innenlands godstransport på sjø har vært synkende siden 2009.
- Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø.
 - Det er svakheter ved Kystverkets rolle som transportetat
 - Det er risiko for manglende gjennomslag i NTP-prosessen for tiltak som fremmer økt godstransport på sjø

1 Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet.

- Fiskeri- og kystdepartementet (nå Samferdselsdepartementet) har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø.
 - Det er svak styring og oppfølging av godsmålet
 - Tilretteleggingen av viktig infrastruktur kan forbedres
 - Avgiftssystemet fremmer i liten grad godsmålet for sjøtransport

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Andelen innenlands godstransport på sjø har vært synkende siden 2009

Målet om å overføre gods fra vei til sjø og bane har vært et mål i de siste tre nasjonale transportplanene, og er omtalt i de siste årenes budsjettproposisjoner. I Innst. S. nr. 300 (2008–2009) peker transport- og kommunikasjonskomiteen på at man må få mer gods fra vei til bane og sjø.

Riksrevisjonen merker seg at offisiell statistikk viser at innenlands godstransport på sjø har tapt andeler mot innenlands veitransport (målt i tonnkilometer). I perioden fra 2005 til 2012 har sjøtransport gått ned med 1,1 mrd. tonnkilometer, mens veitransport har økt med om lag 2 mrd. tonnkilometer. Nedgangen i andeler var særlig sterk i perioden 2009 til 2012. Utviklingen for sjøtransportens andel av eksport og import har vært relativt stabil i samme periode. Samferdselsdepartementet påpeker at statistikken for innenlands godstrafikk er svært usikker, fordi den ikke omfatter utenlandsregistrerte skip.

Etter Riksrevisjonens vurdering er konsekvensene uansett at det er en økende mengde tungtrafikk på veiene som kunne vært erstattet av varetransport på sjø, og på den måten bidratt til å redusere miljøskadelige virkninger av transporten.

2.2 Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø

2.2.1 Svakheter ved Kystverkets rolle som transportetat

Fram til 2013 var ikke godsmålet eksplisitt omtalt i tildelingsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket. I tildelingsbrevet for 2013 er to av hovedprioriteringene "å legge til rette for økt sjøtransport" og "å legge til rette for havnesamarbeid og være en pådriver for godskonsentrasjon". Kystverket har ikke rapportert på dette i tertialrapportene for 2013, og har ikke utarbeidet konkrete planer for hvordan dette skal følges opp. Riksrevisjonen mener det er uheldig at de overordnede prioriteringene ikke har blitt fulgt opp på en bedre måte i den formelle styringsdialogen mellom departement og direktorat.

I tildelingsbrevet for 2012 er det uttalt at Kystverket skal følge opp vedtakene om utpekte havner. Undersøkelsen viser at Kystverket har ledet og deltatt i forum for utpekte havner slik som forutsatt. Likevel mener havnesjefene i fire av fem utpekte havner at Kystverket ikke eller bare i liten grad opptrer som en aktiv pådriver. 12 av 20 havnesjefer mener dette er en av de viktigste årsakene til at det ikke fraktes mer gods til sjøs, ifølge en spørreundersøkelse fra Riksrevisjonen.

Kystverket er en stor etat hvor 90 prosent av ressursene nyttes til sjøsikkerhet og beredskap. Kystverket er imidlertid også en av fire transportetater og skal ivareta sjøtransportens interesser. Kystverket uttaler at de bare i meget begrenset grad ser seg selv som en transportetat, og det er framhevet at hovedområdene skal være sjøsikkerhet og oljevernberedskap.

Riksrevisjonen mener at Kystverket ikke på en god nok måte har fulgt opp forventningene om å arbeide for å styrke sjøtransporten slik at større mengder gods blir fraktet med skip, slik disse var formulert i Nasjonal transportplan. Det er videre etter Riksrevisjonens vurdering noe usikkert om Kystverket i tilstrekkelig grad har vært en pådriver for økt overføring av gods fra vei til sjø.

2.2.2 Risiko for manglende gjennomslag i NTP-prosessen

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 framheves behovet for å styrke Kystverket som planetat. Kystverket har fra 2005 til 2013 fått en økning på 103 prosent i sine bevilgninger, fra 1,2 mrd. kroner i 2005 til 2,5 mrd. kroner i 2013. I Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2012–2013) framgår det at Kystverket som ledd i å sikre effektiv sjøtransport skal foreta samfunnsøkonomiske analyser av aktuelle investeringer.

Undersøkelsen viser at Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket har gjennomført farledstiltak, lettelser i gebyr- og avgiftsbelastningen og implementert ny havne- og farvannsløp, som varslet i Nasjonal transportplan. Det er også positivt at departementet har lagt vekt på å styrke kompetansen på samfunnsøkonomiske analyser. Undersøkelsen viser likevel at manglende kapasitet på samfunnsøkonomiske analyser har vært et gjentakende tema i styringsdialogen mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket de siste årene. Fiskeri- og kystdepartementet har bevilget ekstraordinære midler til oppbygging av samfunnsøkonomisk kompetanse i Kystverket i perioden 2010–2013. Riksrevisjonen merker seg at Kystverket ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, til tross for økte bevilgninger og tett oppfølging.

De samfunnsøkonomiske analysene skal være del av departementets beslutningsgrunnlag og innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan. I arbeidet med Nasjonal transportplan 2010–2019 var det ifølge Fiskeri- og kystdepartementet en ulempe at Kystverket i stor grad manglet slike analyser for sine prosjekter, og det ble påpekt at sakene fra Kystverket i NTP-sammenheng ikke framsto like gjennomarbeidete som de øvrige etatenes prosjekter. Etter Riksrevisjonens vurdering blir konsekvensen risiko for manglende gjennomslagskraft i NTP-prosessen. Målet om økt overføring av gods fra vei til sjø vil dermed ikke vektlegges i tilstrekkelig grad innenfor den overordnede transportplanleggingen i samfunnet.

2.3 Fiskeri- og kystdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø

2.3.1 Svak styring og oppfølging av godsmålet

Målsettingen om å overføre mer gods til sjø har vært et uttalt mål siden 2004 i nasjonale transportplaner og i de siste årenes budsjettproposisjoner. Det framgår av undersøkelsen at målet ikke er operasjonalisert i tildelingsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket. Departementet har ikke etterspurt rapportering om dette fra Kystverket, og godsmålet omtales ikke i Kystverkets årsrapporter. Målet er videre ikke omtalt i den skriftlige delen av styringsdialogen i perioden 2010–2012. Undersøkelsen viser at Fiskeri- og kystdepartementet ikke har etablert et system for styring og oppfølging av godsoverføring til sjø. Det er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at departementet ikke har fastsatt eller operasjonalisert mål for overføring av gods fra vei til sjø i tildelingsbrevet til Kystverket slik økonomireglementet forutsetter. Fra Samferdselsdepartementet er det framhevet at godsmålet er et virkemiddel og en visjon og ambisjon, og ikke et resultatmål.

Det framgår av økonomireglementet § 4 at virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen viser at det er usikkerhet ved statistikken om godstransport til sjøs. Dette gir et svakere grunnlag for planlegging og tilrettelegging av tiltak.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at det i forlengelsen av Nasjonal transportplan 2014–2023 nå er igangsatt tiltak i form av en godsanalyse for å bedre statistikkgrunnlaget for overføring av gods til sjøs. Departementet har videre i 2013 utarbeidet en nærskipfartsstrategi, og en stor del av de foreslåtte tiltakene i nærskipfartsstrategien avhenger av resultatet av godsanalysen.

2.3.2 Tilretteleggingen av viktig infrastruktur kan forbedres

Tilrettelegging av infrastruktur er et sentralt statlig virkemiddel for å nå målet om å overføre mer gods fra vei til sjø. Utbygging av infrastruktur omfatter særlig fire områder: definering av utpekte havner og stamnetthavner, utbygging av havner og farleder, utvikling av intermodale knutepunkt og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Fiskeri- og kystdepartementet skal utpeke havner som er særlig viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport. Av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 framgår det at tilsammen 32 havner er definert som stamnetthavner. Opprinnelig var fem av disse definert som utpekte havner. Det følger ikke med økonomiske eller andre statlige virkemidler til havnene utover at de er "utpekte" og bør prioriteres. Riksrevisjonen ser at havnepolitikken i stor grad styres gjennom kommunale virkemidler.

Riksrevisjonen merker seg at det ikke er gjennomført systematiske evalueringer av hvilken effekt utpekte havner har hatt på overføringen av gods fra vei til sjø. Høsten 2013 ble likevel ytterligere to havner utpekt som særlige viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport.² Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementet ikke har sikret seg kunnskap om effekten av tiltaket.

Transport- og kommunikasjonskomiteen har framhevet viktigheten av å skape gode knutepunkter hvor omlasting mellom bil, skip og bane kan foregå på en mest mulig effektiv måte. Komiteen vektlegger videre at effektive logistikknutepunkt er en av forutsetningene for å lykkes i å øke varetransporten på sjøen.³ Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at man ikke er kjent med at det er etablert nye intermodale knutepunkter i perioden fra 2010 til 2013. Det er Riksrevisjonens oppfatning at departementet har hatt for lite systematisert kunnskap om status og utvikling i arbeidet med infrastrukturen, som er nødvendig for å kunne overføre mer gods fra vei til sjø. Riksrevisjonen mener videre at det er rom for større grad av samarbeid mellom transportetatene for på den måten å øke kompetanseoverføringen på tvers av disse.

2.3.3 Avgiftssystemet fremmer i liten grad godsmålet for sjøtransport

Målet om å overføre mer gods fra vei til sjø har vært uttalt siden 2004, og transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler i Innst. 271 S (2010–2011) at økonomien knyttet til varetransporten er en vesentlig faktor for å oppnå målsettingen om overføring av transport fra vei til sjø. I tillegg til statlige gebyrer og avgifter, er havnenes prisfastsetting av tjenester sentrale for de totale kostnadene knyttet til sjøtransporten.

2 Fram til nærskipfartsstrategien ble framlagt 2. september 2013, var Oslo havn, Kristiansand havn, Stavangerregionen havn, Bergen havn og Tromsø havn utpekte havner. I strategien ble Bodø havn og Trondheimsfjorden havn IKS lagt til som utpekte havner.

3 Innst. 271 S (2010–2011).

I perioden 2010 til 2013 har avgiftene på sjøtransporten blitt redusert med om lag 125 mill. kroner som følge av avvikling av kystavgiften, og årsavgiften for havnesikkerhet er redusert. Aktørene på området mener avgiftsnivået for skipstrafikk fortsatt er høyt, og at det svekker sjøtransportens konkurranseevne.

Riksrevisjonen mener manglende kunnskaper om effektene av de ulike avgiftene kan gi lite målrettet bruk av avgiftene som virkemiddel. Riksrevisjonen ser det imidlertid som positivt at det i nærskipfartsstrategien foreslås å foreta en vurdering av effekten av ulike typer tiltak for å påvirke transportmiddelfordelingen, herunder pris for bruk av infrastruktur og bruk av avgifter i transportsektoren.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Kystverket videreutvikler rollen som transportetat slik at sjøtransportens konkurransekraft styrkes i samsvar med nasjonale transportprioriteringer.
- Samferdselsdepartementet vurderer på hvilken måte det kan legges til rette for å nå målet om mer gods til sjø, og hvordan dette kan følges opp i styringsdialogen med Kystverket.
- Samferdselsdepartementet i samarbeid med Kystverket gir økt prioritet til arbeidet med å forbedre styringsinformasjonen om utviklingen i godstransport til sjøs.
- Samferdselsdepartementet legger til rette for bedre samhandling mellom Kystverket og de øvrige transportetatene.

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir uttrykk for at dokumentet peker på flere viktige problemstillinger som vil bli fulgt opp. Det er etter framleggelsen av NTP 2014–2023 ifølge statsråden satt i gang en rekke prosjekter i departementet, og disse er i stor grad i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

Statsråden framhever videre at Nærskipfartsstrategien ble lagt fram i 2013 for å styrke sjøtransportens konkurranseevne, og at det blir lagt fram en ny havnestrategi i løpet av året. Videre vil departementet fortsatt følge opp styrkingen av samfunnsøkonomisk kompetanse i Kystverket.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om styrking av styringsinformasjonen, understreker statsråden at departementet i tråd med økonomiregelverket er i gang med å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne vurdere og følge opp de foreslåtte tiltakene i Nærskipfartsstrategien. Av andre tiltak framhever statsråden at det er satt i gang en bred godsanalyse som skal slutføres i 2015. Godsanalysen skal styrke kunnskapsgrunnlaget om sjøtransport og kombinerte transportløsninger, og kartlegge potensialet for overføring av gods fra vei til sjø og bane.

Departementet og Kystverket er også i gang med metodeutvikling, analyse og utbedring av statistikkgrunnlaget som et ledd i å forbedre styringsinformasjonen om godstransport til sjøs. Departementet samarbeider med sentrale etater og forskningsinstitusjoner for å forbedre styringsinformasjonen på området. Det er også planlagt dialogmøter med

havnene for å sikre et best mulig statistikkgrunnlag fra norske havner. I tillegg har departementet styrket forskningsinnsatsen innenfor sjøtransport og integrerte transportløsninger gjennom en bevilgning på 20 millioner kroner til Norges forskningsråd.

Når det gjelder anbefalingen om at Samferdselsdepartementet bør legge til rette for bedre samhandling mellom Kystverket og de øvrige transportetatene, opplyser statsråden at samarbeidet mellom Kystverket og de andre transportetatene i mange år har blitt ivaretatt gjennom NTP-samarbeidet. Arbeidet er betydelig forsterket ved å samle transportetatene i Samferdselsdepartementet. Samlingen av etatene vil ifølge statsråden forenkle styringen og koordineringen av transportetatene og være positivt for den enkelte etats utvikling og bidra til en tverrsektoriell virkemiddelbruk, som i større grad kan bidra til å løse de sentrale utfordringene på transportområdet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. april 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjul

Frode Ludvigsen

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Gunnar Jacobsen 22241434
Vår dato 12.03.2014 Vår referanse 2012/02220-93
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ketil Solvik-Olsen

Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Samferdselsdepartementet ved brev 23. januar 2014, og på departementets svar 20. februar 2014.

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

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

Svarfrist: 28. mars 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**
Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. § 5 andre
ledd

| Deres ref | Vår ref | Dato |
|---------------|---------|------------|
| 2012/02220-93 | 14/323- | 28.03.2014 |

Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

1. INNLEDNING

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 12.03.2014 med utkast til Dokument 3:X (2013-2014) Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs. Jeg viser videre til Samferdselsdepartementets brev av 20.02.2014 med kommentarer til Riksrevisjonens hovedanalyserapport.

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

2. GENERELLE MERKNADER

Som Samferdselsdepartementet har fremholdt i korrespondansen med Riksrevisjonen, er overføring av gods fra vei til sjø ikke en del av målstrukturen i Nasjonal transportplan 2010-2019 (NTP). Dette har sammenheng med at godsoverføring ikke er et mål i seg selv, men snarere et av flere virkemiddel, som under visse betingelser, kan bidra til å nå hovedmålene i transportpolitikken. Som Riksrevisjonen påpeker i hovedanalyserapporten, er det overordnede målet med transportpolitikken å *"tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling"*.

Det er likevel riktig at det å overføre godstrafikk fra vei til sjø og jernbane har vært uttrykt som et mål, både i NTP og i Fiskeri- og kystdepartementets budsjett dokumenter til Stortinget. Dette må imidlertid sammenholdes med formuleringene i NTP, der ambisjonen om å overføre godstransport fra vei til jernbane omtales i forbindelse med presentasjonen av regjeringens godstransportstrategi. Regjeringen har her uttrykt en ambisjon om at en *"størst mulig del av veksten i de lange godstransportene skal skje på bane eller sjø"*. I forlengelsen av dette

Postadresse: Postboks 8010 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon: 22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 904

drøftes det tiltak for å forsterke sjøtransportens stilling i markedet, og det presenteres en målsetting om å *"bidra til at sjøtransporten kan ta økte andeler av den forventede transportveksten."*

Riksrevisjonen har imidlertid ikke foretatt en drøftelse av om andre målformuleringer i NTP kan være i konflikt med ønsket om å øke sjøtransportens andeler av godstransporten. I meldingen heter det for eksempel at *"Regjeringen vil styrke næringslivets konkurransekraft gjennom en langsiktig politikk for bedre fremkommelighet, reduserte avstandskostnader og rasjonell konkurranse mellom transportgrenene."* Vektleggingen av næringslivets konkurransekraft og rasjonell konkurranse mellom transportgrenene må anses som overordnet ønsket om å overføre mer gods til sjø. I tråd med dette er det eksplisitt fremhevet at Regjeringen ikke legger opp til at økt konkurransedyktighet for jernbane og sjøtransport skal oppnås ved å øke kostnadene for godstransport på vei.

Formuleringen om å overføre gods fra vei til sjø er derfor mer å regne som en visjon og en ambisjon enn et selvstendig mål i transportpolitikken. Av de 39 indikatorene som transportpolitikken måles og rapporteres etter, er det ingen som omfatter et tallfestet mål for transport på enkelte transportmiddel. Bakgrunnen for dette er at det er transportkjøper som velger transportmiddel, og at det er etterspørsel, godssammensetning og transportmønster som bestemmer fordelingen mellom transportmidler. Videre er det markedsaktører innenlands og utenlands som etablerer logistikk-løsninger og rent faktisk tar beslutningen om valg av transportmiddel. Dette er viktige momenter som burde ha vært reflektert i Riksrevisjonens analyse og vurdering av måloppnåelse i arbeidet med å øke andelen godstransport til sjøs.

Riksrevisjonen har ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til kompleksiteten når det gjelder transportmiddelfordeling og godsoverføring. Det blir noe snevert kun å se isolert på havn og ikke i større grad ta for seg hele transportkjeden. Økt overføring av gods fra vei til sjø og bane er avhengig av at mange ulike aktører gjør en innsats, herunder havnene, deres eierkommuner, rederier og speditorer. Riksrevisjonen sier selv at NTP forutsetter at alle aktører må bidra for å overføre gods fra vei til sjø, og dette burde vært lagt til grunn og kommet frem i Revisjonsrapportens vurderinger og konklusjoner. Det er i tillegg usikkert hvor mye gods det faktisk er mulig, og samfunnsøkonomisk effektivt, å flytte over på sjø. Det blir derfor unyansert å legge til grunn at det finnes en direkte sammenheng mellom eventuell manglende godsoverføring og Fiskeri- og kystdepartementets og Kystverkets arbeid, slik det synes som Riksrevisjonen gjør.

3. KOMMENTARER TIL RIKSREVISJONENS MERKNADER

3.1 Utvikling i andelen innenlands godstransport på sjø

Riksrevisjonen konkluderer med at andelen innenlands godstransport på sjø har vært synkende siden 2009.

Riksrevisjonen baserer denne konklusjonen på statistikk for innenlandske transportytelser, der kabotasjetransport, det vil si innenlands transport med utenlandsregistrerte skip, ikke er tatt med i beregningen. Konklusjonen fra Riksrevisjonen er dermed basert på en statistikk som er

mangelfull. Riksrevisjonen viser også til at *"Samferdselsdepartementet påpeker at statistikken for innenlands godstrafikk er svært usikker, fordi den ikke omfatter utenlandsregistrerte skip"*. Dette mener jeg er en noe upresis gjengivelse av departementets syn. Dagens statistikk for innenlands godstrafikk undervurderer omfanget av innenlands sjøtransport, siden den bare inkluderer NOR-registrerte skip. Det at de utenlandsregistrerte skipene ikke er med, gjør at statistikken er lite treffsikker, ikke usikker. Jeg vil også fremheve at andelen NOR-registrerte skip i innenriks fart har hatt en kraftig nedgang i perioden som omfattes av Riksrevisjonens undersøkelse. Dette gjør at en stadig mindre del av den faktiske sjøtransporten inkluderes i statistikken, noe som kan forklare at statistikken viser en negativ utvikling i transportarbeidet på sjø. I tillegg kan det nevnes at tilbringertransport på bil til havn i forbindelse med import/eksport regnes med i statistikk for innenlandske transportytelser på vei. Det er med andre ord vanskelig å avgrense analysen til kun å gjelde innenlandske transporter.

Annen tilgjengelig statistikk gir et mer positivt bilde av utviklingen i innenlands sjøtransport. Statistikk for godsomslag i norske havner, det vil si gods som er lastet eller losset i norske havner, viser at innenlands godstransport på sjø har økt med 12 prosent fra 2009 til 2012 målt i tonn.

Det er en svakhet at Riksrevisjonen i sitt revisjonsarbeid kun har sett på innenlands godstrafikk. Som beskrevet over, er den politiske ambisjonen at en størst mulig andel av veksten i de lange godstransportene skal skje på bane eller sjø. For å oppnå en effektiv transportmiddelfordeling, må en ta hensyn til, og styrke, transportmidlenes komparative fortrinn. Godstransport på sjø og bane har spesielle fortrinn på lange strekninger, og det er her potensialet for godsoverføring fra vei til sjø trolig er størst. Det er gjerne i forbindelse med eksport og import at gods transporteres sjøveien over lange strekninger. Ved å utelukke grensekryssende transportytelser faller mange lange sjøtransporter ut av tallmaterialet og analysen. Av statistikken ser en også at sjøtransport har en stor andel av transportarbeidet knyttet til import/eksport.

For å kunne si noe om eventuell overføring av gods fra vei til sjø og bane, bør en se på statistikk for relevante deler av transportarbeidet, nemlig der det foreligger et reelt overføringspotensial.

Det bør også bemerkes at det ikke er tatt hensyn til ytre faktorer i analysen. Konjunktursvingninger kan for eksempel påvirke ulike typer godstransport i ulik grad. For å si noe om en trend over tid, bør det tas hensyn til konjunktursvingninger. Riksrevisjonens analyseperiode inkluderer i dette tilfellet finanskrisen, som har hatt stor påvirkning på tallene. Ved å benytte en lengre analyseperiode ville en i større grad ha fanget opp en underliggende trend.

3.2 Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø og Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen mener det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø. Etter mitt syn har ikke Riksrevisjonen i tilstrekkelig grad vurdert oppnådde resultater i forhold til hvilke virkemidler Kystverket og departementet faktisk har til

rådighet. Det er for eksempel viktig å ha med i vurderingen at verken Kystverket eller departementet har direkte innflytelse på markedsaktørens valg av transportmidler. Kystverket har heller ingen direkte innflytelse på beslutninger som tas av havnene.

Riksrevisjonen har en omtale av utpekte havners rolle i arbeidet med å få mer gods til sjøs. Jeg vil i denne sammenheng understreke at departementet ikke har særskilte økonomiske virkemidler til å stimulere til mer aktivitet i de utpekte havnene, og det blir derfor vanskelig å evaluere disse havnene. Havnene er utpekt på bakgrunn av de kriterier som er nevnt i NTP og nedfelt i havne- og farvannsloven, og ved hver rullering av NTP vil utpekte havner bli vurdert opp mot om de fortsatt har den betydning som ligger til grunn for omtalen i NTP. Frem til nå har dette skjedd hvert fjerde år.

Riksrevisjonen trekker også frem at Samferdselsdepartementet i betydelig grad ser godsmålet som en visjon og ambisjon, og ikke som et resultatmål. Dette er etter min vurdering bakgrunnen for at det ikke er satt et eksplisitt resultatmål på dette området. I forhold til økonomireglementet stiller jeg meg noe undrende til at departementet skal fastsette mål for Kystverket som det ikke er gitt direkte virkemidler til å oppnå. Jeg viser i denne sammenheng til arbeidet med Nærskipsfartsstrategien som ble varslet til Stortinget i NTP 2014–2023, som er en oppfølging av arbeidet med å utarbeide virkemidler. Når dette arbeidet er slutført, vil det settes opp mål og utarbeides et resultatoppfølgingssystem.

Videre må det i forkant av iverksettelsen av disse virkemidlene, etableres et beslutningsgrunnlag i tråd med økonomireglementets krav. Stortinget er gjennom NTP 2014–2023 varslet om at dette arbeidet nå pågår. Det vil uansett være slik at fremtidige mål og resultatkrav på området tar utgangspunkt i statistikk for relevante deler av godsmarkedet hvor det foreligger et realistisk overføringspotensial, og statistikk som reflekterer faktisk godsslag i havnene og transport av gods på sjø. Forbedringer i beslutningsgrunnlaget vil inngå som en del av den videre oppfølgingen av Nærskipsfartsstrategien.

Riksrevisjonen mener også at avgiftssystemet i liten grad fremmer godsmålet for sjøtransport, og det pekes på at aktørene på området mener avgiftsnivået for skipstrafikk fortsatt er høyt. Som Riksrevisjonen selv skriver, er havnens prisfastsetting av tjenester sentrale for de totale kostnadene knyttet til sjøtransporten. Her må havnene ta sin del av ansvaret. De statlige avgiftene er som Riksrevisjonen påpeker, blitt redusert de siste årene.

4. OPPFØLGING AV RIKSREVISJONENS MERKNADER OG ANBEFALINGER

Gjennom undersøkelsen av forvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport på sjø, er det avdekket faglige og metodiske uenigheter mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet. Når det er sagt, peker Riksrevisjonen i Dokument 3:X (2014–2014) på flere viktige problemstillinger som vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen anbefaler at:

- "Kystverket videreutvikler rollen som transportetat slik at sjøtransportens konkurransekraft styrkes i samsvar med nasjonale transportprioriteringer."
- "Samferdselsdepartementet vurderer på hvilken måte det kan legges til rette for å nå målet om mer gods til sjø, og hvordan dette kan følges opp i styringsdialogen med Kystverket."
- "Samferdselsdepartementet i samarbeid med Kystverket gir økt prioritet til arbeidet med å forbedre styringsinformasjonen om utviklingen i godstransport til sjøs."
- "Samferdselsdepartementet legger til rette for bedre samhandling mellom Kystverket og de øvrige transportetatene."

Etter fremleggelsen av NTP 2014-2023, hvor Regjeringen fremmet flere tiltak som kan bidra til økt overføring av gods fra vei til sjø og bane, og hvor Nærskipsfartsstrategien ble presentert, har departementet satt i gang en rekke prosjekter. Disse er i stor grad i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

Fiskeri- og kystdepartementet, og nå Samferdselsdepartementet, har lagt vekt på å styrke Kystverkets kapasitet og kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser. Dette vil følges opp videre.

Fiskeri- og kystdepartementet startet et arbeid med å forbedre kunnskapsgrunnlaget for sjøtransport og kombinerte transportløsninger, som Samferdselsdepartementet viderefører. Fiskeri- og kystdepartementet la i 2013 frem en Nærskipsfartsstrategi med sikte på å styrke sjøtransportens konkurranseevne. Samferdselsdepartementet følger opp denne strategien videre. Jeg vil videre trekke frem at departementet vil legge frem en ny havnestrategi i løpet av året.

Som Riksrevisjonen peker på, er statistikken for godstransport til sjøs mangelfull, og dette kan gi et svakere grunnlag for planlegging og tilrettelegging av tiltak. Jeg vil imidlertid understreke at departementet i tråd med økonomireglementets krav allerede er i gang med å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne vurdere og følge opp de foreslåtte tiltakene i Nærskipsfartsstrategien.

Som Riksrevisjonen også nevner, er transportetatene i gang med en bred godsanalyse som skal styrke kunnskapsgrunnlaget om sjøtransport og kombinerte transportløsninger, og kartlegge potensialet for overføring av gods fra vei til sjø og bane. Prosjektet er planlagt slutført til sommeren 2015. Departementet og Kystverket er også i gang med metodeutvikling, analyse og utbedring av statistikkgrunnlaget som et ledd i å forbedre styringsinformasjonen om godstransport til sjøs. Fiskeri- og kystdepartementet startet et arbeid i 2013 for å utbedre statistikkgrunnlaget. Dette arbeidet blir videreført av Samferdselsdepartementet. Arbeidet innebærer tett samarbeid med sentrale aktører, som Statistisk Sentralbyrå, Kystverket, havnene og forskningsinstitusjoner. Det er blant annet planlagt dialogmøter med havnene med sikte på å sikre høy kvalitet i statistikkrapportering fra norske havner. Samferdselsdepartementet har også igangsatt et forprosjekt for gjennomføring av en ny varestrømsundersøkelse i regi av Statistisk Sentralbyrå. Det arbeides i tillegg med metodeutvikling og analyser i etatene. Fiskeri- og kystdepartementet styrket også

forskningsinnsatsen innenfor sjøtransport og kombinerte transportløsninger gjennom en bevilgning på 20 millioner kroner til Norges forskningsråd.

Samarbeidet mellom Kystverket og de andre transportetatene har i mange år vært ivarett gjennom NTP-samarbeidet. Grunnlaget for samarbeid er blitt betydelig forsterket gjennom denne Regjeringens omorganisering av departementene, der større deler av transportområdet er blitt én statsråds ansvarsområde. Dette vil kunne gjøre det enklere å styre og koordinere etatene. Et tettere og mer integrert samarbeid vil i tillegg være positivt for hver enkelt etats utvikling og samtidig bidra til en tverrsektoriell virkemiddelbruk, som i større grad kan bidra til å løse de sentrale utfordringene på transportområdet.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av den statlige
kystforvaltningens arbeid med
å øke andelen godstransport
til sjøs**

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

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Begrepsliste | 31 |
| 1 Innledning | 32 |
| 1.1 Bakgrunn | 32 |
| 1.2 Mål og problemstillinger | 32 |
| 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring | 34 |
| 2.1 I hvilken grad er målet om å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø nådd? | 34 |
| 2.2 I hvilken grad legger Fiskeri- og kystdepartementets styring og oppfølging til rette for å overføre mer gods fra vei til sjø? | 34 |
| 2.3 I hvilken grad legger Kystverket til rette for effektiv drift og resultatoppnåelse når det gjelder å overføre mer gods fra vei til sjø? | 35 |
| 2.4 I hvilken grad påvirker andre forhold resultatoppnåelsen knyttet til målet om å overføre gods fra vei til sjø? | 35 |
| 3 Revisjonskriterier | 37 |
| 3.1 Mål om mer gods fra vei til sjø | 37 |
| 3.2 Krav til Kystverkets virksomhetsstyring for å overføre gods fra vei til sjø | 38 |
| 3.3 Krav til Fiskeri- og kystdepartementets etatsstyring av Kystverket | 39 |
| 4 I hvilken grad er det overført mer gods fra vei til sjø? | 41 |
| 4.1 Utvikling i godstransport til sjøs | 41 |
| 4.2 Potensialet for overføring av gods fra vei til sjø | 42 |
| 5 I hvilken grad er iverksatte virkemidler og tiltak effektive for å frakte mer gods på sjø? | 43 |
| 5.1 Tilrettelegging av infrastruktur | 43 |
| 5.1.1 Utpekt havn og stamnetthavn | 43 |
| 5.1.2 Havnestrukturen | 45 |
| 5.1.3 Utvikling av effektive knutepunkter for godstransport | 46 |
| 5.1.4 Gjennomføring og planlegging av fiskerihavner og farledsprosjekter | 48 |
| 5.2 NTP-prosessens betydning for økt sjøtransport | 50 |
| 5.2.1 Kystverkets arbeid med NTP | 50 |
| 5.2.2 Helhetlig planlegging for å legge til rette for å overføre mer gods til sjøs | 51 |
| 5.3 Lov og øvrig regelverk | 52 |
| 5.4 Avgiftssystemet | 53 |
| 5.4.1 Et avgiftssystem med mange aktører | 53 |
| 5.4.2 Sjøtransportens konkurransedyktighet | 54 |
| 5.5 Markedsføring av sjøtransporten | 55 |
| 5.6 Nærskipsfartsstrategien – Mer gods på sjø | 56 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | I hvilken grad legger styring og oppfølging til rette for effektiv måloppnåelse? | 58 |
| 6.1 | Fiskeri- og kystdepartementets styring og oppfølging | 58 |
| 6.1.1 | Fiskeri- og kystdepartementets styring av Kystverket | 58 |
| 6.1.2 | Kvaliteten på Kystverkets rapportering | 59 |
| 6.1.3 | Fiskeri- og kystdepartementets tilbakemelding på Kystverkets rapportering | 60 |
| 6.2 | Usikkerhet ved statistikkgrunlaget for godstransport på sjø | 61 |
| 6.3 | Kystverkets styring og oppfølging av målene for godstransport | 62 |
| 6.3.1 | Oppfølging av godsmålet med en konkret strategi, planer og tiltak | 62 |
| 6.3.2 | Oppfølging av godsmålet gjennom den interne styringsdialogen | 63 |
| 6.3.3 | Regionenes og kompetansesentrene rapportering i Kystverket | 64 |
| 7 | I hvilken grad legger Kystverkets drift til rette for effektiv resultatoppnåelse? | 65 |
| 7.1 | Kystverkets organisering og oppgaver | 65 |
| 7.2 | Ressursdisponering i Kystverket | 67 |
| 7.3 | Utvikling i bevilgninger | 68 |
| 7.4 | Kystverkets virkemidler | 68 |
| 7.5 | Kompetanse og kapasitet i Kystverket | 69 |
| 7.5.1 | Kompetanse og kapasitet innen plan- og utredningsarbeid | 69 |
| 7.5.2 | Nærmere om samfunnsøkonomiske analyser | 70 |
| 7.6 | Samordning og kommunikasjon i Kystverket | 71 |
| 7.7 | Kystverket som pådriver for å ivareta sjøtransportens interesser | 74 |
| 7.7.1 | Stamnetthavner og utpekte havner | 74 |
| 7.7.2 | Samordning med andre aktører | 74 |
| 8 | Hvilke andre forhold kan påvirke måloppnåelsen om å overføre mer gods fra vei til sjø? | 76 |
| 8.1 | Norsk senter for nærskipfart | 76 |
| 8.2 | Marco Polo-programmet | 76 |
| 8.3 | Stø kurs-strategien | 76 |
| 8.4 | Ytre faktorer som påvirker transportvalg | 77 |
| 8.5 | Organisering av arbeidet på havnen | 77 |
| 9 | Vurderinger | 78 |
| 9.1 | Andelen innenlands godstransport på sjø er synkende | 78 |
| 9.2 | Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø | 79 |
| 9.2.1 | Svakheter ved Kystverket som transportetat | 79 |
| 9.2.2 | Risiko for manglende gjennomslag i NTP-prosessen | 79 |
| 9.3 | Fiskeri- og kystdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø | 80 |
| 9.3.1 | Svak styring og oppfølging av godsmålet | 80 |
| 9.3.2 | Tilretteleggingen av viktig infrastruktur kan forbedres | 80 |
| 9.4 | Avgiftssystemet fremmer i liten grad godsmålet for sjøtransport | 81 |
| | Referanser | 82 |

Tabelloversikt

| | | |
|----------|--|----|
| Tabell 1 | Sjøtransportens andel av eksport (tonnkilometer) og import 2005–2011 (prosent) | 42 |
| Tabell 2 | Statlige etater som påvirker kostnadene for sjøtransporten | 53 |
| Tabell 3 | Antall stillinger i Kystverket per 1.1.2014 | 65 |
| Tabell 4 | Ansatte i Kystverkets kjernevirksomhet i perioden 2010–2013. Antall og andel | 67 |

Figuroversikt

| | | |
|---------|---|----|
| Figur 1 | Utvikling i innenlandsk godstransport i mill. tonnkilometer | 41 |
| Figur 2 | Kystverkets organisering | 66 |
| Figur 3 | Kap. 1062 Kystverket – budsjettutvikling (i mill. kr) | 68 |

Faktaboksoversikt

| | | |
|-------------|--|----|
| Faktaboks 1 | | 55 |
|-------------|--|----|

Begrepsliste

Farleder

Farleder er særskilte trafikkveier på sjøen.

Farledsbevis

Farledsbeviset er et dokument som viser at innehaveren er kvalifisert til å seile angitt fartøy i angitte leder og er bare gyldig på det eller de fartøyene som er angitt i beviset. Dette beviset utstedes til navigatører som innehar gyldig dekksoffiserssertifikat. I farledsbeviset henvises det til generelle og spesielle vilkår for bruk, og det er den enkelte navigatørens ansvar å holde seg oppdatert på endringer i disse.

Intermodalitet

Dette viser til transporter som kombinerer flere transportmidler på ulike deler av et samlet transportoppdrag ved omlasting underveis.

Kabotasje

Dette er transport der en transportør fra en stat driver transport mellom to punkter på territoriet til en annen stat.

Speditør og befrakter

Speditører og befraktere har ansvar for fortolling og kontrollerer at forsikringer, eksport-/importlisenser og andre formaliteter er i orden. En speditør planlegger og organiserer godstransporter. Befraktere er også personer som leier skip for å frakte varer og personer.

Tonnkilometer

Tonnkilometer omtales gjerne som mål på transportarbeidet, dvs. det transportarbeidet som blir utført når et transportmiddel frakter en bestemt godsmengde over en viss avstand.

Utpekt havn

Havner som har en særlig funksjon i det overordnede transportnett til sjøs. Havne- og farvannsloven gir hjemmel til å stille krav og sette vilkår til de utpekte havnene, blant annet krav om utforming av en strategisk plan for utvikling av havnen, og det kan stilles vilkår om organisering, eierskap og samarbeid med andre havner. Bestemmelsen i loven gir staten mulighet til nærmere å regulere driften i de havnene som er av særskilt betydning for å gjennomføre den statlige transportpolitikken.

Vareeier

Vareeier er kunder i transportmarkedet, og velger transportform basert på pris og kvalitet (tid, forutsigbarhet, pålitelighet).

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

En overføring av gods fra vei til sjø og bane har lenge vært et mål for å redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafikksikkerhet, jf. St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015.¹ Det er forventet at godstransporten vil øke med 40 prosent de nærmeste årene. For hvert skip som frakter gods sparer vi veiene og de som ferdes der for 200 trailere.² Det har vært en målsetting om å bidra til at sjøtransporten kan ta økte andeler av transportveksten. Mål og prioriteringer i transportpolitikken er videreført i Nasjonal transportplan for 2010–2019³ og 2014–2023⁴. Offisiell statistikk viser at det har vært en negativ utvikling i innenlands godstransport til sjøs de siste årene.

I Prop. 1 S (2011–2012) for Fiskeri- og kystdepartementet heter det at regjeringen har som mål at mer frakt av gods skal overføres fra vei til sjø. For å stimulere til økt sjøtransport vil regjeringen styrke infrastruktur og rammebetingelser og sørge for sikkerhet og framkommelighet i farvannet. I denne sammenhengen er det også viktig at havnene utvikles til mer effektive knutepunkter i godstransporten.⁵

Kystverket er den nasjonale etaten for kystforvaltning og skal arbeide aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport ved å ivareta transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner langs norskekysten. Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur og skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten.⁶

I tillegg til Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket er blant annet følgende aktører involvert i arbeidet med å overføre mer gods fra vei til sjø:

- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor
- havnene
- vareeierne og speditørene

1.2 Mål og problemstillinger

Formål

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Fiskeri- og kystdepartementets (nå Samferdselsdepartementet) og Kystverkets arbeid for å nå målet om å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø er målrettet og effektivt, og å belyse eventuelle andre årsaker som kan forklare eventuell svak måloppnåelse.

Problemstillinger

- 1 I hvilken grad er målet om å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø nådd?
- 2 I hvilken grad legger Fiskeri- og kystdepartementets (nå Samferdselsdepartementet) styring og oppfølging til rette for å overføre mer gods fra vei til sjø?

1) St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 54.

2) Pressemelding nr. 35/2013 fra Fiskeri- og kystdepartementet.

3) St. meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s. 47.

4) Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014–2023, bl.a. pkt. 1.3.5, 10.3 og 10.6.

5) Prop. 1 S (2011–2012) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 13.

6) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

- 3 I hvilken grad legger Kystverket til rette for effektiv drift og resultatoppnåelse når det gjelder å overføre mer gods fra vei til sjø?
- 4 I hvilken grad påvirker andre forhold resultatoppnåelsen knyttet til målet om å overføre gods fra vei til sjø?

Avgrensning og presisering

Denne undersøkelsen retter seg mot det tidligere Fiskeri- og kystdepartementet og dets underliggende etat Kystverket. Etter regjeringsskiftet høsten 2013 ble departementets oppgaver flyttet til henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Kyst- og miljøavdelingen, som har etatsstyringsansvar for Kystverket, ble flyttet til Samferdselsdepartementet fra årsskiftet 2013/2014.⁷

Undersøkelsen er i hovedsak rettet mot innenlandske transportytelser siden det er denne delen av trafikken som norske myndigheter i størst grad kan påvirke.



Hundre vogntog i kø vinteren 2014 på E39 mellom Mandal og Søgne i Vest-Agder etter at flere av vogntogene hadde kjørt seg fast i snøen.

Kilde: Nina Eilertsen/NRK

7) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/offstatsraad/2013/offisielt-fra-statsrad-16-oktober-2013-k.html?id=742887>, lest 26.11.2013.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført analyse av statistikk, dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelser. Datamaterialet er fra perioden 2005–2013 med hovedvekt på perioden 2010–2013. Alle intervjuene er godkjent av intervjuobjektene.

2.1 I hvilken grad er målet om å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø nådd?

For å belyse i hvilken grad målet om å overføre mer gods fra vei til sjø er nådd, er statistikk om innenlands godstransport for årene fra 2005 til 2012 analysert. Statistikken er hentet fra budsjettproposisjoner, Statistisk sentralbyrå, Transportøkonomisk institutt og brev fra Fiskeri- og kystdepartementet.

I løpet av undersøkelsen har det vist seg at det er usikkerhet ved tall om godstransport til sjøs, både på grunn av ulike måleenheter og ulike beregningsmåter. Departementet ettersendte supplerende tallmateriale til Riksrevisjonen i brev 4. oktober 2013. Også her framgår det at det er stor usikkerhet ved tall om godstransport til sjøs (jf. punkt 6.2). Statsbudsjettet fra Fiskeri- og kystdepartementet ble offentliggjort 14. oktober 2013. Her er de tallene som er beskrevet i nevnte brev ikke tatt inn. I mangel av et godt nok statistikkgrunnlag har Riksrevisjonen i undersøkelsen valgt å legge statistikken, basert på tonnkilometer, som er benyttet i Fiskeri- og kystdepartementets rapportering til Stortinget til grunn, jf. Prop. 1 S. Tallene for 2012 er hentet fra SSB. Sjøtransportens andel av import og eksport i perioden 2005–2011 er også hentet fra Prop. 1 S for Fiskeri- og kystdepartementet.

2.2 I hvilken grad legger Fiskeri- og kystdepartementets styring og oppfølging til rette for å overføre mer gods fra vei til sjø?

Fiskeri- og kystdepartementets styring er belyst gjennom dokumentanalyse av styringsdialogen mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket. Det er videre foretatt intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og ledergruppen ved Kystverkets hovedkontor.

Fokus på styring og oppfølging av målet om godsoverføring til sjø er belyst gjennom analyse av:

- tildelingsbrev
- referater fra etatsmøter
- årsrapporter fra Kystverket
- andre styrings- og rapporteringsdokumenter mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket
- interne styringsdokumenter i Kystverket
- årsrapporter fra regionene
- referater fra styringsdialogmøter

Dokumentanalysen dekker årene 2010, 2011 og 2012. I tillegg er tildelingsbrevet for 2013 gjennomgått. Videre er første og andre tertialrapport fra Kystverket til Fiskeri- og kystdepartementet for 2013 tatt hensyn til i analysen. Dokumentene ble gjennomgått med hensyn til omtale av godstransport til sjøs.

2.3 I hvilken grad legger Kystverket til rette for effektiv drift og resultatoppnåelse når det gjelder å overføre mer gods fra vei til sjø?

For å belyse Kystverkets drift og effektivitet er det gjennomført en spørreundersøkelse i stamnetthavnene, en spørreundersøkelse blant ansatte i Kystverket, intervjuer og dokumentanalyse.

Spørreundersøkelsen til stamnetthavnene ble sendt til havnesjefen eller sjefen for det interkommunale selskapet (IKS) i 26 av 32 av stamnetthavnene. De seks som ikke mottok undersøkelsen, var rent oljerelaterte havner og ikke relevante i denne undersøkelsen. 20 av de 26 havnesjefene svarte på undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 77 prosent. Alle de fem havnene, som på det tidspunktet var utpekte havner, besvarte undersøkelsen. Spørsmålene i undersøkelsen er i hovedsak utledet fra tildelingsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket for 2012. Spørreundersøkelsen er sammenholdt med intervjuer og dokumentanalyse.

Spørreundersøkelsen til stamnetthavnene har belyst om havnene har utviklet seg til mer effektive knutepunkter i godstransporten. Videre har også stamnetthavnene bidratt med informasjon om hvorvidt transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner langs den norske kysten er ivaretatt. Andre temaer var om Kystverket oppfattes som en aktiv pådriver og har en strategi i arbeidet om mer gods fra vei til sjø, og hvorvidt Kystverket legger til rette for samarbeid mellom viktige aktører.

For å belyse forhold knyttet til blant annet styring, samordning, kommunikasjon, ansvars-, rolle- og arbeidsfordeling, organisasjonsstruktur, kompetanse og resultatoppfølging internt i etaten, ble det gjennomført en spørreundersøkelse til alle ansatte i Kystverket, unntatt Kystverkets rederi og lostjenesten. Undersøkelsen ble sendt til 477 ansatte, og 314 svarte på undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 66 prosent.

For å belyse i hvilken grad Kystverkets arbeid med å overføre gods fra vei til sjø er hensiktsmessig, er det også gjennomført intervjuer med Kystverkets hovedkontor, Kystverkets regionkontorer i Kabelvåg, Arendal og Haugesund, Kystverkets kompetansesentre for transportplanlegging, plan og utredning og utbygging, Vegdirektoratet, Jernbaneverket, Region Midt Jernbaneverket, Region Midt Statens vegvesen, Trondheim Havn IKS og Europris. For å kartlegge Kystverkets rolle i større utbyggingsprosjekter i havner som kan være viktige knutepunkter for å fremme sjøtransporten, er sentrale dokumenter for utbygging av Bodø havn og prosessen for konseptvalg-utredning i Trondheim havn gjennomgått. For å belyse i hvilken grad tiltakene og virkemidlene er effektive for å overføre gods fra vei til sjø, er det benyttet data fra dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelser.

2.4 I hvilken grad påvirker andre forhold resultatoppnåelsen knyttet til målet om å overføre gods fra vei til sjø?

Andre forhold som kan påvirke måloppnåelsen, er belyst gjennom intervju og dokumentanalyse. Fiskeri- og kystdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kystverkets hovedkontorer er intervjuet for å belyse virkemidlene og tiltakene på området. Det er i tillegg sendt ut spørrelister til ni speditorer for å innhente deres synspunkter på forhold som eventuelt kan forklare andelen godstrafikk til sjøs. Spørrelisten ble sendt til Grieg, Norlines, Bring Logistics, Kuehne-Nagel, Unifeeder, Schenker, DFDS og Tollpost. Sju av ni

speditører svarte på spørrelisten. Andre mulige forklaringer er også innhentet fra havnene gjennom spørreundersøkelsen. Videre er sentrale rapporter og utredninger på området gjennomgått for å kartlegge mulige forklaringsfaktorer på manglende måloppnåelse.



Tungtransport på vintervei.

Kilde: Colourbox

3 Revisjonskriterier

3.1 Mål om mer gods fra vei til sjø

Målet om å overføre gods fra vei til sjø og bane, ut fra hensyn til en mer effektiv trafikkavvikling, miljø og sikkerhet, ble første gang formulert i St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015.⁸ Under overskriften "Mulighetene for overføring av godstransport fra vei til sjø og bane" framgår det at det er et politisk mål å få en overføring av godstransport fra vei til sjø og bane, der dette er hensiktsmessig ut fra hensynene til en effektiv trafikkavvikling, miljø og sikkerhet. Dette innebærer i praksis å stimulere til intermodale transportløsninger med tilstrekkelig transportkvalitet (framføringstid, leveringsbetingelser etc.) til en konkurransedyktig pris.⁹

Mål og prioriteringer i transportpolitikken er videreført i Nasjonal transportplan for 2010–2019¹⁰, jf. Innst. S. nr. 300 (2008–2009). Det overordnede målet med transportpolitikken samlet sett er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.¹¹ I Innst. S. nr. 300 (2008–2009) slutter flertallet i komiteen seg til utfordringene regjeringen peker på om at man må få mer gods på bane og sjø.¹²

I Innst. 271 S (2010–2011) uttalte transport- og kommunikasjonskomiteen videre at Norge er i en særstilling når det gjelder mulighetene for at en stor andel av godstrafikken burde foregå over sjøen, og videre at det er stor enighet i det politiske miljøet for å overføre en større del av varetransporten fra vei til bane og sjø.¹³

I Prop. 1 S (2010–2011) for Fiskeri- og kystdepartementet heter det at regjeringen har som mål at mer frakt av gods skal overføres fra vei til sjø. For å stimulere til økt sjøtransport vil regjeringen styrke infrastruktur og rammebetingelser og sørge for sikkerhet og framkommelighet i farvannet. I denne sammenhengen er det også viktig at havnene utvikles til mer effektive knutepunkter i godstransporten.¹⁴

Det er regjeringens målsetting å bidra til at sjøtransporten kan ta økte andeler av den forventede transportveksten. For å realisere målsettingen om mer transport på sjø må havner, rederier og andre aktører i transportmarkedet samarbeide nært med vareeierne for å utvikle gode sjøtransporttilbud. Dette må samtidig koordineres med offentlig tilrettelegging og virkemidler. Kystverket er en viktig aktør i dette arbeidet.¹⁵

Regjeringen ønsker gjennom Nasjonal transportplan å styrke sjøtransportens stilling i markedet og bidra til overføring av gods fra vei til sjøtransport. For å nå målsettingen legger regjeringen vekt på følgende virkemidler:¹⁶

- Nytt regelverk for havner og farvann.
- Utbedringer av farleder.
- Bedre landverts tilknytning til havnene.
- Lettelser i gebyr og avgiftsbelastningen.

8) St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 54.

9) St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 54.

10) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 14.

11) St.meld. nr. 16 (2008–2009) NTP 2010–2019, s. 47, Prop. 1 S (2011–2012) og (2012–2013) Fiskeri- og kystdepartementet, s. 14.

12) Innst. S. nr. 300 (2008–2009), s. 46.

13) Innst. 271 S (2010–2011), s. 2.

14) S. 13.

15) St.meld. nr. 16 (2008–2009) NTP 2010–2019, s. 96–97.

16) St.meld. nr. 16 (2008–2009) NTP 2010–2019, s. 97.

Regjeringen mener at utpekte havner sammen med stamnetthavner som knyttes til sjøverts- og landverts stamnett vil utgjøre en havnestruktur som legger til rette for intermodalitet og økt andel sjøtransport.¹⁷

I Innst. S nr. 300 (2008–2009) understreker transport- og kommunikasjonskomiteen betydningen av å skape gode knutepunkter der omlasting mellom bil, skip og bane kan foregå på en mest mulig effektiv måte. Komiteen støtter regjeringens forslag om å sikre riksveiforbindelse til viktige havner og godsknutepunkter.¹⁸

Transport- og kommunikasjonskomiteen understreker videre i Innst. 271 S (2010–2011) betydningen av koordinering mellom havnene, befrakterne og vareeierne, og at en viss spesialisering av havnene vil fremme intensjonen med å oppnå en større andel av varetransport på sjøen.¹⁹

I Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet framgår det at som en del av målet om å overføre gods fra vei til sjø, skal Norge ha en konkurransedyktig sjøtransport med effektive havner og transportkorridorer. Havnene skal utvikle seg til effektive knutepunkter i transportkorridorene og binde sammen ulike deler av landet, og koble det innenlandske og internasjonale transportnettverket sammen.²⁰

3.2 Krav til Kystverkets virksomhetsstyring for å overføre gods fra vei til sjø

Kystverket er den nasjonale etaten for kystforvaltning, underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. I Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet framgår det at Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur. Det skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten slik at større mengder gods blir fraktet med skip.²¹ Videre er Kystverket en av transportetatene i arbeidet med Nasjonal transportplan.²²

Videre framgår det at Kystverket har tre hovedmål:²³

- bidra til effektiv sjøtransport
- sikre trygg ferdsel i norske farvann
- hindre eller begrense miljøskade som følge av akutt forurensning i norske havområder eller på norsk territorium

I Prop. 1 S (2011–2012) og (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet²⁴ framgår det videre at Kystverket skal arbeide opp mot fem delmål for å sikre effektiv sjøtransport:

- sikre havne- og sjøtransportinteressene i offentlige planprosesser
- gi god veiledning til havner, kommuner og fylkeskommuner i samsvar med forvaltningsloven
- bygge ut og vedlikeholde fiskerihavner og farleder i samsvar med vedtatte planer og budsjetter
- benytte samfunnsøkonomiske analyser i vurderinger av investeringer
- utvikle kystkulturen

Prioriteringen av midler til nye prosjekter for fiskerihavner og farleder framkommer i det utrykte vedlegget til proposisjonen og i årsplanen for Kystverket.²⁵

17) St. meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan, s. 98.

18) Innst. S. nr. 300 (2008–2009), s. 83.

19) Innst. 271 S (2010–2011), s. 1.

20) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 14.

21) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

22) St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011, s. 2.

23) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

24) Prop. 1 S (2011–2012) og (2012–2013).

25) Prop. 1 S (2012–2013), s. 124–125.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 står det at transportplanlegging blant annet omfatter arbeidet med NTP og Kystverkets handlingsprogram. Kystforvaltning omfatter regelverksutforming og myndighetsutøvelse spesielt knyttet til havne- og farvannsloven, losloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Det presiseres videre at det er behov for å styrke Kystverket som planetat og tilføre større ressurser som følge av den økte aktiviteten denne planen legger opp til.²⁶

Av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 framgår det at i alt 32 havner er definert som stamnetthavner. Følgende havner er videre, med hjemmel i havne- og farvannsloven § 46, såkalte utpekte havner: Oslo Havn KF, Kristiansand Havn KF, Stavangerregionen IKS, Bergen og Omland Havnevesen, Tromsø Havn KF. Utpekte havner skal utarbeide en plan som ivaretar krav til arealtilgang og effektivitet som er nødvendig som operativt transportknutepunkt. Planen skal følge kravene til rullering som kommuneplan og bør integreres i øvrig planarbeid etter plan- og bygningsloven.²⁷

3.3 Krav til Fiskeri- og kystdepartementets etatsstyring av Kystverket

Det følger av økonomiregelverket²⁸ for staten at departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i, og rapporteringen fra, underliggende virksomheter.²⁹

Stortinget stiller gjennom bevilgningsreglementet § 9 krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring. Kravene er videreført og konkretisert i økonomiregelverket for staten som slår fast at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet styresmakt og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.³⁰

Departementet skal fastsette mål, styringsparametere og resultatkrav for underliggende virksomheter.³¹ Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.³² Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet i styringsdialogen.³³

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

I Innst. 271 S (2010–2011) merket transport- og kommunikasjonskomiteen seg at fiskeri- og kystministeren i sin uttalelse refererer til Nasjonal transportplan som et av de viktigste verktøyene vi har for å nå målene innen samferdselssektoren. I den nylig utarbeidede rapporten "Hvordan styrke sjøtransportens konkurransevne?" tas det til orde for at Nasjonal transportplan må inneholde konkrete mål og strategier for overføring av gods fra vei til sjø og bane, noe som ikke er tilfellet i dag. Komiteen støtter dette synet.³⁴

26) St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s. 83.

27) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til kommunene 9. desember 2009, Ny havne- og farvannslov – Iverksettingsrundskriv.

28) Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser.

29) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2.

30) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

31) Reglement for økonomistyring i staten § 7.

32) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

33) Reglement for økonomistyring i staten § 9.

34) Innst. 271 S (2010–2011), s. 1.

For å realisere målsettingen om mer transport på sjø uttaler komiteen videre at havner, rederier og andre aktører i transportmarkedet må samarbeide nært med vareeierne for å utvikle gode sjøtransporttilbud. Dette må samtidig koordineres med offentlig tilrettelegging og virkemidler.³⁵

Transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler i Innst. 271 S (2010–2011) at økonomien knyttet til varetransport er en vesentlig faktor for å oppnå målsettingen. For aktørene innen sjøtransport er det viktig at de offentlige rammebetingelsene i konkurransen mellom transportmidlene er mest mulig rettferdige.³⁶ Det framgår også av Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet at Norge skal ha en konkurransedyktig sjøtransport med effektive havner og transportkorridorer.³⁷

Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) trådte i kraft 1. januar 2010. I havne- og farvannsloven § 1 *Lovens formål*, andre ledd, heter det at loven skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk. Transport- og kommunikasjonskomiteen har merket seg den nye havne- og farvannsloven og det arbeidet som nå pågår i samarbeid med brukerne for å lage et godt regelverk for å styrke sjøsikkerheten, bedre framkommeligheten på sjøen samt gi havnene muligheten til å utvikle seg som effektive logistikknutepunkter. Komiteen mener at det siste er en av forutsetningene for å lykkes i å øke varetransporten på sjøen.³⁸

Havne- og farvannsloven inneholder i §§ 52–54 en generell hjemmel til å føre tilsyn med om bestemmelsene i eller i medhold av loven blir overholdt. Hvem som skal føre tilsyn med de ulike sidene av loven, og hvordan dette skal organiseres, bør baseres på et mål om å oppnå en mest mulig effektiv og kompetent kontroll på de områdene der loven vil kunne bli brutt, og en tilsvarende effektiv oppfølging gjennom bruk av forvaltningstiltak.

35) St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s. 97.

36) Innst. 271 S (2010–2011), s. 2.

37) Prop. 1 S (2012–2013), s. 110.

38) Innst. 271 S (2010–2011), s. 1.

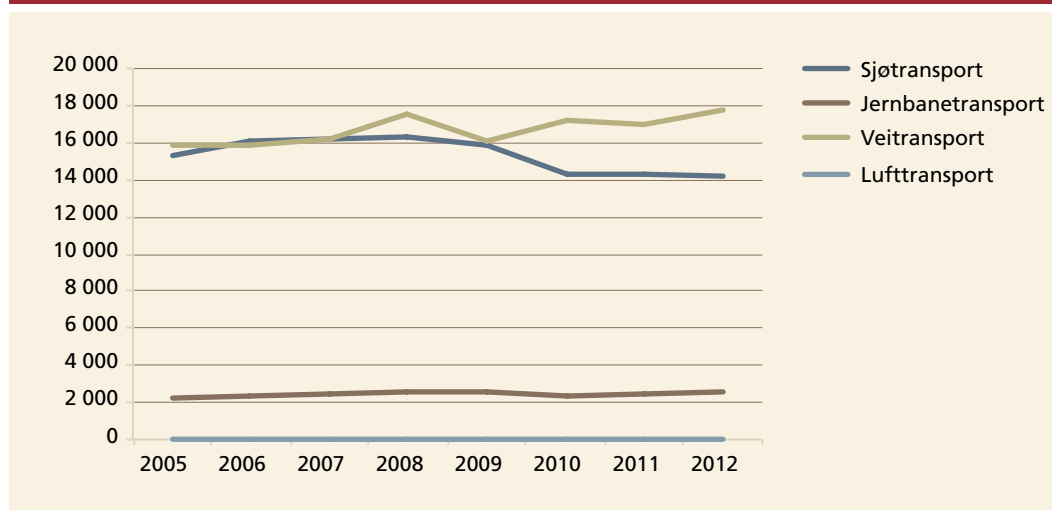
4 I hvilken grad er det overført mer gods fra vei til sjø?

4.1 Utvikling i godstransport til sjøs

Figur 1 viser utviklingen i innenlands godstransport i *tonnkilometer*³⁹ for de ulike transportformene slik det framgår av statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Her framgår det at sjøtransporten har gått ned med 1,1 mrd. tonnkilometer fra 2005 til 2012. I samme periode har veitransporten økt med om lag 2 mrd. tonnkilometer. Fra 2010 til 2012 har sjøtransporten hatt en nedgang på 640 mill. tonnkilometer, mens godstransporten innenlands på vei har økt med 145 mill. tonnkilometer.

Av budsjettproposisjonene i samme periode framgår det også at sjøtransporten har hatt en synkende *andel* av innenlands godstransport siden 2009. Veitransporten har i samme periode økt sin andel.⁴⁰

Figur 1 Utvikling i innenlandsk godstransport i mill. tonnkilometer*



* Statistikken for innenlands godstransport omfatter ikke kabotasje. Se også kapittel 6.2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkbank tabell 03983: Innenlandsk godstransport, etter transportmåte

Denne utviklingen bekreftes i nærskipfartsstrategien, som Fiskeri- og kystdepartementet offentliggjorde 2. september 2013:

"Sjøtransport er i dag en viktig del av det norske transportsystemet, og står for 92 prosent av godstransportarbeidet i utenrikshandelen og 42 prosent av innenlands godstransportarbeid.⁴¹ Samtidig ser vi at godstransport på vei er økende, og sjøtransportens andel av det totale godstransportarbeidet i Norge er synkende. Prognosene for økonomien og for befolkningsutviklingen indikerer en vekst i godstransporten på 35–40 prosent målt i tonnkilometer fram mot 2040. Det forventes sterk relativ vekst i veitransporten, og mindre vekst på sjø, dersom det ikke nå iverksettes tiltak som kan bidra til å påvirke utviklingen."⁴²

39) Tonnkilometer omtales gjerne som mål på transportarbeidet, jf. brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen av 4. oktober 2013.

40) Tall fram til 2011 er presentert i Prop. 1 S (2013–2014) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 34.

41) Nærskipfartsstrategien Mer gods på sjø, Fiskeri- og kystdepartementet, s. 8.

42) Nærskipfartsstrategien Mer gods på sjø, Fiskeri- og kystdepartementet, s. 9.

Tabell 1 viser sjøtransportens andel av eksport og import i perioden 2005–2011. Statistikken viser at sjøtransport har den største andelen av transportarbeidet knyttet til import/eksport. Andelen av eksporten har vært ganske stabil i hele perioden, med 88–89 prosent. Andelen av importen har sunket fra 79,1 prosent i 2005 til 76,3 prosent i 2011.

| År | Import | Eksport |
|------|--------|---------|
| 2005 | 79,1 | 88,8 |
| 2006 | 76,9 | 88,7 |
| 2007 | 76,7 | 89,1 |
| 2008 | 75,9 | 89,8 |
| 2009 | 74,9 | 88,2 |
| 2010 | 76,9 | 88,4 |
| 2011 | 76,3 | 89,4 |

Kilde: Prop. 1 S (2013–2014) for Fiskeri- og kystdepartementet, tabell 4.8

Samferdselsdepartementet understreker i brev 20. februar 2014: *"Det er viktig å presisere at formålet med rapporteringen i Prop. 1 S ikke er å analysere om det har skjedd en overføring fra vei til sjø. Fiskeri- og kystdepartementet har bare referert til statistikken slik den foreligger, men ikke brukt den til å trekke konklusjoner."* Videre uttaler departementet at det per i dag ikke foreligger statistikk som er relevant eller god nok til å kunne konkludere noe sikkert om utviklingen i transportformenes faktiske andeler og om det har skjedd en overføring fra vei til sjø. Statistikken for innenlandske transportytelser inneholder en viktig feilkilde, nemlig at utenlandsregistrerte skip er utelatt. Samferdselsdepartementet anfører at andelen utenlandskregistrerte skip i innenriks fart har økt betydelig de siste årene. Dette kan, ifølge departementet, forklare at statistikken viser en negativ utvikling i transportarbeidet på sjø den senere tid.

4.2 Potensialet for overføring av gods fra vei til sjø

Mye av tonnasjen som fraktes til sjøs, er ikke i konkurranse med lastebiltransport, bl.a. bulkogds som i praksis ikke kan fraktes med lastebil.⁴³ Dette gjelder det meste av den oversjøiske godstransporten til og fra Norge.⁴⁴

Ifølge Transportøkonomisk institutt ligger maksimalt potensial for overføring av innenrikstransporten fra vei til sjø på ca. 4,1 mrd. tonnkilometer, av total frakt på vei som er om lag 20 mrd. tonnkilometer.⁴⁵

Stykkogdstransport – der containertransport utgjør størstedelen – er den delen av transportytelsene der det ifølge Fiskeri- og kystdepartementet i størst grad foreligger et overføringspotensial. Innenfor stykkogds er det imidlertid heller ikke alt som er overførbart. Krav til fleksibilitet, kvalitet og hurtig levering gir varierende grad av overføringspotensial for stykkogds.⁴⁶

43) Intervju med Transportøkonomisk institutt, 27. februar 2013.

44) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen, 4. oktober 2013.

45) Intervju med Transportøkonomisk institutt, 27. februar 2013.

46) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen, 4. oktober 2013.

5 I hvilken grad er iverksatte virkemidler og tiltak effektive for å frakte mer gods på sjø?

For å overføre mer gods til sjø må sjøtransporten være attraktiv for transportkjøperne, slik at markedet velger denne transportformen. Staten kan utforme tiltak som stimulerer til bruk av nærskipsfart, og gjennom det bidra til at godsvolumene på sjøen øker, at skipenes anløpsfrekvens går opp, og at transportkostnadene reduseres.⁴⁷

For å sikre effektiv sjøtransport skal Kystverket blant annet arbeide for å sikre havne- og sjøtransportinteressene i offentlige planprosesser. Kystverket skal videre gi god veiledning til havner, kommuner og fylkeskommuner samt bygge ut og vedlikeholde fiskerihavner og farleder i samsvar med vedtatte planer og budsjetter.⁴⁸ Ifølge kystdirektøren er pris og tid to av de viktigste årsakene til at sjøtransport ikke benyttes i større grad. Samferdselsdepartementet opplyser i brev 20. februar 2014 at Kystverket ikke har direkte innflytelse på valg av transportmiddel. Kystverket har videre ingen direkte innflytelse på beslutninger som tas av havnene, som enten er privat eller kommunalt eid. Alle utbedringer og investeringer i havnesektoren bekostes av havnene selv. Verken departementet eller Kystverket har hittil hatt økonomiske virkemidler til å påvirke de utpekte havnene, ifølge Samferdselsdepartementet.

5.1 Tilrettelegging av infrastruktur

Tilrettelegging av infrastruktur er et av de sentrale statlige virkemidlene for å nå målet om å overføre mer gods fra vei til sjø. Utbygging av infrastruktur til dette formålet omfatter per i dag særlig fire områder:

- utbygging av farleder
- definisjonen av noen havner som utpekte havner og stamnetthavner
- utvikling av intermodale knutepunkt gjennom infrastrukturinvesteringer i form av vei, jernbane og farleder
- nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (kgl. res. 24.06.2011)

5.1.1 Utpekt havn og stamnetthavn

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at havnestruktur og statlig økonomisk engasjement i havnene er problemstillinger som har vært utredet og behandlet flere ganger. Som et resultat av dette har det blitt foretatt justeringer i kategoriseringen av havnene, der noen er definert som stamnetthavner, og noen av disse igjen er definert som utpekte havner. Denne strukturen skal kunne benyttes som grunnlag for å prioritere statlige infrastrukturprosjekter om vei, bane og farleder.⁴⁹

Bestemmelsen i havne- og farvannsloven om særlig utpekte havner gir Fiskeri- og kystdepartementet mulighet til å signalisere hvilke havner som er viktige i det samlede transportnettverket. Loven gir med dette hjemmel til å stille krav og sette vilkår til havner som er sentrale for å realisere nasjonale mål i transportpolitikken. Sju havner har status som utpekte havner: Oslo havn, Kristiansand havn, Stavanger-regionen havn, Bergen havn, Tromsø havn, Trondheimsfjorden havn IKS og Bodø havn.⁵⁰ Det er Fiskeri- og kystdepartementet som fatter enkeltvedtak om utpekte havner.⁵¹

47) NTP 2014–2023, s. 187.

48) Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

49) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

50) Nærskipsfartsstrategien, s. 22.

51) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

Kriteriene for å utpeke havner framkommer i havne- og farvannsloven § 46. Ledelsen for en særlig utpekt havn skal blant annet utarbeide en plan for utviklingen av havnen. Videre kan det stilles vilkår om organisering og eierskap, krav til samarbeid med andre havner og krav til representasjon fra brukerne i havnen eller andre interessenter i de styrende organer. I spørreundersøkelsen til stamnetthavnene opplyser fire av fem⁵² utpekte havner at de har utarbeidet en plan som ivaretar kravene i havne- og farvannsloven. Alle de utpekte havnene opplyser at Kystverket har bedt om at det utarbeides en slik plan.

Kystverkets oppfølging av utpekte havner

Kystverket opplyser i årsrapporten for 2011 og 2012 at de ved de aktuelle regionkontorene har deltatt som observatør i havnestyrene i de utpekte havnene. I tillegg er det arrangert to møter i forum for utpekte havner.⁵³ I brev 11. mai 2012 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket framgår det at departementet savner en kortfattet beskrivelse av Kystverkets erfaringer med forum for utpekte havner og tanker om hvordan dette er utviklet. Mandatet for forumet er ifølge årsrapporten for 2011 utarbeidet. Det mest framtrepende temaet i møtene har ifølge Kystverkets hovedkontor vært tiltak knyttet til nærskipfartsstrategien. Kystverkets hovedkontor mener for øvrig at etaten ikke har hatt stor nytte av disse forumene.

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at de utpekte havnene vurderes og evalueres i forbindelse med oppfølging og rullering av Nasjonal transportplan, og uttaler at dette ligger implisitt i oppdraget til Kystverket.⁵⁴ Dette ble også påpekt i departementets tilbakemelding på Kystverkets årsrapport for 2011. Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket opplyser imidlertid at det ikke er gjennomført systematiske evalueringer av de utpekte havnene i forbindelse med utarbeidelsen av gjeldende Nasjonal transportplan. Ifølge Kystverkets hovedkontor er heller ikke slike evalueringer fulgt opp av Fiskeri- og kystdepartementet. Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket er ikke kjent med hvilken effekt utpekte havner har hatt på overføringen av gods fra vei til sjø.⁵⁵

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at omtalen av havnestrukturen i Nasjonal transportplan med stamnetthavner og utpekte havner er grunnlag for videre prioriteringer av tiltak, men at status som utpekt havn ikke i seg selv fører til ekstra midler til havnen eller prosjekter i tilknytning til denne.⁵⁶ Dette betyr at staten ikke investerer direkte i de kommunale havnene, og at det heller ikke gis driftsstøtte til disse. Hovedsignalet fra havnene er ifølge Kystverkets hovedkontor at det må komme inn statlige infrastrukturmidler for at de skal kunne videreutvikle seg. Slike midler kan komme som tilskudd via Kystverket eller som andre statlige insentivordninger, som foreslått i nærskipfartsstrategien. Kystverkets hovedkontor uttaler videre at framleggelsen av denne strategien tyder på at det vil føres en mer aktiv politikk på området framover.⁵⁷ Ifølge kystdirektøren mangler Fiskeri- og kystdepartementet en havnepolitikk.⁵⁸

Kystverket har observatørstatus i styrene, og er tilsynsmyndighet i de utpekte havnene.⁵⁹ Dersom forslagene i nærskipfartsstrategien om å innføre tilskuddsordninger for havner realiseres, og det er Kystverket som skal administrere tilskuddene, kan Kystverket også bli tilskuddsforvalter for havner de er sterkt involvert i. Dette mener Kystverket kan bli problematisk. Kystverket uttaler at de etter beste skjønn følger opp

52) Spørreundersøkelsen ble gjennomført før utvidelsen av antallet utpekte havner fra fem til sju.

53) Årsrapport 2011, s. 6 og årsrapport 2012, s. 8.

54) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

55) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013 og Kystverkets hovedkontor 4. november 2013.

56) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

57) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

58) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

59) Intervju med Kystverkets hovedkontor 4. november 2013 og brev fra Samferdselsdepartementet 20. februar 2014.

rollen overfor de utpekte havnene og balanserer det for å unngå rollekonflikter, og at det er en økende erkjennelse at Kystverkets mandat og rolle tilknyttet de utpekte havnene kanskje bør vurderes på nytt. Fiskeri- og kystdepartementet uttaler i intervju at de ikke anser dette som problematisk så lenge Kystverket ikke er faktisk styre-representant. Fiskeri- og kystdepartementet har heller ikke fått signaler om at Kystverket opplever dette som problematisk.⁶⁰



Stort lasteskip lastes med gods.

Kilde: Colourbox

5.1.2 Havnestrukturen

Endret havnestruktur er en av flere forutsetninger som må på plass for at målet om økt godstransport til sjøs skal nås, ifølge Fiskeri- og kystdepartementet, nærskipfartsstrategien og Trondheim Havn.⁶¹ Havnestrukturen må bli slik at godstransporten konsentreres i intermodale⁶² havner, for eksempel gjennom de utpekte havnene.⁶³

Ifølge Norsk senter for nærskipfart legger en slik påstand til grunn at kostnadene ved å frakte en container gjennom en stor, spesialisert havn er vesentlig lavere enn i en liten havn. Dette er imidlertid, ifølge Norsk senter for nærskipfart, ikke dokumentert.⁶⁴ En annen utfordring ved bruk av færre havner er at kjøredistansen til gjenværende havner vil øke, og for noen kunder vil sjøtransporten derfor bli mindre attraktivt, og at man vil tape last i de havner som legges ned.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler i intervju at det kommunale og private eierskapet av havnene er en utfordring for å tilpasse seg til markedet med hensyn til havneinvesteringer og utvikling av forretningsmodeller. Det at Kystverket ikke eier

60) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

61) Intervju med Trondheim havn 22. april 2013, nærskipfartsstrategien, s. 22, intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

62) Transporter som kombinerer flere transportmidler på ulike deler av et samlet transportoppdrag ved omlasting underveis.

63) Intervju med Trondheim havn, Statens vegvesen Region Midt og Jernbaneverket plan og utvikling Nord, 22. april 2013.

64) Intervju med Norsk senter for nærskipfart, 10. juni 2013.

havnene, gjør det vanskelig med effektive tiltak for å få mer gods til sjøs, ifølge Senter for transportplanlegging, plan og utredning.

Det skjer imidlertid en positiv utvikling i havnestrukturen, uavhengig av myndighetenes arbeid, ifølge Kystverkets hovedkontor. Det er næringen som i hovedsak styrer og påvirker hvordan havnestrukturen utvikler seg, ifølge hovedkontoret. Eksempelvis er det i Trondheimsfjorden blitt én havneenhet som følge av bedre regional samhandling, og i Bodø skjer det noe lignende.⁶⁵

Kystverkets hovedkontor opplyser videre at de utover havne- og farvannsloven ikke har noen direkte virkemidler overfor havnene i dag.⁶⁶ Kystverket påpeker samtidig at de har noen indirekte virkemidler overfor alle havner, gjennom farledsutbygging og arbeidet med farledsnormaler.⁶⁷

Når det gjelder hvilke andre konkrete tiltak Fiskeri- og kystdepartementet har satt i verk for å legge til rette for at havnene kan utvikle seg til å bli effektive godsknutepunkter, viser departementet til Dok. 8:53 S (2010–2011) om å styrke sjøtransportens konkurransevne og Innst. 271 S (2010–2011), samt Dok. 8:73 S (2012–2013) om tiltak for å flytte mer godstransport fra land til sjø, jf. Innst. 354 S (2012–2013). Som vedlegg til nevnte innstillinger har fiskeri- og kystministeren redegjort for politikken for å styrke sjøtransporten. Ny havne- og farvannslov, reduserte avgifter og gebyrer på området samt gjennomgangen av losordningen, jf. NOU 2013:8 *Med los på sjøsikkerhet* trekkes fram av departementet som konkrete virkemidler for å utvikle havnene til effektive knutepunkter.⁶⁸

5.1.3 Utvikling av effektive knutepunkter for godstransport

Det framgår av Nasjonal transportplan 2014–2023 og nærskipfartsstrategien at det er behov for bedre logistikk-løsninger for varetransport. Bedre framkommelighet og utnyttelse av transportsystemene er avhengig av blant annet bedre tilrettelegging for intermodalitet i vareleveringer. I Nasjonal transportplan 2010–2019 framgår det at utpekte havner, sammen med stamnetthavner som knyttes til sjøverts og landverts stamnett, vil utgjøre en havnestruktur som legger til rette for intermodalitet og økt andel sjøtransport. Det framgår videre at effektive koblinger mellom havnene og veinettet vil gi bedre intermodalitet. Godset må bringes så sømløst som mulig til endestasjonen for å lykkes i å overføre gods fra vei til sjø. For å oppnå dette er det mange steder behov for å utbedre små veistrekninger som kobler havnen bedre til veinettet. Dette støttes også av nærskipfartsstrategien og Stø kurs-strategien.

I spørreundersøkelsen til stamnetthavene framgår det at 12 av 20 havnesjefer er delvis eller helt uenig i at veitilførselen til havnen har tilfredsstillende standard. Kystverket Vest opplyser at det er enighet blant transportetatene om at veiene til både stamnett-havnene og de utpekte havnene ikke er gode nok.⁶⁹

Samferdselsdepartementet opplyser at det var mer fokus på veistandarden til havnen i forrige NTP-prosess, jf. St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal Transportplan 2010–2019*. Dette bidro til å heve standarden på veiene. Veiene til stamnetthavnene er som følge av forvaltningsreformen klassifisert som riksveier, og er dermed statens ansvar. Departementet er imidlertid ikke kjent med at det foreligger en oversikt og status over standarden på veiene til havnene utover arbeidet som ble gjort i utredningsfasen av NTP-arbeidet "*Effektive knutepunkter – godstransport*".⁷⁰

65) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

66) Intervju med Kystverkets hovedkontor 2013 og intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

67) Intervju med Kystverkets hovedkontor 2013.

68) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

69) Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

70) Intervju med Samferdselsdepartementet, 15. oktober 2013.

I forbindelse med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan 2014–2023 ble det redegjort for de viktigste flaskehalsene og utfordringene som eventuelt hindrer en effektiv utvikling av knutepunktene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Tromsø.⁷¹ I redegjørelsen framkom det at det kan være framkommelighetsproblemer i rushtiden i alle de fem byene med utpekte havner. Departementet ba derfor om at utbedring av flaskehalsene vurderes i planforslaget.⁷² I nærskipfartsstrategien og Nasjonal transportplan 2014–2023 er det listet opp fem stamnetthavner som skal få utbedret veiforbindelsen i perioden fra 2014 til 2023. Tre av disse er utpekte havner. Ifølge Kystverket Vest har det hittil vært lite helhetlig planlegging av og satsing på intermodale knutepunkter som forutsatt i Nasjonal transportplan.⁷³

Fiskeri- og kystdepartementet mener at det i all hovedsak er tilfredsstillende veistandard til stamnetthavnene, men departementet har ingen detaljert oversikt over den tekniske standarden på veinettet. Det ligger ifølge Fiskeri- og kystdepartementets utenfor deres ansvar og kompetanse å vurdere dette. Som følge av at alle stamnetthavnene er tilknyttet riksveier, kan det prioriteres ressurser gjennom NTP-prosessen til å gjennomføre tiltak, dersom det er behov for det. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er det imidlertid ikke behov for utbedringer alle steder, og alle behov er heller ikke like kritiske.⁷⁴

I spørreundersøkelsen til stamnetthavnene framgår det at 8 av 20 havner har tilknyttet jernbanespor til havnen. Hos de åtte havnene som opplyser at de har jernbanespor helt ned til havneområdet, opplyser tre at disse benyttes ofte, og fem at de sjelden eller aldri benyttes av speditørene til frakt av gods.

I Nasjonal transportplan 2014–2023 framgår det at det har vært god måloppnåelse når det gjelder å legge til rette for at havnene kan utvikle seg til intermodale knutepunkter. 13 av 20 havnesjefer mener imidlertid at Kystverket ikke eller i liten grad har lagt til rette for at havnene har mulighet til å utvikle seg til effektive logistikknutepunkter. Fem av sju speditører mener at en viktig årsak til at de ikke frakter mer gods til sjøs, er få intermodale knutepunkter med god kvalitet.⁷⁵

Mer satsing på intermodalitet er også ifølge Transportøkonomisk institutt en nødvendig forutsetning for å øke overføringen av gods fra vei til sjø.⁷⁶ Ifølge Kystverkets hovedkontor har imidlertid arbeidet for å utvikle havner til å bli effektive logistikknutepunkter aldri ligget i deres mandat. I den grad Kystverket har involvert seg i utviklingen av havner til å bli effektive logistikknutepunkter, har det vært gjennom deltakelse i konseptvalgutredninger på regionnivå. Kystverkets hovedkontor uttaler videre at de bruker de anledningene de har, til å legge fram sine faglige vurderinger, men at de ikke kan pålegge andre transportetater å følge disse. Manglende gjennomslagskraft i de endelige resultatene betyr ifølge Kystverkets hovedkontor ikke at de ikke har gjort det de kunne for å påvirke utfallet.⁷⁷

Fiskeri- og kystdepartementet påpeker i denne sammenhengen at Kystverket har et begrenset virkemiddelapparat overfor havnene som er kommunalt eid. Fiskeri- og kystdepartementets ansvar i denne sammenhengen er å se til at regelverket på området etterleves, og at Kystverket utfører sine oppgaver som den nasjonale etaten for kystforvaltning.⁷⁸

71) Retningslinje 1 for transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023.

72) Retningslinje 2 for transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023.

73) Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

74) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

75) Spørsmål til speditørene.

76) Intervju med Transportøkonomisk institutt, 27. februar 2013.

77) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

78) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

Målet om å legge til rette for økt intermodalitet skal blant annet ivaretas i konseptvalgutredningene for utvikling av havnene. Ifølge Kystverkets hovedkontor er det regionkontorene som er involvert i konseptvalgutredningsprosessene. Hovedkontoret tar ikke del i disse prosessene og har heller ikke gitt konkrete retningslinjer eller mandat til regionkontorene om hvordan de skal følge dem opp.⁷⁹ I disse prosessene legges grunnlaget for hvor stor grad av intermodalitet de nye havnene skal ha. Dersom det legges til rette for enkel omlastning fra vei til sjø og omvendt, kan det bety økte mengder godstransport til sjøs.

Fiskeri- og kystdepartementet er ikke kjent med at det er etablert nye intermodale knutepunkter i perioden 2010–2013.⁸⁰ Det er i all hovedsak allerede eksisterende havner som utvikler seg til intermodale knutepunkter over tid.



Container med gods heises om bord i større lasteskip.

Kilde: Colourbox

5.1.4 Gjennomføring og planlegging av fiskerihavner og farledsprosjekter

Effektiv planlegging og gjennomføring av enkeltprosjekter er nødvendig for god ressursutnyttelse og måloppnåelse, også innen sjøtransport. Det er ifølge Kystverkets Senter for utbygging store variasjoner i hvordan regionene praktiserer planleggingen av prosjekter, og hvor langt planleggingen av prosjektene har kommet når senteret

79) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

80) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

overtar. Planene blir ikke sendt tilbake til en region for videre bearbeiding, selv om kvaliteten ikke er tilfredsstillende, fordi det etter senterets vurdering ville innebære en vesentlig større forsinkelse enn hvis de ferdigstiller arbeidet selv. Senteret ser på bakgrunn av dette behov for mer ensartet praksis, mer systematikk og mer forutsigbarhet i planarbeidet framover.⁸¹

Kystverkets hovedkontor opplyser at de i liten grad har måttet forholde seg til reguleringsplaner og arealplaner. Videre opplyser de at dette er noe etaten nå må planlegge med i alle prosjekter, og bygge opp kompetanse på. Ifølge hovedkontoret har de ikke vært gode nok til å sikre at reguleringsplaner er ferdigstilte til planlagt byggestart på et prosjekt. Planleggingsprosessen, inkludert reguleringsplan, vil dermed måtte bedres for at Kystverket skal bli mer effektive i sin tjenesteproduksjon. Hovedkontoret påpeker i denne sammenhengen at det er en utfordring som byggherre å forholde seg til 19 ulike fylkesmenn, som har ulike krav og forventninger i reguleringsplanprosessen.⁸²

Senter for utbygging opplyser at det er etablert en praksis der innholdet i reguleringsplaner og hvilke prosjekter som ikke har behov for reguleringsplan, avklares så tidlig som mulig. Det har vært flere prosjekter der de berørte partene først ikke har sett behov for reguleringsplan, men har ombestemt seg underveis. Slike forandringer forsinker framdriften i prosjektene. For å unngå dette er det nå etablert en praksis der det skriftlig må dokumenteres at prosjektet er fritatt for reguleringsplan, og at berørte parter er enig i fritaket. Kystverkets hovedkontor opplyser at etaten ikke har benyttet seg av statlig reguleringsplan i sine utbyggingssaker. I Nasjonal transportplan 2013–2024 framgår det at statlig reguleringsplan skal vurderes i særskilt prioriterte prosjekter for å sikre en effektiv bruk av de midlene som planlegges fasert inn.⁸³

Det er Senter for transportplanlegging, plan og utredning sammen med Kystforvaltningsavdelingen med sine respektive regionkontakter som velger ut prosjekter.⁸⁴ Senter for utbygging er dermed ikke involvert i planleggingen av hvilke fiskerihavner og farleder som bygges ut eller utbedres.

I forrige planperiode hadde Kystverket et mindreforbruk. Dette skyldtes blant annet bortfall av et stort prosjekt (Borg havn), økte budsjetter og lave konjunkturer som ga billigere prosjekter enn planlagt. Kystverket forserte noen prosjekter fra kommende planperiode for å bruke tilgjengelige midler, men erfarte at det var behov for en planreserve, både for utbyggingssjekter og vedlikeholdsetterslep. En planreserve skal bestå av ferdig planlagte prosjekter som kan settes i gang på kort varsel. Hovedkontoret har gitt beskjed til regionkontorene om at de må planlegge med prosjekter for minst en fireårsperiode. Oppbygging av en slik planreserve vil ifølge Kystverket bidra til å øke effektiviteten i produksjonen deres.⁸⁵

En gjennomgang av prosjektporteføljen til Kystverket for 2012 viser likevel at etaten gjennomfører tiltak som planlagt på både tid og kostnad både når det gjelder utbygging av farledsprojekter.⁸⁶ Det framgår av spørreundersøkelsen til stamnetthavnene at 11 av 20 mener at forbedringer av farleder har hatt positiv effekt på godstransporten til sjøs.

81) Intervju med Kystverket Nordland, Senter for utbygging, 18. april 2013.

82) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

83) NTP 2013–2014, s. 86.

84) Intervju med Kystverket Nordland, Senter for utbygging, 18. april 2013.

85) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

86) Oversikt over Kystverkets portefølje for farleder og fiskerihavner, jf. e-post fra Kystverket Nordland 8. november 2012.

Dette bekreftes også i en rapport om status i Nasjonal transportplan 2010–2019, selv om status i 2011 tydet på noen forsinkelser i farledsprosjektene.⁸⁷ I rapport for andre tertial 2013 fra Kystverket til Fiskeri- og kystdepartementet framgår det imidlertid at framdriften i utbyggingen av farleder er god.

5.2 NTP-prosessens betydning for økt sjøtransport

Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for NTP-prosessen.⁸⁸ I NTP-prosessen har departementene mulighet til å prioritere hvilke transportprosjekter som bør gjennomføres. For å øke godstransporten på sjøen må prosjekter knyttet til dette ivaretas som del av en samordnet transportplanlegging.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at de er tilknyttet Nasjonal transportplan gjennom sitt ansvar for sjøtransport og Kystverket. Departementet koordinerer sitt NTP-arbeid i dialog med Samferdselsdepartementet, gjennom styringssignaler til Kystverket og med transportetatenes styrings- og prosjektgruppe.⁸⁹ Denne strukturen er ikke en del av den formelle styringsdialogen til Fiskeri- og kystdepartementet, men resultatene av prosessen blir tatt hensyn til i den videre formelle styringsdialogen med Kystverket og i rapporteringen til Stortinget.⁹⁰

Det framgår av Nasjonal transportplan 2014–2023 at det er en forutsetning for å lykkes med å overføre gods fra vei til sjø at alle aktørene iverksetter tiltak innenfor sine ansvarsområder. I tillegg må markedsaktørene forplikte seg til å bidra med relevante data og informasjon til statens arbeid med transportplanlegging og analyser.⁹¹

5.2.1 Kystverkets arbeid med NTP

Kystverkets Senter for transportplanlegging, plan og utredning (TPU) har ansvar for å koordinere arbeidet i Kystverket knyttet til NTP-arbeidet. Kystverket ved Senter for transportplanlegging, plan og utredning sitter i den tverrsektorielle styringsgruppen for Nasjonal transportplan sammen med Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor. I arbeidet med Nasjonal transportplan 2014–2023 satt Kystverket i tillegg i to tverretatlige NTP-arbeidsgrupper; metodegruppen og modellgruppen.

Kystverkets hovedkontor har registrert at styringssignaler om NTP-arbeidet enkelte ganger har gått direkte fra departementet til Senter for transportplanlegging, plan og utredning i Arendal. Dette har Kystverket tatt opp med departementet, og nå skal alle styringssignaler gå via hovedkontoret. Kystforvaltningsavdelingen, som arbeider med dette ved hovedkontoret, er oppbemannet for å kunne følge prosessen bedre. Til sammen er det fem personer som arbeider direkte med ansvarsområdet sjøtransport og havner i Kystforvaltningsavdelingen.⁹²

Det er Senter for transportplanlegging, plan og utredning som sender bestillinger i forbindelse med innspill til Nasjonal transportplan til regionkontorene. Det er ikke alltid disse bestillingene imøtekommes, ettersom regiondirektørene ikke formelt sett er underordnet Senter for transportplanlegging, plan og utredning, og enkelte bare tar imot bestillinger fra hovedkontoret.⁹³

87) Nasjonal transportplan 2010–2019 – Status 2011. Analyse og strategi, del av Multiconsult. 23.12.2010, s. 36.

88) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013.

89) Transportetatenes styrings- og prosjektgruppe består av representanter fra alle tre transportetater og Avinor. Gruppene og sekretariatet for NTP-arbeidet i etatene og Avinor ledes av Statens vegvesen.

90) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

91) NTP 2014–2023, s. 187.

92) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

93) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

Ifølge Kystverkets rapport for andre tertial 2013 har etaten utarbeidet en revidert plan for organisering av sitt videre arbeid med Nasjonal transportplan. Kystverket har videre sammen med de andre transportetatene startet arbeidet med neste rullering av Nasjonal transportplan, blant annet arbeidet med den brede godsanalysen og planlegging av ny stamnettutredning.⁹⁴

5.2.2 Helhetlig planlegging for å legge til rette for å overføre mer gods til sjøs

I arbeidet med Nasjonal transportplan 2014–2023 var det tidlig klart hvilke budsjett-rammer de ulike transportetatene skulle prioritere innenfor, ifølge Senter for transportplanlegging, plan og utredning, Kystverkets hovedkontor og Fiskeri- og kystdepartementet.⁹⁵ Transportetatene prioriterte sine prosjekter innenfor de tildelte rammene, og det var i liten grad helhetlige prioriteringer der transportetatene prioriterte og utarbeidet prosjekter ut fra de overordnede målene i Nasjonal transportplan. Dette er i samsvar med retningslinjene, der rammer fordeles sektorvis, ifølge Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.⁹⁶ Samferdselsdepartementet opplyser i brev 20. februar 2014 at etatene skal utarbeide sine prioriteringer også for høyere og lavere rammer, bl.a. for å gi departementene grunnlag for å omfordele mellom sektorene.

Samferdselsdepartementet opplyser videre at de enkelte prosjektene ikke er sammenlignbare på tvers av etatene, fordi de er basert på forskjellige modellforutsetninger. De ulike etatene legger ulik levetid til grunn for sine prosjekter, og dette påvirker hvor lønnsomt et prosjekt antas å være. Dette har ifølge Kystverkets hovedkontor liten praktisk betydning for dem, men det kan være en utfordring for Samferdselsdepartementet som skal fordele midlene, så lenge de legger samfunnsøkonomiske analyser til grunn for fordeling og prioritering.⁹⁷ Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet arbeides det med en veileder for samfunnsøkonomiske analyser som skal være tilpasset alle transportformene, og Samferdselsdepartementet skal opprette et forum for samfunnsøkonomiske analyser.⁹⁸

Samferdselsdepartementet uttaler i brev av 20. februar 2014 at de samfunnsøkonomiske analysene i de fleste tilfeller gir et godt grunnlag for å sammenligne tiltak på tvers av sektorene. Erfaringene fra arbeidet med NTP 2014–2023 viser imidlertid at det er behov for å undersøke om det er mulig å sikre bedre konsistens i analysene på tvers av sektorene, både når det gjelder metodebruk og analyseforutsetninger.

Kystverkets hovedkontor uttaler at fylkeskommunens deltakelse i etatenes styringsgrupper er med på å svekke oppmerksomheten rundt sjøtransporten og Nasjonal transportplan som en helhetlig plan, siden fylkeskommunen er en stor veieier og lite opptatt av sjøtransport.⁹⁹ Kystdirektøren påpeker at fylkeskommunens deltakelse førte til at "vei" fikk en helt dominerende posisjon og gjorde at den overordnede tverrsektorielle tilnærmingen forsvant.¹⁰⁰ I referat fra etatsstyringsmøte 16. november 2010 påpekte Fiskeri- og kystdepartementet at fylkeskommunens deltakelse er bestemt av regjeringen.¹⁰¹

Samferdselsdepartementet styrte NTP-prosessen, mens Fiskeri- og kystdepartementet var lite synlig, ifølge Senter for transportplanlegging, plan og utredning. Styrings-signalene til senteret ble mottatt i form av kopi av korrespondansen mellom de to

94) Andre tertialrapport 2013 Kystverket.

95) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013, Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013 og intervju med Senter for transportplanlegging, plan og utredning, 20. august 2013.

96) Intervju med Samferdselsdepartementet 15. oktober 2013, intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 18. november 2013.

97) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

98) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

99) Referat fra etatsstyringsmøte, 16. november 2010, s. 4 og 5.

100) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

101) Referat fra etatsstyringsmøte, 16. november 2010, s. 4 og 5.

departementene.¹⁰² Kystverket rapporterte til begge departementene, men det var krevende å finne gode rapporteringsmekanismer siden kravene var ulike fra de to departementene. Kystverkets hovedkontor uttaler likevel at den siste NTP-prosessen har vært mer systematisk enn den forrige.¹⁰³ Fra og med 1. januar 2014 er Kyst- og miljøavdelingen i tidligere Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket som underliggende etat overført til Samferdselsdepartementet. Transportetatene er dermed samlet under samme departement.

Samferdselsdepartementet opplyser at det pågår en evaluering av arbeidet med Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Transportetatene og Avinor, de to departementene og Kommunenes Sentralforbund deltar i evalueringen. Samferdselsdepartementet opplyser samtidig at praksisen med fordeling av rammer tidlig i NTP-prosessen skal være en del av evalueringen.¹⁰⁴ Samferdselsdepartementet opplyser i brev 20. februar 2014 at evalueringen vil inngå i det videre arbeidet med opplegg for neste NTP.

5.3 Lov og øvrig regelverk

De viktigste juridiske virkemidlene innen kystforvaltningen er havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven. Andre lover og regler på området er blant annet forurensningsloven, losloven og internasjonalt regelverk.

I havne- og farvannsloven § 1 heter det at loven skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk. Havne- og farvannsloven legger forvaltningsansvar og myndighet til henholdsvis Fiskeri- og kystdepartementet og kommunen. Fiskeri- og kystdepartementet har delegert mesteparten av sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter havne- og farvannsloven til Kystverket.¹⁰⁵ Havne- og farvannsloven hjemler videre blant annet definisjonen av noen havner som utpekte havner, tilsynsmyndighet overfor havnene og avgiftsinnkreving.

Plan- og bygningsloven er vesentlig for all arealplanlegging knyttet til utbygging av farleder og arealplanlegging rundt havnene. Kystverket kan med hjemmel i plan- og bygningsloven legge inn innsigelser i planfaser der sjøtransportens interesser er berørt, for eksempel for å hindre eiendomsutvikling på havneareal. Dette kan påvirke mulighetene for effektiv sjøtransport.

Det er gjennomført en forenkling av regelverket på området, og det arbeides med en forenkling av meldingssystemet slik at Sjøfartsdirektoratet, tolletaten, Forsvaret, havnevesen, politi og Kystverket har et felles meldingssystem, Safe SeaNet.¹⁰⁶ Nærings- og handelsdepartementet opplyser i intervju at dette er en pågående prosess som følger av et EU-direktiv.

Når det gjelder regelverket rundt losplikten, opplyser Nærings- og handelsdepartementet at det har blitt skjerpede regler rundt denne. I nytt regelverk fra 1. januar 2011 ble det innført generell losplikt for all innenriksfart. Lovendringen av losplikten, som medførte større muligheter for farledsbevis, hadde også økonomisk betydning for næringen,

102) Intervju med Senter for transportplanlegging, plan og utredning, 20. august 2013.

103) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

104) Intervju med Samferdselsdepartementet 15. oktober 2013.

105) Delegering av myndighet til Kystverket etter lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann. Fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet 4. desember 2009 med hjemmel i lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.

106) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013, intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013, intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

ettersom farledsbevis er billigere enn å benytte seg av los, ifølge Kystverkets hovedkontor.¹⁰⁷ Kystverket Vest uttaler at økt bruk av farledsbevis har hatt en effektiviseringsgevinst, og at bruken av farledsbevis gradvis øker.¹⁰⁸ 11 av 20 havnesjefer mener også at økt bruk av farledsbevis er et tiltak som har hatt en positiv effekt på godstransporten til sjøs. Farledsbevisordningen ble imidlertid ifølge Nærings- og handelsdepartementet også mer byråkratisk. Det ble nedsatt et losutvalg som skulle se nærmere på los-tjenestens omfang og organisering. Bakgrunnen for utredningen var blant annet at praktiseringen av farledsbevisordningen er lite ensartet og lite gjennomslagskraftig. Videre bidro lokale begrensninger i bruk av farledsbevis til at farledsbevisordningen var vanskelig å forholde seg til for næringen. NOU 2013:8 *Med los på sjøsikkerhet* ble overlevert Fiskeri- og kystdepartementet 10. juni 2013 og sendt ut på høring med frist 16. september 2013. I utredningen foreslås det noen forenklinger av regelverket og organiseringen av lostjenesten.

5.4 Avgiftssystemet

Sjøtransporten er i stor grad selvfinansierende og har høy grad av brukerbetaling. Dette kan være en viktig årsak til at det ikke bygges helhetlige løsninger som fremmer kombinerte land- og sjøtransportløsninger, ifølge en Møreforsk-rapport.¹⁰⁹ Mens sjøtransporten og havnene er basert på privat finansiering fra aktørene knyttet til sjøtransporten, får vei¹¹⁰ og jernbane bygget ut sin infrastruktur via bevilgninger i statsbudsjettet.

5.4.1 Et avgiftssystem med mange aktører

Avgiftene som berører godstransporten til sjøs, kan deles inn i fem kategorier: statlige rammevilkår, miljøavgifter, havneavgifter, vederlag og private avgifter.¹¹¹ Statlige avgifter på området sorteres under seks ulike departementer. Tabell 2 viser hvilke statlige etater og internasjonale institusjoner som administrerer avgifter som berører godstransporten til sjøs. Avgiftene er spredt over flere sektorer og er knyttet til blant annet miljø, toll og arbeidstilsyn.

Tabell 2 Statlige etater som påvirker kostnadene for sjøtransporten

| | |
|--|---|
| Nærings- og handelsdepartementet | Sjøfartsdirektoratet og Skipsregistrene |
| Finansdepartementet | Toll- og avgiftsdirektoratet |
| Kommunal- og moderniseringsdepartementet | Arbeidstilsynet, Pensjonstrygden for sjømenn |
| Samferdselsdepartementet | Statens havarikommisjon for transport, Kystverket |
| Miljøverndepartementet | Miljødirektoratet |
| Internasjonale lover og regler | FNs maritime organisasjon (IMO), EU, Verdens handelsorganisasjon (WTO) osv. |

Kilde: NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport, Møreforskning, desember 2009

Ved siden av de statlige etatene er kommunenes havnevesen den viktigste innkrevingsmyndigheten på skipsfartsområdet.¹¹² For sjøtransport er avgiftene i hovedsak knyttet til anløp, mens avgiftene for lastebil og jernbane i hovedsak er knyttet til distanse. Sjøtransport er videre den transportsektoren som har flest avgiftskomponenter.¹¹³

107) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

108) Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

109) *NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport. Sammenligning med rammevilkår for vei- og jernbanetransport.* Møreforskning Molde AS. Desember 2009, s. 8.

110) Veiutbygging finansieres i tillegg av privatbilisme gjennom bompengordningen.

111) TØI-rapport 1150/2011 *Rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet*, s. 27.

112) Fiskeri- og kystdepartementet 1994, TØI-rapport 1150/2011 *Rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet*, s. 27.

113) TØI-rapport 1150/2011 *Rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet*, s. 77.

En undersøkelse fra Møreforsk viser at sjøtransport har nærmere 30 ulike avgifter å forholde seg til, mens vei og bane har i underkant av ti hver.¹¹⁴ Samferdselsdepartementet opplyser i svarbrev 20. februar 2014 at kystgebyr og ISPS-avgiften er avvirket etter at disse undersøkelsene ble gjennomført.

5.4.2 Sjøtransportens konkurransedyktighet

For at mer gods skal fraktes på kjøll, må sjøtransporten være attraktiv for transportkjøperne (vareeier, speditører og samlastere), slik at markedet velger å benytte denne transportformen.¹¹⁵ Et av tiltakene for å legge til rette for økt sjøtransport er å øke konkurranseevnen ved å senke kostnadene knyttet til den.

Avgiftssystemet for sjøtransport skal være kostnadsdekkende og er derfor dyrt, ifølge både havnesjefene, Kystverket Vest, Norsk senter for nærskipfart, speditørene og prosjektet *Velg sjøveien*. Fire av sju speditører opplyser at for høye avgifter er en viktig grunn til at de ikke frakter mer gods til sjøs. 13 av 20 havnesjefer mener avgiftssystemet skaper dårligere konkurransevilkår for sjø enn for andre transportalternativer. 15 av 20 havnesjefer mener reduserte avgifter på sjøtransport vil være et effektivt tiltak for å overføre mer gods fra vei til sjø.

Kystverket finansieres delvis gjennom losavgifter og sikkerhetsavgifter fra fartøy som seiler i norsk farvann eller til norske havner. Retningslinjene for innkreving av losavgift og sikkerhetsavgift gis i den årlige budsjettproposisjonen til Fiskeri- og kystdepartementet. Det framgår av Nasjonal transportplan 2014–2023 at sjøtransporten fortsatt i høy grad har brukerbetaling for bruk av havner og infrastrukturtenester. Nivået er imidlertid redusert de siste årene. Avgiftene rettet mot sjøtransporten er ifølge Nasjonal transportplan 2014–2023 redusert med nærmere 125 mill. kroner i perioden 2010–2013, gjennom avvikling av kystavgiften og årsavgiften for havnesikkerhet. Sektoravgifter som er rettet mot sjøtransporten, utgjør i 2013 om lag 765 mill. kroner. Det er ifølge Kystverkets hovedkontor imidlertid usikkert i hvor stor grad avviklingen av kystavgiften har kommet vareeierne til gode i form av lavere priser, og om noe lavere priser gir endringer i vareeierne valg av transportform.¹¹⁶ Kystverkets hovedkontor opplyser videre at fjerningen av kystavgiften trolig ikke vil ha noen vesentlig effekt på å overføre gods fra vei til sjø.¹¹⁷

Nærmere om havneavgiftene

Havnenes utgifter ble tidligere dekket inn gjennom oppkreving av havneavgifter og vederlag. Kommunen, ved havnen eller havnestyret, fastsatte avgiftene og krevde disse inn. I den nye havne- og farvannsloven fra 2009 er det § 42 som regulerer hva og hvordan havnene kan dekke inn sine kostnader, og alle havneavgifter er erstattet med "Pris for havnetjenester".¹¹⁸ Unntaket er havnene i Gamvik og Bremanger, som med hjemmel i havne- og farvannsloven § 42 fortsatt innkrever havneavgifter. I tillegg betaler alle fartøy som anløper kommunal havn, anløpsavgift.

De private havnene har ofte andre rammebetingelser enn de kommunale. De er ifølge Kystverket Vest ikke underlagt havne- og farvannsloven, og regionen erfarer at det er de private havnene som vokser mest. Private havner er vanligvis etablert i tilknytning til større industrianlegg eller som landbaserte offshorebaser i tilknytning til utbygging av olje- og gassfelt i Nordsjøen. Denne infrastrukturen er i stor grad nedbetalt samtidig som det nå frigjøres ledig kapasitet til å håndtere annet gods. Disse private

114) *NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport. Sammenligning med rammevilkår for vei- og jernbanetransport*. Møreforskning Molde AS. Desember 2009, s. 17–18.

115) Nasjonal transportplan 2014–2023, s. 187.

116) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

117) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013 og e-post fra Kystverkets hovedkontor 13. mai 2013.

118) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

havnene har gjerne også mindre administrative kostnader enn de offentlige havnene og er dermed mer konkurransedyktige.¹¹⁹

Reduserte priser for havnetjenester er ifølge Transportøkonomisk institutt det mest effektive tiltaket for å øke godstransporten til sjøs. Et slikt tiltak vil både øke omlandene til en havn og gjøre at transportdistansen for skip kan være konkurransedyktig også på kortere avstander.

Avviklingen av havneavgiftene til fordel for alminnelig prising har ifølge Fiskeri- og kystdepartementet gitt en betydelig forenkling av reguleringen på området. Fri prisdannelse om bruk av havn og havnetjenester vil føre til konkurranse mellom havnene og stimulere til kostnadskontroll, strategisk tenkning, lavere marginer og prisdifferensiering. Økt konkurranse mellom havnene vil kunne tydeliggjøre ulike havnetilbud og bidra til en rasjonalisering og effektivisering av havnestrukturen, som igjen kommer havnebrukerne til gode. Fiskeri- og kystdepartementet fører imidlertid ikke oversikt over de ulike havnenes pristariff eller endringer i disse.¹²⁰

Nærmere om losavgiften

Dokumentanalysen av styringsdialogen mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket viser at det har vært et tydelig signal i tildelingsbrevene at Kystverket må ha kontroll på kostnadene på sine tjenester, blant annet lostjenesten. Dette bekreftes også av Kystverkets hovedkontor.¹²¹ Når det gjelder losavgiften, er det ifølge Kystverket Vest iverksatt flere tiltak de siste årene for å redusere kostnadene knyttet til los og sjøtransport.¹²² Kystverkets hovedkontor uttaler videre at de i 2013 har satt ned losavgiften for andre året på rad, etter flere år med økninger.¹²³ Det vises for øvrig til NOU 2013: 8 *Med los på sjøsikkerhet* der temaet også omtales.

Faktaboks 1

Losavgiftene skal dekke alle lostjenestens kostnader. Disse omfatter den operative og administrative driften, samt anskaffelser av nye losbåter. Losavgiftene består av losberedskapsavgift, losingsavgift og farledsbevisavgift. Inntektene fra sikkerhetsavgiftene skal dekke lønns- og driftsutgifter ved trafikk-sentralene.

Losavgiften utgjør en relativt liten andel for transportørene sammenlignet med prisene for havnetjenester, ifølge Transportøkonomisk institutt.¹²⁴ Selv det å fjerne losavgiften vil ifølge instituttet ha mindre utslag enn å redusere havnekostnadene.

5.5 Markedsføring av sjøtransporten

Prosjektet *Velg sjøveien* og en artikkel i tidsskriftet Samferdsel av daglig leder i Maritimt Forum, har etterlyst en bedre markedsføring av mulighetene for å transportere gods til sjøs.¹²⁵ Det er ifølge prosjektet og artikkelen fortsatt mange speditører som ikke er kjent med fordelene ved å transportere gods sjøveien, og som tror det er dyrere, mer tidkrevende og mer komplisert enn det faktisk er. Prosjektet *Velg sjøveien* er delfinansiert av Fiskeri- og kystdepartementet.

119) Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

120) E-post fra Fiskeri- og kystdepartementet 6. desember 2013.

121) Intervju med Kystverkets hovedkontor 13. mars 2013.

122) Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

123) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

124) Intervju med Transportøkonomisk institutt, 27. februar 2013.

125) Brosjyre for *Velg sjøveien* og Samferdsel nr. 8 2012 *Hvorfor lykkes vi ikke med mer sjøtransport?* Jørn Th. Prangerød, daglig leder i Maritimt Forum.

I rapporten *Hvordan styrke sjøtransportens konkurransevne?* kommer det fram at verken Kystverket eller havneorganisasjonene har vært flinke til å profilere sjøtransporten. Rederiene og deres organisasjoner har heller ikke vært flinke nok til å markedsføre sjøtransporten.¹²⁶

Markedsføring av sjøveien overfor speditørene er viktig for å klare å overføre mer gods fra vei til sjø, ifølge Kystverket Vest.

5.6 Nærskipsfartsstrategien – Mer gods på sjø

Fiskeri- og kystdepartementet har i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet, lokale og regionale myndigheter og næringsaktørene utarbeidet nærskipsfartsstrategien *Mer gods på sjø*. Strategien ble lagt fram 2. september 2013.

Målet med strategien er å bidra til økt sjøtransport og å overføre gods fra vei til sjø.¹²⁷ Det framgår av strategien, intervju med Nærings- og handelsdepartementet og intervju med Fiskeri- og kystdepartementet at strategien ikke bare gjelder innenriks sjøtransport, men også sjøtransport mellom havner i Norge og øvrige havner i Europa.¹²⁸

Strategien vektlegger fire hovedmål:

- styrke forskning og utredning om godstransport på sjø og kombinerte transportløsninger
- utforme en insentivordning for godsoverføring
- utforme en tilskuddsordning for statlig støtte til investeringer i havner
- utforme en tilskuddsordning for havnesamarbeid

Hovedmålene er nærmere beskrevet og ytterligere konkretisert. Videre beskrives tiltak som utvidelse av utpekte havner, veitilknytning til havn, en effektiv og moderne los-tjeneste (oppfølging av losutvalgets arbeid) og meldings- og informasjonstjenester.

Tiltakene er forankret i Nasjonal transportplan 2014–2023 og regjeringens maritime strategi *Stø kurs 2020*.¹²⁹ Kystverkets hovedkontor uttaler at omtalen i Nasjonal transportplan og framleggelsen av nærskipsfartsstrategien kan ha skapt høye forventninger til konkrete tiltak og mer penger på området.¹³⁰ Fiskeri- og kystdepartementet opplyser imidlertid at det er tidkrevende prosesser knyttet til flere av tiltakene som er skissert i nærskipsfartsstrategien. Insentivordning for godsoverføring til sjø må eksempelvis notifiseres til ESA, og en endelig utforming av ordningen vil avhenge av denne prosessen.¹³¹ Det kan derfor ta inntil tre år før ordningen kan startes opp.¹³² Arbeidet må også ses i sammenheng med den brede godsanalysen som skal slutføres i 2015, som skal bidra med et bedre statistikk- og datagrunnlag for å kunne gi mest mulig målrettet innretning av eventuelle nye økonomiske virkemidler. Det er ikke tilknyttet tidsangivelser til når tiltakene skal iverksettes.

Et av de foreslåtte tiltakene i nærskipsfartsstrategien er en insentivordning for godsoverføring. Spørreundersøkelsen til stamnetthavnene viser også at 14 av 20 av havnesjefene mener at en slik nasjonal insentivordning vil være ett av de tiltakene som vil

126) *Hvordan styrke sjøtransportens konkurransevne?* Oppdragsgivere: Norske havner, Norsk havneforening, Kystverket og LTL, 1. november 2011.

127) NTP 2014–2023, s. 186.

128) Nærskipsfartsstrategien, s. 14, intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013 og intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013.

129) Nærskipsfartsstrategien, s. 18.

130) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

131) *Mer gods på sjø*. Regjeringens strategi for økt nærskipsfart, s. 21. Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

132) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

være mest effektive for å øke godstransporten til sjøs. Dette støttes også av de spurte speditørene og av prosjektet *Velg sjøveien*. Incentivordningen kan eksempelvis være i form av en økobonus til transportkjøpere som tar i bruk sjøtransport i korridorer der konkurranseflaten med bil er stor.¹³³

Ifølge Kystverkets hovedkontor er arbeidet med overføring av gods fra vei til sjø noe som pågår i hele Europa, der det prøves ut ulike tiltak. Norge deltar ikke i en slik utprøving, men Kystverket følger med på utviklingen på området.¹³⁴



Lasteskip ved havn.

Kilde: Colourbox

133) Brosjyre for *Velg sjøveien*.

134) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

6 I hvilken grad legger styring og oppfølging til rette for effektiv måloppnåelse?

6.1 Fiskeri- og kystdepartementets styring og oppfølging

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet går de formelle styringssignalene fra departementet til Kystverket gjennom de årlige budsjettproposisjonene, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Etatsstyringsmøtene avholdes to ganger i året. I tillegg gir departementet en tilbakemelding på Kystverkets tertialrapporter og årsrapporter som kan inneholde ytterligere styringssignaler. Det blir også avholdt et årlig etatsledermøte, der etatslederne og statsråden deltar, men dette er ikke en del av den formelle styringsdialogen.¹³⁵

6.1.1 Fiskeri- og kystdepartementets styring av Kystverket

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at målene i Nasjonal transportplan ligger til grunn for målene til Kystverket på sjøtransportområdet, men at Kystverket også har mål knyttet til beredskapen mot akutt forurensning, som ikke er en del av transportplanen.¹³⁶ Det overordnede målet i transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.¹³⁷

Måloppnåelsen vil vurderes ut fra et sett indikatorer, og etappemål og indikatorer vil bli fulgt opp i de årlige budsjettframleggene for Stortinget. Målstrukturen i Nasjonal transportplan skal være førende for transportetatenes handlingsprogrammer, og målene er videre enn de øvrige målformuleringene i Prop. 1 S.¹³⁸

Godsmålet

Målet om overføring av gods fra vei til sjø er ikke nevnt som et hovedmål, en hovedprioritering eller en prioritering i tildelingsbrevene til Kystverket i perioden fra 2010 til 2012. Det framgår imidlertid at det er et særlig relevant langsiktig hovedmål at Norge skal ha en konkurransedyktig sjøtransport med effektive havner og transportkorridorer, et høyt sjøsikkerhetsnivå og en god oljevernberedskap.

Overføring av gods fra vei til sjø er heller ikke omtalt som et eget mål i tildelingsbrevet for 2013. I tildelingsbrevet for 2013 er imidlertid en av hovedprioriteringene å "legge til rette for økt sjøtransport". Andre hovedprioriteringer er å "styrke analysekompetansen og videreutvikle statistikkgrunnlaget og modellapparatet" og å "legge til rette for havnesamarbeid og være en pådriver for godskonsentrasjon".

I brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen 13. mars 2013 skriver departementet at det overordnede målet med transportpolitikken er formulert i gjeldende Nasjonal transportplan: *"Det overordnede målet med transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling."* Det overordnede målet er operasjonalisert i fire hovedmål med tilhørende effektmål.

Fiskeri- og kystdepartementet anfører i samme brev at målet om å overføre gods fra vei til sjø rent formelt mer er å regne som en visjon og ambisjon enn et selvstendig mål i transportpolitikken. Det at ambisjonen ikke er omtalt som en del av målstrukturen

135) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

136) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

137) Meld. St. 26 (2012–2013) NTP 2014–2023, s. 17.

138) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

i innværende NTP, understreker dette, etter departementets mening. Av de 39 indikatorene som transportpolitikken måles og rapporteres etter, er det ingen som omfatter et tallfestet mål for transport på enkelte transportmidler. Bakgrunnen for dette er ifølge departementet at det er transportkjøperen som velger transportmiddel, og at det er etterspørsel, godssammensetning og transportmønster som bestemmer fordelingen mellom transportmidler. Departementet uttaler at kvantitative måltall for transportmiddelfordeling har blitt vurdert å være uhensiktsmessig, fordi det ikke gir nok fleksibilitet for transportbrukerne til å velge den mest hensiktsmessige transportløsningen.¹³⁹ Fiskeri- og kystdepartementet framholder videre at målsettingen om å øke sjøtransportens andel av godstransporten ikke har vært anført som et eksplisitt mål for Kystverkets virksomhet, men heller som et politisk mål som også Kystverket gjennom sine virkemidler skal bidra til å nå.

Departementet anfører også at godsoverføring ikke er et mål i seg selv, men snarere et av flere virkemidler, som under visse betingelser, kan bidra til å nå hovedmålene i transportpolitikken.¹⁴⁰

Fiskeri- og kystdepartementets krav til rapportering og oppfølging av godsmålet

Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at Fiskeri- og kystdepartementet stiller krav til rapportering, men uten at overføring av gods fra vei til sjø er en del av denne strukturen. Departementet har heller ikke etterspurt data, statistikk, oversikt over mulige tiltak eller bestilte utredninger om overføring av gods til sjø i tildelingsbrevene for 2010, 2011 og 2012. Denne type oppdrag er gitt gjennom retningslinjene for arbeidet med NTP, opplyser Samferdselsdepartementet i sitt svarbrev 20. februar 2014. I tildelingsbrevet for 2013 omtales tiltak og utredninger slik de er skissert i nærskipsfartsstrategien. Deretter omtales hva den foreslåtte brede samfunnsanalysen av godstransport bør inneholde.

Det framgår av tildelingsbrevene at sjøtransport og havner er en viktig del av transportpolitikken, og at havnene må videreutvikles som logistikknutepunkter for å få mer gods over på sjø. Videre presiserer Fiskeri- og kystdepartementet at Kystverket som havneetat skal se til at havne- og sjøtransportinteressene ivaretas i planprosessene etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også i iverksatte konseptvalgutredninger som i Drammen og Trondheim og andre større samferdselsprosjekter.¹⁴¹

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet blir det avholdt årlige fagmøter mellom departementet og Kystverket. Det finnes to ulike fagmøter, ett på ledernivå og ett på saksbehandlernivå. Disse fagmøtene er ikke del av, og skal ikke erstatte, den formelle styringsdialogen, men er ment som et internt forum for dialog og diskusjon. Det blir ikke ført referater fra disse møtene.¹⁴²

6.1.2 Kvaliteten på Kystverkets rapportering

Kystverket rapporterer til Fiskeri- og kystdepartementet gjennom tertialrapporter, årsrapport og i etatsstyringsmøtene.¹⁴³ Etter departementets tilbakemelding på rapporteringen kan det også bli oversendt tilleggsrapporter fra Kystverket.

Årsrapporten for 2010 lister opp "Fra vei til sjø" som et av Kystverkets mål. I årsrapportene for 2011 og 2012 er et slikt mål ikke omtalt eller nevnt eksplisitt. Ifølge årsrapporten for 2012 er Kystverkets primære oppgave og målsetting i NTP-arbeidet å sikre sjøtransportens rolle i transportsystemet. Dette skjer gjennom bedret

139) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen 13. mars 2013.

140) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen av 13. mars 2013 og fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 20. februar 2014.

141) Tildelingsbrev 2010, 2011, 2012, 2013.

142) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

143) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

framkommelighet og sikkerhet i farleder sammen med tiltak for utbedring i statlige fiskerihavner. I tillegg har Kystverket deltatt i et tverretatlig arbeid, der Kystverket har bidratt med kunnskap om sjøtransport, havnedrift og intermodale transport, særlig rettet mot behovene i næringslivet. Det framgår imidlertid ikke av årsrapporten for 2012 hvilke resultater dette har gitt for godstransporten til sjøs. Målet om å overføre mer gods fra vei til sjø er heller ikke nevnt som en av Kystverkets målsettinger i NTP-arbeidet.

Ifølge årsrapporten for 2012 arbeider Kystverket aktivt for å fremme sjøtransporten ved å sikre sjøtransportens rolle i lokale og regionale planer og har samarbeidet med næringsaktører og Sjøtransportprosjektet. Samarbeidet med andre aktører for å fremme sjøtransporten understrekes også i første og andre tertialrapport for 2013.

Kystverket opplyser i intervju at det i årsrapporteringen er få relevante og gode indikatorer på deres mål, selv om de indikatorene som finnes, er målbare.¹⁴⁴ Dette gjelder også for målet om effektiv sjøtransport. Blant annet inngår ikke godsstatistikk som en indikator. Målet om en effektiv sjøtransport har følgende resultatindikatorer i årsrapporteringen: antall innsigelser, restanser, framdrift på forskriftsarbeidet og kursing. Kystverket påpeker at resultatindikatorer må være relevante, og de må være noe etaten kan påvirke, for at de skal bidra til en god styring av området.¹⁴⁵ Ifølge Kystverket inneholder ikke den nye nærskipfartsstrategien noen tydelige indikatorer for godsstatistikken, men den sier noe om hva det kan lages indikatorer på. Dette vil igjen i stor grad basere seg på resultatene av en bred godsanalyse som er bestilt i Nasjonal transportplan, og som skal være ferdig i 2015 (se omtale under punkt 6.2). Det vil ifølge Kystverket ikke bli utarbeidet nye indikatorer før resultatet av denne analysen er klar.¹⁴⁶

Det framkommer ikke noen klar resultatinformasjon for godsmålet i de gjennomgåtte årsrapportene for 2010 til 2012 eller i første og andre tertialrapport for 2013. I Prop. 1 S (2013–2014) uttrykkes et behov for å bedre kvaliteten på beslutningsgrunnlaget for å få overført mer gods fra vei til sjø, og at et pålitelig statistikkgrunnlag er en av forutsetningene for å få utviklet gode transportmodeller.

6.1.3 Fiskeri- og kystdepartementets tilbakemelding på Kystverkets rapportering

Ifølge Kystverkets hovedkontor får de lite tilbakemelding fra Fiskeri- og kystdepartementet på det de rapporterer.¹⁴⁷ Dette underbygges av den gjennomførte dokumentanalysen.

Fiskeri- og kystdepartementet ga tilbakemelding på Kystverkets årsrapport for 2010 i brev 27. juni 2011. Godsmålet nevnes ikke i departementets tilbakemelding.

I Fiskeri- og kystdepartementets tilbakemelding på Kystverkets årsrapport for 2011 er samfunnsøkonomiske analyser og utpekte havner fulgt opp.

I tilbakemeldingen på Kystverkets årsrapport for 2012 uttalte Fiskeri- og kystdepartementet at de i hovedsak var fornøyd med rapporteringen, og de etterspurte ikke ytterligere informasjon om godsandeler til sjøs eller forhold knyttet til det.

144) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

145) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

146) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

147) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

6.2 Usikkerhet ved statistikkgrunnlaget for godstransport på sjø

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er det stor usikkerhet ved tall om godstransport til sjøs. I intervju framholder Fiskeri- og kystdepartementet at det er usikkerhet knyttet til all statistikk, også innen godstransport på sjø. Dette gjelder også tallgrunnlaget som er rapportert til Stortinget gjennom Prop. 1 S de siste årene.¹⁴⁸ Det er både en utfordring at den statistikken som finnes, ikke har tilstrekkelig kvalitet, og å framskaffe relevant statistikk.

Statistikkgrunnlaget og det totale analyse materialet som finnes for sjøtransport, er mindre sikkert enn for de andre transportformene:

- Det finnes ikke noe godt statistisk grunnlag for utvikling i gjennomsnittlig transportdistanse slik man har for vei- og jernbanetransport, ifølge Transportøkonomisk institutt.
- Den gjennomsnittlige transportdistansen for sjø som i dag brukes til framskrivningene, har ikke blitt justert i samme grad som for vei og bane fra 1998 til 2012. Ifølge Transportøkonomisk institutt undervurderer sannsynligvis de nasjonale transportytelsesundersøkelsene de transporterte lengdene til sjøs.¹⁴⁹
- Godstransport på utenlandsregistrerte skip i innenriks fart er ikke inkludert i statistikk for innenlandske transportytelser.

En utfordring i forbindelse med planleggingen med å legge til rette for mer gods fra vei til sjø er ifølge Kystverkets hovedkontor at det foreligger mye bedre statistikk for vei og bane enn for sjøtransport.¹⁵⁰ Det er flere årsaker til at det er vanskelig å framskaffe relevant statistikk om godstransporten til sjøs:

- Store deler av trafikken skjer på utenlandske skip, blant annet innenlandsk transport med utenlandskregistrerte fartøyer (kabotasjetransport).
- Havnene er enten private eller kommunale.
- Aktørene ønsker ikke informasjonen offentliggjort av konkurransehensyn.
- Dagens regelverk for innrapportering fra skipsnæringen er ikke tilpasset behovet for statistikk, ifølge Kystverket Vest. Det finnes systemer som gjør det mulig å samle inn relevant statistikk, slik som SafeSeaNet¹⁵¹, men det gjøres ikke.

Når det gjelder effektiv sjøtransport, påpeker Kystverket at dersom det forelå god statistikk om endringer i godsmengde over tid, kunne det vært en god indikator for utvikling av godstransporten til sjøs. Slik god statistikk foreligger det ifølge Kystverket ikke.¹⁵²

I Nasjonal transportplan 2013–2024 er det signalisert at det skal gjennomføres et bredt utrednings- og analysearbeid som skal se nærmere på en effektiv og rasjonell transportmiddelfordeling, blant annet hvordan målet om mer overføring av gods fra vei til sjø og bane skal nås.¹⁵³ I Prop. 1 S (2013–2014) er det satt av 25 mill. kroner til forskning og utredning.¹⁵⁴ Det skal gjennomføres en bred godsanalyse som skal se nærmere på en effektiv og rasjonell transportmiddelfordeling, inkludert hvilke tiltak som må gjennomføres for å få større andeler av godstransporten over på sjø og bane.¹⁵⁵ Selv om resultatene fra denne analysen først vil være avsluttet i 2015, vil

148) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

149) Intervju med Transportøkonomisk institutt, 27. februar 2013.

150) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

151) SafeSeaNet er et internasjonalt skipsvarslingssystem som Kystverket har tilrettelagt slik at også andre etater kan bruke det. For rederiene og tollvesenet erstatter en elektronisk anløpsmelding i SafeSeaNet inntil sju papirbaserte skipsdokumenter, jf. intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013.

152) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

153) Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, s. 179.

154) Prop. 1 S (2013–2014) Fiskeri- og kystdepartementet, Post 21 Spesielle driftsutgifter, s. 46.

155) Prop. 1 S (2013–2014) Fiskeri- og kystdepartementet, s. 122.

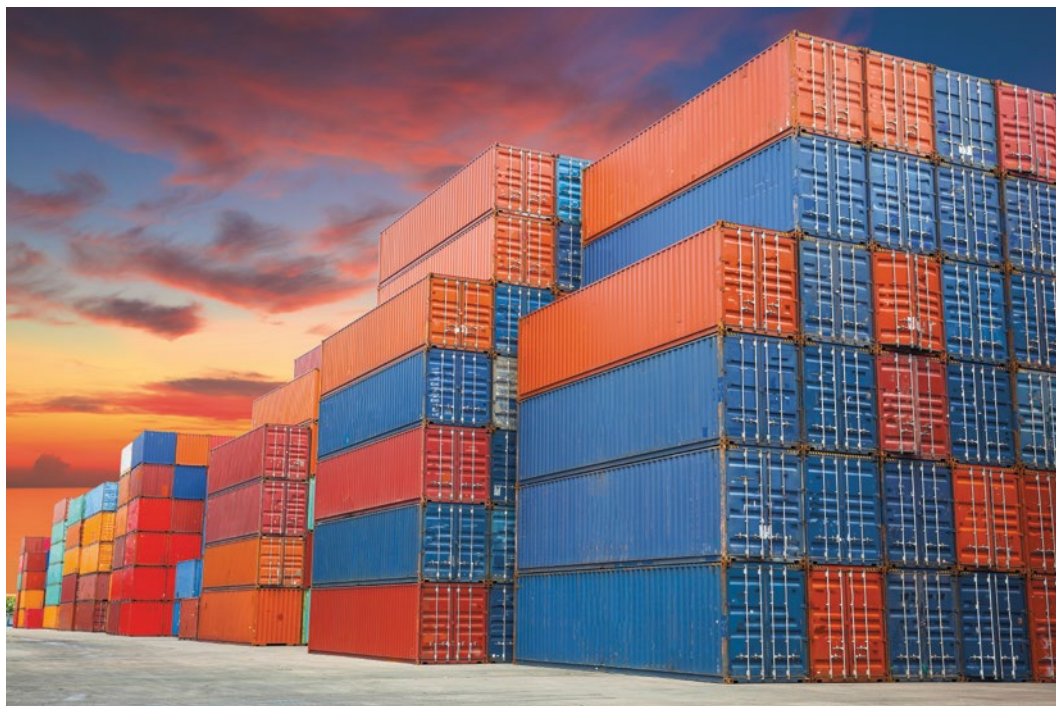
arbeid med å bedre statistikkgrunlaget skje parallelt og er allerede startet opp.¹⁵⁶ Fiskeri- og kystdepartementet opplyser videre at det ikke har vært rasjonelt å prioritere store ressurser til statistikk- og analysearbeidet tidligere, ettersom dette ikke har vært etterspurt. Kystverket som transportetat er også relativt nytt, og behovet for statistikk er endret i takt med oppgaveendringene til Kystverket. Departementet uttaler at det derfor er helt andre forventninger til å kunne si noe om godstransport til sjøs i dag enn tidligere.¹⁵⁷ Samferdselsdepartementet anfører i svarbrev 20. februar 2014 at viktigheten av bedre statistikk- og analysearbeid som beslutningsgrunnlag også forsterkes av at det gjennom nærskipfartsstrategien er politisk signalisert en ambisjon om å ta i bruk nye økonomiske virkemidler for å bidra til å styrke sjøtransporten.

6.3 Kystverkets styring og oppfølging av målene for godstransport

6.3.1 Oppfølging av godsmålet med en konkret strategi, planer og tiltak

I Handlingsprogram for Kystverket i perioden 2010–2019 står det som ett av seks mål at Kystverket tar ansvar for kystveien ved å arbeide for transport fra vei til sjø.

Handlingsprogrammet er ifølge hovedkontoret styrende for de årlige planene.¹⁵⁸



Containerhavn.

Kilde: Colourbox

Analysen av den interne styringsdialogen i Kystverket viser at godsmålet, som er omtalt som ett av seks mål i handlingsprogrammet, ikke er eksplisitt omtalt i perioden 2010–2012. Det er dermed heller ikke gitt direkte styringssignaler om godsmålet eller rapportert direkte på det. Direkte styringssignaler om godsmålet blir imidlertid tydeligere i 2013, blant annet i oppdraget til Kystforvaltningsavdelingen, der en av prioriteringene er å "legge til rette for økt sjøtransport". Kystverkets hovedkontor bekrefter at dette stemmer. Kystverkets hovedkontor understreker at Fiskeri- og kystdepartementet

156) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

157) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 18. november 2013.

158) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

i perioden ikke har gitt tydelige signaler knyttet til godsmålet, eller etterspurt rapportering på det.¹⁵⁹

Målet om å overføre gods fra vei til sjø har vært omtalt i stortingsdokumenter, men Kystverkets hovedkontor opplyser at det har vært knyttet få konkrete virkemidler til det. Hovedkontoret uttaler videre at de har manglet en helhetlig, konkret strategi for å arbeide med overføring av gods fra vei til sjø. Kystverket er tilsynsmyndighet og klagemyndighet innen kystforvaltningen, men kan ikke lage en aktiv politikk på området selv. I siste Nasjonal transportplan og den nye nærskipfartsstrategien har det imidlertid kommet forslag til konkrete virkemidler knyttet til godsmålet.¹⁶⁰

6.3.2 Oppfølging av godsmålet gjennom den interne styringsdialogen

Oppdrag fra kystdirektøren til Kystforvaltningsavdelingen

Gjennom oppdragene til Kystforvaltningsavdelingen fra 2010 til 2012 gir Kystverkets hovedkontor klare signaler om bruken av samfunnsøkonomiske analyser, deltakelse i Nasjonal transportplan og konseptvalgutredninger, arbeidet med lostjenesten og arbeid overfor utpekte havner. I 2011 settes det også mål for å ivareta kyst- og sjøfartsinteresser i Nasjonal transportplan og konseptvalgutredninger. Det gis imidlertid ingen konkrete signaler om satsing på overføring av gods fra vei til sjø.

I 2013 fortsetter vektleggingen av samfunnsøkonomiske analyser, samtidig som sjøtransport og godsmålet omtales tydeligere enn tidligere. En av prioriteringene til Kystforvaltningsavdelingen i 2013 er å "legge til rette for økt sjøtransport".¹⁶¹ Videre framgår det at Kystforvaltningsavdelingen skal "legge til rette for sjøtransport som en miljøvennlig transportform gjennom planlegging, prosjektering og myndighetsutøvelse" og "følge opp nærskipfartsstrategien". Det er imidlertid ikke ytterligere konkretiseringer utover dette.

Oppdrag fra kystdirektøren til Senter for transportplanlegging, plan og utredning

Gjennomgangen av oppdragene til Senter for transportplanlegging, plan og utredning viser at senteret er tildelt mange ulike oppgaver tilknyttet handlingsprogram, systemutvikling og forvaltningsplaner for havområdene, transportplanlegging, samfunnsøkonomiske analyser, utredningsarbeid og plan og bygningsloven.¹⁶² I 2012 ble også sjøtransportstatistikk etterspurt. Det påpekes også at det skal satses på samfunnsøkonomiske analyser og virkningsberegninger, og at det skal utvikles måleindikatorer (ikke presisert for hvilke mål). For øvrig omtaler ikke de gjennomgåtte dokumentene godsmålet og sjøtransport.

I oppdraget for 2013 er følgende punkter listet opp som prioriteringer:

- ha en sterk og økt satsing på samfunnsøkonomiske analyser
- anvende og utvikle kunnskap til bruk i bred analyse av godstransport
- bidra i arbeidet sammen med Kystforvaltningsavdelingen for å gjennomføre en bred samfunnsanalyse av godstransport
- bidra etter avtale i arbeidet med utvikling og underbygging av regjeringens nærskipstrategi¹⁶³

Oppdraget legger stor vekt på arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser og annet utredningsarbeid, og gir tydeligere signaler enn tidligere år om konkrete oppdrag knyttet til godsmålet.

159) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

160) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

161) Oppdrag fra kystverksdirektøren til KFA for 2013.

162) Oppdrag fra Kystverkets hovedkontor til Senter for transportplanlegging, plan og utredning, for årene 2010, 2011 og 2012.

163) Oppdrag fra Kystverkets hovedkontor til Senter for transportplanlegging, plan og utredning, for 2013.

Oppdrag fra kystdirektøren til regionene

Styringssignalene på delmålene om havne- og farvannsloven, plan- og bygningsloven, utpekte havner, arealplanlegging og transportplanlegging er de samme i 2013 som i 2012. Det legges vekt på at regionene fremmer interesser og synliggjør Kystverket som havneetat, men det framgår ikke hvordan dette skal gjøres. I 2013 gir Kystverkets hovedkontor signal om at regionkontorene må kunne bidra med faglige innspill, vurderinger og kunnskapsgrunnlag til etatens utredningsarbeid innen ulike virksomhetsområder. I forbindelse med transportplanlegging skal regionene ha dedikerte ressurser til Kystverkets arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023.

6.3.3 Regionenes og kompetansesentrenes rapportering i Kystverket

Det framgår ikke av noen av referatene fra styringsdialogmøtene mellom kystdirektøren og regionene at godsmålet eller samfunnsøkonomiske analyser var tema. I andre tertialrapport for 2012 framgår det imidlertid at Senter for transportplanlegging, plan og utredning skulle prioritere samfunnsøkonomiske analyser i planleggingen av infrastruktur.

Årsrapport fra Senter for transportplanlegging, plan og utredning (TPU) til Kystverkets hovedkontor

Gjennomgangen av årsrapportene for perioden viser at godsmålet ikke omtales som eget punkt. I årsrapporten for 2010 oppgir Senter for transportplanlegging, plan og utredning at de ikke har brukt ressurser til konsulenter til samfunnsøkonomiske analyser.

I tilknytning til NTP-arbeidet i 2011 rapporterer en region om at "TPUs koordineringsrolle må bli tydeligere, og de er nødt til å prioritere forbedringer knyttet til alle prosesser i NTP- og handlingsprogramarbeidet. Dialogen i prioriteringsprosesser synes i for stor grad å være fraværende." Senter for transportplanlegging, plan og utredning rapporterer selv at 2011 har vært kjennetegnet av stramme tidsfrister og en utfordrende ressursituasjon, samtidig som de skulle levere vesentlige bidrag til sentrale utrednings- og utviklingsprosesser. Senteret rapporterer videre at de har brukt mye tid på metodeutvikling og kompetansebygging knyttet til planarbeid og gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser i 2011. Det framgår imidlertid at "den planlagte satsingen på statistikk måtte i 2011 reduseres grunnet behov for omdisponering av ressurser (...). Behovet for statistikk og faktagrunnlag er imidlertid stort og økende i Kystverket, noe som gjør at faget vil bli viet fornyet oppmerksomhet i 2012."

I 2012 påpeker Kystverket Sørøst at "Kystverket må bli enda tydeligere i møte med næringsliv, politikere og andre transportetater, for på den måte å framstå som en fagetat for sjøtransport. Arbeidet med datainnhenting og utredninger som grunnlag for analyse av godstransport er områder som har høy prioritet i departementet, og som krever mer innsats og flere ressurser i etaten."

Årsrapport fra regionene til Kystverkets hovedkontor

I forbindelse med den årlige rapporteringen fra regionene til Kystverkets hovedkontor er samfunnsøkonomiske analyser et gjentakende rapporteringspunkt. Både i 2011 og 2012 er det imidlertid henholdsvis én og tre regioner som ikke rapporterer på dette. I 2011 rapporterer tre regioner at de ikke har gjennomført noen samfunnsøkonomiske analyser, på grunn av manglende kompetanse og kapasitet. Det rapporteres videre i alle regioner om stor og økende aktivitet knyttet til planarbeid i perioden, og at det i flere regioner har vært kapasitets- og kompetanseutfordringer knyttet til dette.

7 I hvilken grad legger Kystverkets drift til rette for effektiv resultatoppnåelse?

7.1 Kystverkets organisering og oppgaver

Kystverket er den nasjonale etaten for kystforvaltning og skal arbeide aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport ved å ivareta transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner langs den norske kysten. Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur og skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten.¹⁶⁴ I Kystverkets handlingsprogram for 2010–2019 er transport fra vei til sjø formulert som ett av Kystverkets seks mål.

Kystverket er delt inn i fem regioner. Hovedkontoret er lokalisert i Ålesund. Regionene har et delegert regionalt ansvar for Kystverkets operative og administrative oppgaver, på oppdrag fra kystdirektøren.

De delegerte oppgavene omfatter lostjenesten, trafikksentraltjenesten, myndighetsutøvelse, planlegging av statlige drifts-, vedlikeholds- og nybyggingstiltak i fiskerihavner, farleder og navigasjonsinnretninger, inkludert fyr-tjenesten. Antall ansatte og deres arbeidssted framgår av Tabell 3.

Tabell 3 Antall stillinger i Kystverket per 1.1.2014

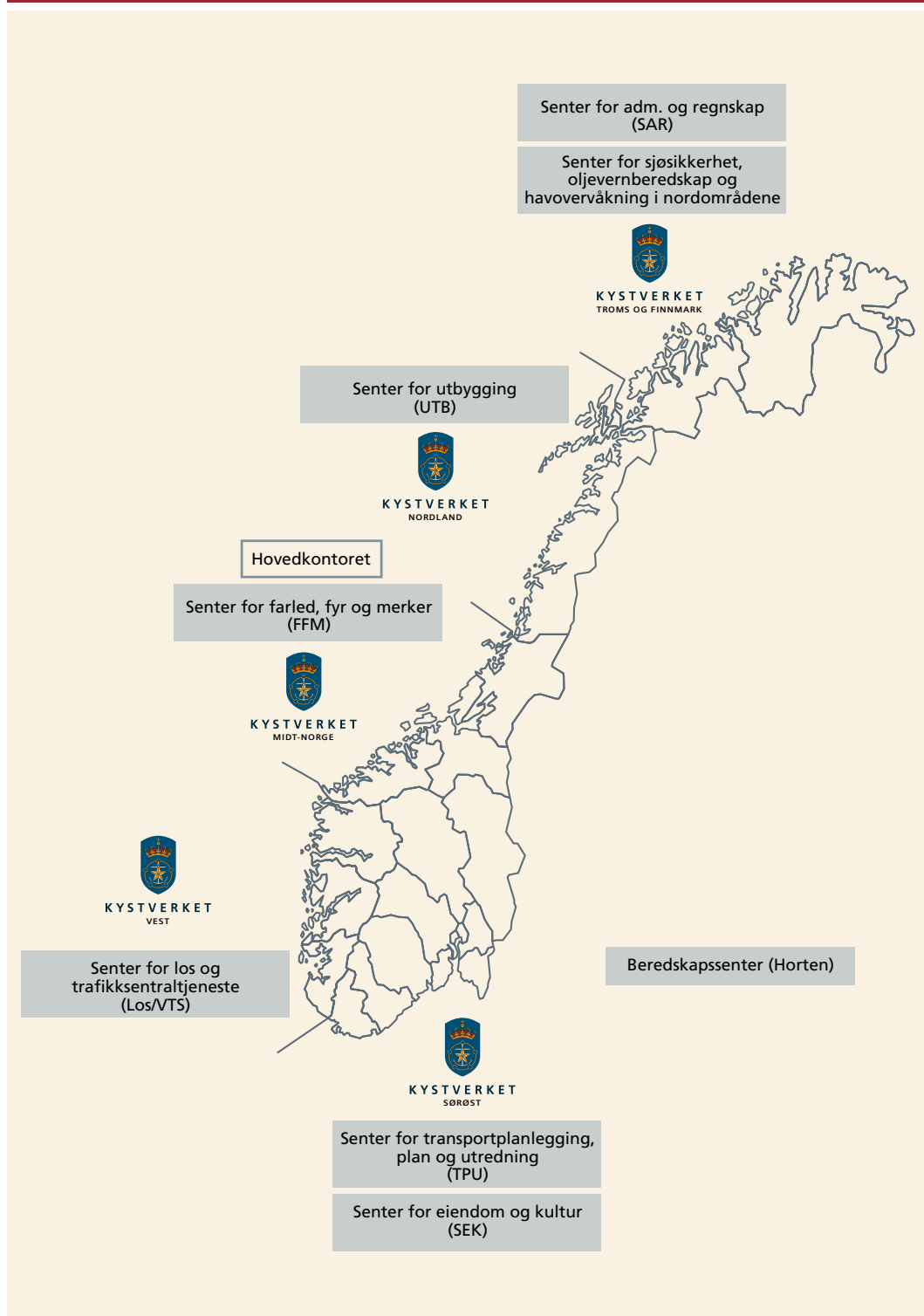
| | |
|-------------------------------|------|
| Hovedkontoret | 112 |
| Region Sørøst | 72 |
| Region Vest | 82 |
| Region Midt-Norge | 35 |
| Region Nordland | 41 |
| Region Troms og Finnmark | 72 |
| Region Sørøst, los | 134 |
| Region Vest, los | 147 |
| Region Midt-Norge, los | 57 |
| Region Nordland, los | 61 |
| Region Troms og Finnmark, los | 46 |
| Rederiet | 203 |
| Beredskapssenteret | 48 |
| SUM | 1110 |

I de fem regionene er det etablert ulike sentre som utfører nasjonale oppgaver på bestilling fra kystdirektøren. I Horten ligger *Senter for beredskap*, som omfatter den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning. I Arendal ligger *Senter for transportplanlegging, plan og utredning (TPU)*, som omfatter transportplanlegging, plan og utredning, og *Senter for eiendom og kystkultur*, som omfatter kultur og forvaltning av Kystverket sine eiendommer. I Haugesund ligger *Senter for los og trafikksentraltjeneste (VTS)*, som omfatter lostjenester, trafikksentraltjenester og skipsrapportering. *Senter for farled, fyr og merker* ligger i Ålesund og omfatter farleder, fyr og merker, farledsutvikling og elektroutvikling. I Kabelvåg ligger *Senter for utbygging*, som omfatter utbygging av fiskerihavner og farleder. *Senter for administrasjon og regnskap* ligger i Honningsvåg og omfatter regnskap og lønn, samt administrativ IKT.

164) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

Regiondirektøren i den enkelte region er leder for både regionen og senteret, men sentrene har i tillegg direkte kontakt med hovedkontoret i Ålesund.

Figur 2 Kystverkets organisering



Kilde: Kystverkets hjemmesider, 2. desember 2013

7.2 Ressursdisponering i Kystverket

Kystverkets ansatte arbeider i hovedsak innenfor områdene sjøtransport, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Tabell 4 viser utviklingen i antall og andel ansatte som arbeider innenfor de tre områdene.

Tabell 4 Ansatte i Kystverkets kjernevirksomhet i perioden 2010–2013. Antall og andel*

| År | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | Prosentvis økning 2010–2013 |
|----------------------------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|-----------------------------|
| | Antall | Andel i prosent | Antall | Andel i prosent | Antall | Andel i prosent | Antall | Andel i prosent | |
| Sjøtransport | 77 | 8,5 | 78 | 8,1 | 82 | 8,4 | 98,7 | 9,7 | 28,1 |
| Sjøsikkerhet | 790 | 87,3 | 830 | 87,2 | 843 | 86,1 | 853,8 | 84,3 | 8,1 |
| Beredskap mot akutt forurensning | 38 | 4,1 | 44 | 4,6 | 54 | 5,5 | 60,9 | 6,0 | 60,3 |
| Sum | 905 | 100,0 | 952 | 100,0 | 979 | 100,0 | 1013,4 | 100 | 12,0 |

* Oversikt tilsendt på e-post fra Kystverkets hovedkontor 22. mars 2013.

Kilde: Kystverket

Tabell 4 viser at det har vært en økning i antall årsverk for Kystverkets kjernevirksomhet fra 905 årsverk i 2010 til 979 årsverk i 2012. Dette er en økning på 8,2 prosent. Mellom 87,3 og 86,1 prosent av årsverkene benyttes innenfor sjøsikkerhet i perioden, mens det er benyttet mellom 8,1 og 8,5 prosent av årsverkene til sjøtransport. Fra 4,1 til 5,5 prosent av årsverkene har vært benyttet til beredskap mot akutt forurensning i perioden.

Tabell 4 viser videre at Kystverket i 2012 benyttet 82 årsverk til arbeidet med sjøtransport. Det ble benyttet fem flere årsverk på "sjøtransport" i 2012 enn i 2010. Etaten opplyser at den ikke har oversikt over hvor mange årsverk innenfor sjøtransport som brukes direkte på å realisere målet "fra vei til sjø".¹⁶⁵ Kystverket opplyser at Kystforvaltningsavdelingen er styrket med to stillinger som skal arbeide med sjøtransport, havner og koordinering av NTP-prosessen med virkning fra 1. november 2013. Disse kommer i tillegg til annen bemanning i Kystforvaltningsavdelingen som arbeider med dette området. Til sammen er det fem personer som arbeider direkte med ansvarsområdet sjøtransport og havner i Kystforvaltningsavdelingen. I tillegg er det flere medarbeidere som deltar i varierende omfang. Det opplyses også at det er tolv årsverk i Senter for transportplanlegging, plan og utredning, der tre er stillinger med samfunnsøkonomisk kompetanse.¹⁶⁶

I andre tertialrapport står det at Kystverket i løpet av andre tertial har gjort en evaluering av den samlede bruken av ressurser i Senter for transportplanlegging, plan og utredning opp mot hovedkontorets ressurser med mål om en ytterligere samordning av ressursene. På bakgrunn av dette vurderes organisatoriske grep for å bedre samhandlingen ytterligere. Når Kystverket er trygge på at de bruker tilgjengelige ressurser på en god måte, vil ytterligere behov for å styrke kapasitet og kompetanse bli vurdert på nytt. Videre opplyser Kystverket at de fremdeles jobber med å bedre samhandlingen internt.¹⁶⁷

165) E-post fra Kystverket til Riksrevisjonen 17. april 2013.

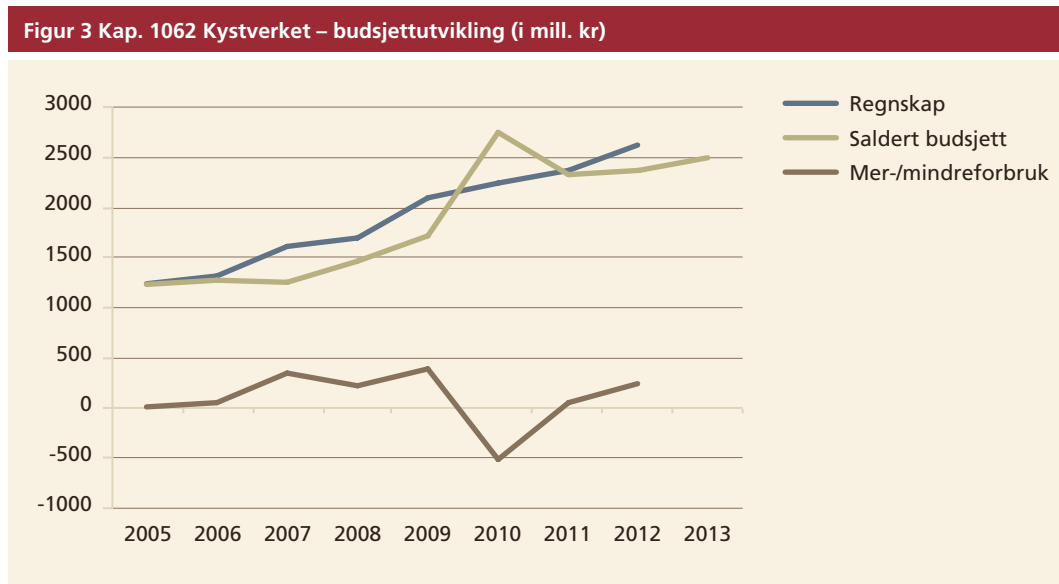
166) E-post fra Kystverkets hovedkontor 4. desember 2013.

167) E-post fra Kystverkets hovedkontor 4. desember 2013.

7.3 Utvikling i bevilgninger

Kystverket har vært finansiert over kap. 1062 *Kystverket*. Kategoriomtalen er tematisk inndelt i tre forvaltningsområder: sjøtransport og havnepolitikk, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Kystforvaltning har i 2012 utgjort om lag 52 prosent av Fiskeri- og kystdepartementets budsjett. Arbeidet på området omfatter blant annet sjøtransport og havnepolitikk.

Figur 3 viser utviklingen i bevilgninger til Kystverket i perioden 2005–2013.



Kilde: Prop. 1 S for Fiskeri- og kystdepartementet i perioden 2005–2013

Kystverket har fra 2005 til 2013 fått en økning på 103 prosent i sine bevilgninger, fra 1,2 mrd. kroner i 2005 til 2,5 mrd. kroner i 2013, jf. Figur 3. Tabellen viser en jevn økning av bevilgningene til kap. 1062 *Kystverket* med unntak av 2010. Dette skyldes en ekstrabevilgning i forbindelse med håndtering av ubåtvraket (U-864) utenfor Fedje i Hordaland.¹⁶⁸

Økningen i Kystverkets budsjett har medført nye oppgaver og nye forventninger. Kystverkets hovedkontor mener at de som følge av dette har blitt en tydeligere utbyggingsetat og større på beredskap. De ser imidlertid ikke først og fremst på seg selv som en transportetat. Kystverket mener dets hovedoppgaver er sjøsikkerhet og oljevernberedskap.¹⁶⁹

7.4 Kystverkets virkemidler

Samferdselsdepartementet redegjør i brev 20. februar 2014 for Kystverkets virkemidler:

- Budsjettmidler, plan- og gjennomføringskapasitet for utbedring av farleder i dybde og bredde og merket med navigasjonsinnretninger for å ivareta sikker seilas til/fra havn og for seilas i farleder innaskjærs langs kysten.*

168) Prop. 1 S 2010–2011 for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 122, jf. Prop. 81 S (2009–2010).

169) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013.

- b) *Budsjettmidler, plan- og gjennomføringskapasitet for å gjennomføre utbyggings-tiltak i fiskerihavner.*
- c) *Ingen økonomiske virkemidler for tiltak i trafikkhavnene for å bedre deres effektivitet.*

Kystverket har hittil ikke hatt noen direkte økonomiske virkemidler som kunne ha påvirket trafikkhavnenes konkurransekraft. Avgiftene som Kystverket krever inn, er politisk besluttet i den forstand at losordningen for eksempel skal være selvfinansierende.

- d) *Leverer lostjeneste og utsteder farledsbevis for å sikre trygg ferdsel. (Los er omtalt under pkt. 5.3 og 5.4. For øvrig vises det til NOU 2013: 8 Med Los på sjøsikkerhet).*
- e) *Leverer sjøtrafikksentraltjenester for å sikre trygg ferdsel.*
- f) *Planmedvirkning etter havne- og farvannsloven for å sikre nødvendige sjøarealer for effektiv sjøtransport.*
- g) *Planmedvirkning ift. veiprosjekter for å sikre tilstrekkelig fri seilingshøyde under broer som skal krysse seilingsleder (sikre framkommelighet).*
- h) *Planmedvirkning etter plan- og bygningsloven bl.a. ift. reguleringsplaner som gjelder havneområder.*

Kystverkets oppgave her er hensynet til at trafikkhavnene og øvrige havner får tilstrekkelige landarealer til å kunne utføre sine oppgaver som bindeledd mellom sjøveis og landbasert transport av gods. I tillegg kommer hensynet til støyen fra en trafikkhavn og behovet for en tilstrekkelig støysone rundt havnen for å redusere/unngå konflikt mellom aktiviteten i trafikkhavnene og tilstøtende boligområder.

- i) *Stamnetthavner og utpekte havner.*

Kystverket ved regionkontorene deltar i styrene for de utpekte havnene med observatørstatus. Kystverket inviterer til, og organiserer "Forum for utpekte havner" to ganger i året. Kystverket deltar i årsmøte til Havneforeningen og KS Bedrift Havn, og arrangerer i tillegg konferanser og seminarer hvor havner og havneorganisasjoner inviteres. Utover dette har man en rekke uformelle kontakter.

- j) *NTP-arbeidet*

7.5 Kompetanse og kapasitet i Kystverket

7.5.1 Kompetanse og kapasitet innen plan- og utredningsarbeid

Spørreundersøkelsen til stamnetthavner og utpekte havner viser at havnesjefene mener at Kystverket, innenfor flere viktige områder, mangler både kompetanse og kapasitet. Om lag hver fjerde havnesjef mener Kystverket ikke har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre viktige oppgaver. Spørreundersøkelsen viser følgende:

- 11 av 20 mener, helt eller delvis, at Kystverket ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse når det gjelder å bidra til en effektiv sjøtransport. Seks havnesjefer mener Kystverket har slik kompetanse. Tre havnesjefer vet ikke.

- 12 av 20 mener Kystverket ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse når det gjelder å utarbeide gode styringsdata / godt statistikkgrunnlag for planlegging av havnestrukturen. Fem mener de har slik kompetanse, mens tre ikke vet.
- 12 av 20 mener Kystverket ikke har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å bidra til en effektiv sjøtransport. Fem havner mener Kystverket har tilstrekkelig kapasitet. Tre havnesjefer vet ikke.
- 13 av 20 stamnetthavner mener Kystverket ikke har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å utarbeide gode styringsdata / godt statistikkgrunnlag for planlegging av havnestrukturen. Fem havner mener Kystverket har slik kapasitet, mens to ikke vet.
- 12 av 20 mener Kystverket ikke har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å utarbeide gode styringsdata / godt statistikkgrunnlag for planlegging av sjøtransporten. Fem mener de har slik kapasitet. Tre havnesjefer vet ikke.

Unntaket er spørsmålet knyttet til å sikre havne- og sjøtransportinteresser i offentlige planprosesser. Her svarer havnesjefene mer positivt, og over halvparten mener at Kystverket har kompetanse og kapasitet på dette området. 12 av 20 havnesjefer er helt eller delvis enige i at Kystverket har tilstrekkelig faglig kompetanse når det gjelder å sikre havne- og sjøtransportinteressene i offentlige planprosesser. 11 av 20 havnesjefer mener Kystverket har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å sikre havne- og sjøtransportinteressene i offentlige planprosesser.

I spørreundersøkelsen til ledere og ansatte i Kystverket kom det fram at 17 av 45 ledere ved regionkontor, kompetansesenter og hovedkontoret mener det er vanskelig eller svært vanskelig å få tak i kvalifiserte søkere til utlyste stillinger. 21 av 45 ledere mener det er lett eller svært lett å få tak i kvalifiserte søkere til utlyste stillinger. Kystverkets hovedkontor opplyste i intervju 4. november at de ikke kjente seg igjen i denne beskrivelsen. Det ble i den sammenhengen vist til ledermøtet i juni 2013 der personal- og organisasjonsstaben var til stede. Et av spørsmålene som ble diskutert, var rekrutteringsutfordringer. I møtereferatet framgår det at regiondirektørene ikke har problemer med å rekruttere personer med rett kompetanse.¹⁷⁰

7.5.2 Nærmere om samfunnsøkonomiske analyser

Manglende kapasitet og kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser har vært et gjentakende tema i styringsdialogen mellom Fiskeri- og kystdepartementet og hovedkontoret i Kystverket fra 2010 til 2013.¹⁷¹ I arbeidet med Nasjonal transportplan 2010–2019 var det ifølge Fiskeri- og kystdepartementet en ulempe at Kystverket i stor grad manglet slike analyser for sine prosjekter, og det påpekes at sakene fra Kystverket i NTP-sammenheng ikke framstår som like gjennomarbeidede som prosjekter i de øvrige etatene.¹⁷²

Det er bevilget 19,9 mill. kroner i ekstraordinære midler til samfunnsøkonomisk kompetanse i Kystverket i perioden fra 2010 til 2013. Kystverket opplyser i intervju 4. november 2013 at de ikke kan dokumentere hva de tildelte midlene er brukt til. Etaten viser imidlertid til at det er gjennomført tiltak knyttet til samfunnsøkonomiske analyser: tilsetninger, opplæring, metodeutvikling og en rammeavtale med et eksternt firma.

Kystverkets hovedkontor opplyser at det er få prosjekter som overstiger 100 mill. kroner og dermed krever en full samfunnsøkonomisk analyse. Departementet har imidlertid etterspurt en bedre metode for å sortere og prioritere prosjekter. Dette er fulgt opp i metodeutviklingsprosjektet KVIRK (Kystverkets forenklete virkningsberegning). Dette er ifølge Kystverkets hovedkontor et godt verktøy for sortering og

170) Referat fra ledermøte, juni 2013, sak 12.

171) Tildelingsbrev for Kystverket 2012.

172) Referat fra etatsstyringsmøte, 20. desember 2012.

prioritering av likeartede prosjekter innen fiskerihavner og farleder som ligger i intervallet mellom ca. 40 og 100 mill. kroner. Kystverket opplyser for øvrig i intervjuet 4. november 2013 at de ikke er kjent med hva Fiskeri- og kystdepartementet bruker de oversendte analysene til. Dette gjelder særlig analysene som omhandler de mindre prosjektene.

Videre er det inngått en rammeavtale med Vista analyse for å bistå i utarbeidelsen av samfunnsøkonomiske analyser og KVIRK. Rammeavtalen blir imidlertid brukt i stadig mindre grad.¹⁷³ Kompetansen på samfunnsøkonomiske analyser internt i Kystverket er også økt. I tillegg til opplæring i KVIRK i regionene, opplyser Senter for transportplanlegging plan og utredning (TPU) at de økte antallet samfunnsøkonomer fra én til to i 2011. Kystverkets hovedkontor opplyser at det i 2013 ble ansatt en tredje person med samfunnsøkonomisk kompetanse.

I brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverkets hovedkontor 11. mai 2012 ba departementet Kystverket utarbeide konkrete, tidfestede tiltaksplaner for videre arbeid med å styrke samfunnsøkonomiske analyser og planlegging. I tildelingsbrevet for 2013 ba departementet Kystverket rapportere om etatens konkrete planer og framdrift for å styrke planleggings- og analysekapasiteten i årsrapporten og tertialrapporter. Kystverkets hovedkontor opplyser at det ikke er utarbeidet tiltaksplaner slik det ble bedt om av departementet, og det er heller ikke rapportert om det til departementet.¹⁷⁴ Med bakgrunn i de beskrevne tiltakene uttaler Kystverkets hovedkontor at de likevel har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser per 2013.¹⁷⁵ Dette må imidlertid vurderes fortløpende ut fra utviklingen i prosjektporteføljen.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at de er kjent med at Kystverket har bygget opp kompetanse og kapasitet på dette området. Departementet påpeker videre at dette er et område som vil bli vektlagt i styringsdialogen framover, og et område der det kan være behov for at Kystverket styrker seg ytterligere.¹⁷⁶ Departementet opplyser i brev 20. februar 2014 at det har styrket bemanningen på området blant annet for å kunne bli en tydeligere bestiller, pådriver og støtte på dette området overfor Kystverket.

7.6 Samordning og kommunikasjon i Kystverket

Kystverket Nordland uttaler i intervju at Kystverkets organisering er kompleks, og at dette kan gjøre det vanskelig å finne rett sted å henvende seg fordi funksjoner er spredt på kompetansesentre ved regionkontorene og staber på hovedkontoret. Hvilket nivå i organisasjonen som er det riktige å kontakte, kan ofte være uklart. Kystverket Nordland uttaler at det for eksempel er uklart hvor de skal henvende seg i spørsmål om økonomi, og hvem som er leder for økonomi i Kystverket.¹⁷⁷

I spørreundersøkelsen til ansatte i Kystverket er det spurt om samordning og kommunikasjon internt i Kystverket.

173) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

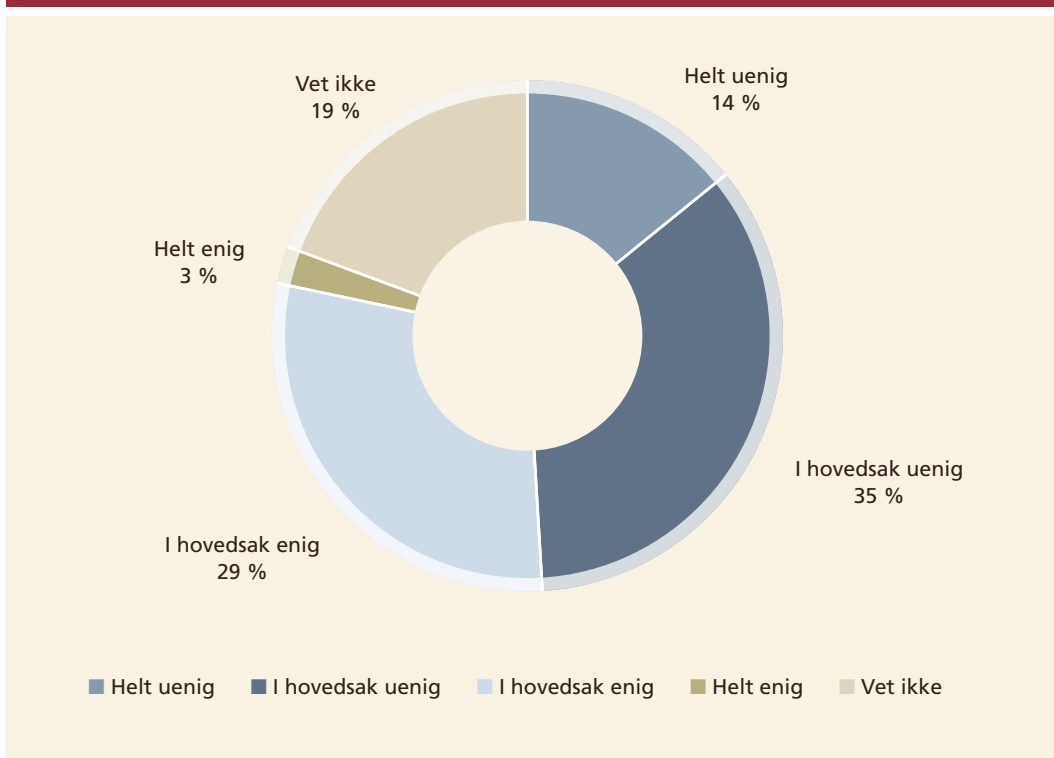
174) E-post fra Kystverket 4. desember 2013.

175) Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013.

176) E-post 6. desember 2013.

177) 17. april 2013.

Figur 4 Svarfordeling av påstanden "Hovedkontoret sørger for god samordning mellom de enkelte regionene", alle ansatte ved regionkontorene (inkl. kompetansesentrene). N = 212



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse internt i Kystverket

Det framgår av spørreundersøkelsen at 49 prosent av de ansatte ved regionene og kompetansesentrene helt eller i hovedsak er uenig i at hovedkontoret sørger for god samordning mellom regionene, jf. Figur 4. Dette er forhold som også kom fram i Møreforskning sin undersøkelse i 2008 som pekte på at de ansatte opplevde hovedkontoret som svakt i samordningen mellom regionkontorene.¹⁷⁸

Kystverkets hovedkontor uttaler i intervju at de ikke kjenner seg igjen i disse resultatene. Hovedkontoret peker på at det er gjennomført samlinger, prosjektstyringskurs på tvers, at alle staber er ute i regionene, det er faglig opplæring, opplæring i havne- og farvannsloven og etablert faglige nettverk. Kystverkets hovedkontor anser ikke at det er deres oppgave å legge til rette for all samordning mellom regionene i alle henseender. Kystverkets hovedkontor uttaler videre at det ikke er noe i veien for at regionene kan samordne seg selv innenfor rammene av sine oppdrag.¹⁷⁹

38 prosent av de ansatte og 44 prosent av lederne ved hovedkontoret mener det fungerer godt med desentraliserte kompetansesentre, mens 23 prosent av alle ansatte i Kystverket mener at det ikke gjør det. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av NTP-arbeidet, uttaler Senter for transportplanlegging, plan og utredning at deres geografiske plassering i Arendal vanskeliggjør den praktiske deltakelsen i arbeidet, blant annet gjennom manglende deltakelse på møter.¹⁸⁰ Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at senterets plassering i Arendal har gitt noen ekstra utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetanse, blant annet innen samfunnsøkonomiske analyser.¹⁸¹

178) *Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform.* Møreforskning 2008, s. 84.

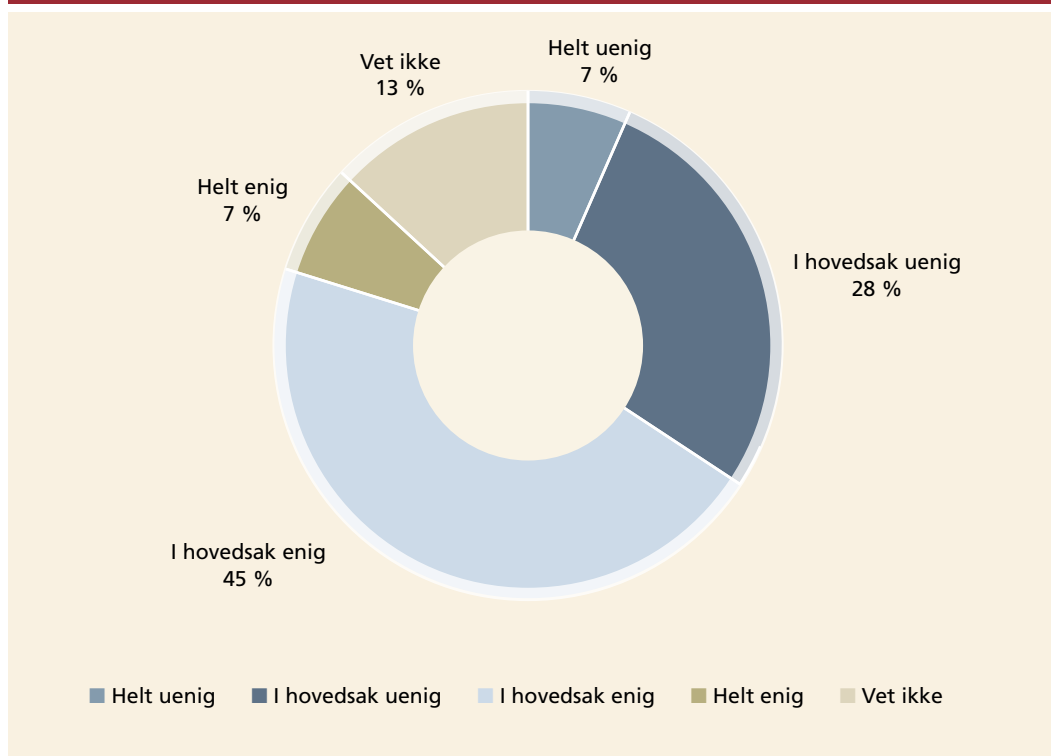
179) 4. november 2013.

180) Intervju med Senter for transportplanlegging, plan og utredning, 20. august 2013.

181) 18. november 2013.

I spørreundersøkelsen kom det videre fram at 35 prosent av de ansatte ved regionkontorene mener at styringssignalene fra hovedkontoret ikke er entydige, jf. Figur 5.

Figur 5 Svarfordeling av påstanden "Styringssignalene fra hovedkontoret er entydige", alle ansatte ved regionkontorene (inkl. kompetansesentrene). N = 213.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse internt i Kystverket

Kystverket Nordland uttaler at styringssignalene fra hovedkontoret er tilstrekkelige, klare og tydelige. Regionkontoret mener likevel at det er rom for forbedring i Kystverkets interne informasjonsflyt både på tvers av regionkontorene, mellom regionkontorene og kompetansesentrene og mellom hovedkontoret og regionkontorene. Regionkontoret mener organisasjonsstrukturen er med å forklare dette. Eksempelvis har kontoret opplevd at de ikke fikk kjennskap til viktig informasjon som fantes i organisasjonen, i forbindelse med NTP-arbeidet. Det var ved en tilfeldighet at de ble informert av en annen etat om relevant utredningsarbeid i Kystverket. Dette har skjedd flere ganger.¹⁸² Kystverkets hovedkontor er fornøyd med at flertallet av respondentene synes at styringssignalene er entydige og klare.

Regionkontoret mener videre det er uheldig at de i forbindelse med NTP-arbeidet ikke får se helheten i utregninger og utredninger, og at det ikke er god sammenheng mellom de overordnede planene og det som skjer lenger ned i organisasjonen. Det er per i dag for lite kommunikasjon mellom Senter for transportplanlegging, plan og utredning i Arendal og regionene, og Kystverket Nordland etterlyser mer informasjon fra senteret, særlig om prosjekter i egen region. Dette har Kystverket Nordland etterspurt internt i Kystverket flere ganger. Dette gjelder spørsmål om hva som er de sentrale føringene i de ulike utredningene, og det er ønskelig å få denne informasjonen så tidlig så mulig. Kystverket Nordland får bare tilbakemelding på det de gjør, og ikke noen orientering om de øvrige delene av helheten. Regionen har foreslått å opprette et forum på dette området i Kystverket for å bidra til bedre informasjonsflyt.

182) 17. april 2013.

7.7 Kystverket som pådriver for å ivareta sjøtransportens interesser

7.7.1 Stamnetthavner og utpekte havner

I tildelingsbrevet for 2012 er det uttalt at Kystverket skal følge opp vedtakene om Tromsø, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo som utpekte havner. Kystverket skal, som del av oppfølgingen av de utpekte havnene, lede og delta i forum for utpekte havner. Det forutsettes videre at det utarbeides retningslinjer for Kystverkets observatører i styrene.¹⁸³

Fiskeri- og kystdepartementet legger også til grunn at de utpekte havnene vurderes og evalueres i forbindelse med oppfølging og rullering av Nasjonal transportplan.¹⁸⁴

I spørreundersøkelsen til stamnetthavner og utpekte havner framgår det at havnesjefene ved fire av fem utpekte havner mener Kystverket ikke eller i liten grad opptrer som en aktiv pådriver i arbeidet med de utpekte havnene. Videre viser spørreundersøkelsen at 12 av 20 havnesjefer mener det at Kystverket i liten grad opptrer som en aktiv pådriver, er en av de viktigste årsakene til at det ikke fraktes mer gods til sjøs. Fiskeri- og kystdepartementet mener at de utpekte havnene har forventninger til Kystverket utover deres virkemiddelapparat. Samferdselsdepartementet uttaler i brev 20. februar 2014 at effektiv drift og konkurransedyktige priser på havnetjenestene også er av stor betydning for sjøtransporten. Departementet ser samtidig at Kystverket kunne vært mer aktive overfor havnene.¹⁸⁵

På spørsmål til utpekte havner og stamnetthavner om hva som er de viktigste årsakene, som kan knyttes til Kystverket, til at det ikke fraktes mer gods til sjøs, oppgir flest at Kystverket ikke har en helhetlig strategi (16 av 20). 12 av 20 vektlegger at Kystverket ikke opptrer som en pådriver for å overføre gods fra vei til sjø. For Fiskeri- og kystdepartementet er det ganske lik vurdering på disse spørsmålene, med henholdsvis 11 av 20 (pådriver) og 10 av 20 (strategi).

13 av 20 havnesjefer sier seg uenig i at Kystverket legger til rette for at havnene kan utvikle seg til effektive logistikknutepunkter.

7.7.2 Samordning med andre aktører

Det framgår av Nasjonal transportplan 2014–2023 at det er en forutsetning for å lykkes med å overføre gods fra vei til sjø at alle aktørene iverksetter tiltak innenfor sine ansvarsområder. I tillegg må markedsaktørene forplikte seg til å bidra med relevante data og informasjon til statens arbeid med transportplanlegging og analyser.¹⁸⁶

Det strategiske grunnlaget for samferdselspolitikken i årene framover ble trukket opp ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, jf. Innst. S. nr. 300 (2008–2009).¹⁸⁷ En viktig del av planen er å se de ulike transportsektorene i sammenheng, blant annet gjennom planlegging og utbygging av transportkorridorer og utvikling av transportknutepunkter.

Havnesjefene mener at Kystverkets innsats for å legge til rette for samarbeid mellom viktige aktører er utilfredsstillende. 15 av 20 havnesjefer er helt eller delvis uenig i at Kystverket legger til rette for godt samarbeid mellom havnene og speditørene/befrakterne. 14 av 20 er helt eller delvis uenig i at Kystverket legger til rette for godt samarbeid mellom havnene og vareeierne.

183) Samferdselsdepartementet opplyser i brev 20. februar 2014 at Kystverket er observatører og ikke styrerepresentanter.

184) Tildelingsbrev for Kystverket 2012, s. 9.

185) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013.

186) NTP 2014–2023, s. 187.

187) Tildelingsbrev for Kystverket 2011, s. 5.

Det har de siste årene pågått flere prosjekter om sjøtransport, der næringen, transportørene, havnene og Kystverket har deltatt. Prosjektene har blitt initiert av næringen eller havnene. Kystverket har bidratt som deltaker. Blant annet har følgende prosjekter om sjøtransport blitt gjennomført:

- Hvordan lykkes med sjøtransport?
- Velg sjøveien
- Sjøtransportprosjektet
- GodsFergen
- Stø kurs
- Effektivitet i havnene

I tillegg har det blitt gjennomført møter, samlinger og konferanser om sjøtransport i regi av næringen selv, og tidligere statsråd Lisbeth Berg-Hansen gjennomførte i 2012 en serie dialogmøter med næringslivet i forbindelse med utarbeidelsen av nærskipfartsstrategien. Norsk senter for nærskipfart har også hatt flere utviklingsprosjekter, og det har blitt utarbeidet flere rapporter om sjøtransport i forskningsmiljøer som Møreforsk og Transportøkonomisk institutt. Samlet sett har temaet fått stadig større oppmerksomhet de senere årene.

8 Hvilke andre forhold kan påvirke måloppnåelsen om å overføre mer gods fra vei til sjø?

8.1 Norsk senter for nærskipfart

Norsk senter for nærskipfart ble opprettet i 2003 og er en del av et nettverk av tilsvarende sentre i de europeiske landene. Senteret har et årlig budsjett på 1,4 mill. kroner og har én ansatt. Hovedmålet er å arbeide for å overføre godstransport fra vei til sjø, hovedsakelig gjennom informasjonsspredning og relasjonsbygging. Senteret ligger under Nærings- og handelsdepartementet og finansieres med ca. 50 prosent statlig tilskudd og ca. 50 prosent næringsfinansiering.¹⁸⁸ Samferdselsdepartementet finansierer Norsk senter for nærskipfarts virksomhet med markedsføring og bistand til søknader til EUs Marco Polo-program. Denne finanseringen vil ifølge Nærings- og handelsdepartementet opphøre når Marco Polo-programmet avsluttes i 2013.¹⁸⁹

For å fremme sjøtransporten i Norge arbeider Norsk senter for nærskipfart i hovedsak med markedsføring og informasjonsarbeid i form av nyheter, arrangementer og prosjekter rettet mot vareeiere. Senteret arbeider også med flere utrednings- og utviklingsprosjekter for å styrke sjøtransportens konkurransevne, som f.eks. "e-frakt" og prosjektet GodsFergen.¹⁹⁰

8.2 Marco Polo-programmet

Marco Polo-programmet er etablert av EU og gir startstøtte ved etablering av nye grensekryssende transporttilbud på sjø, bane og intermodale konsepter. Målet er å redusere belastningen på veinettet i Europa og stimulere til en mer miljøvennlig transport. Norske aktører har flere ganger kvalifisert seg til å motta startstøtte fra Marco Polo-programmet.¹⁹¹

Norges deltakelse i Marco Polo II-programmet finansieres av Fiskeri- og kystdepartementet over Kystverkets budsjett, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet, med en tredel hver.¹⁹²

Spørreundersøkelsene til stamnetthavnene viser at over halvparten (11 av 20) av havnesjefene mener at Marco Polo-programmet ikke eller i liten grad har bidratt til økt sjøtransport av gods. Dette støttes av de spurte speditørene og av prosjektet *Velg sjøveien*.¹⁹³ Norges deltakelse i Marco Polo-programmet vil avsluttes i 2013, opplyser Nærings- og handelsdepartementet i intervju.

8.3 Stø kurs-strategien

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet har Nærings- og handelsdepartementet ansvar for Norges flaggstatsinteresser og har utviklet "Stø kurs"-strategien som også er rettet mot sjøtransport.¹⁹⁴

188) Prop. 1 S (2012–2013) Fiskeri- og kystdepartementet, s. 115.

189) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013.

190) Intervju med Norsk senter for nærskipfart, 10. juni 2013.

191) Prop. 1 S (2012–2013) Fiskeri- og kystdepartementet, s. 115.

192) Prop. 1 S (2012–2013) Nærings- og handelsdepartementet, s. 116.

193) Brosjyre for *Velg sjøveien*.

194) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013.

Den første *Stø kurs*-strategien ble utarbeidet i 2007 og er nylig oppdatert. Gjeldende strategi heter *Stø kurs 2020* og skal sikre rammebetingelsene for de maritime næringene, slik at de blir mer konkurransedyktige. Det framgår videre av strategien at norsk maritim næring skal gå foran i utviklingen av grønn skipsfart med fokus på miljøvennlig nærskipsfart. Nærings- og handelsdepartementet opplyser at Fiskeri- og kystdepartementet også har bidratt inn i denne strategien, etter vanlige interdepartementale rutiner.¹⁹⁵ Spørreundersøkelsen til stamnetthavnene viser at 13 av 20 havnesjefer mener at satsingen *Stø kurs* ikke eller i liten grad har bidratt til økt sjøtransport av gods.

Det framgår av en evaluering av den første *Stø kurs*-strategien at satsingen på nærskipsfart ikke hadde lykkes, og at tiltakene som var satt i gang, ikke var godt nok egnet til å innfri målsettingen om å øke sjøtransporten. Deltakelsen i europeiske organer for nærskipsfart og støtten til norske aktørers bruk av relaterte ordninger, ble vurdert å være positive for næringen, men var ikke nok til å styre utviklingen i synlig grad.¹⁹⁶

8.4 Ytre faktorer som påvirker transportvalg

Utviklingen i transportytelser i Norge påvirkes i stor grad av ytre faktorer. Bulktransport på sjø er svært avhengig av konjunkturer (råvarepriser). Derfor er det en relativt stor nedgang i sjøtransporten i nedgangskonjunkturer, som under finanskrisen i 2009. Utbygging av nye motorveier øker veitransportens konkurransekraft. Lokalisering av sentrallagre har også betydning. I tillegg etterspørres det mer fleksible transportløsninger. Dette kan innebære blant annet mindre godsvolum for hver godstransport, dvs. at kapasitetsutnyttelsen blir lavere.

Endring i rammer og regelverk for transportsektoren har også betydning for transportutviklingen. Endring i regelverk for kabotasje kjøring og innføring av svoveldirektivet fra EU er to eksempler på dette.

8.5 Organisering av arbeidet på havnen

Hovedutfordringen for sjøtransport ligger ifølge Norsk senter for nærskipsfart på selve havneområdet, og godslogistikken fra godset losses av skipet til det fraktes ut av havneområdet for videre transport. Det er Norsk Transportarbeiderforbund som har enerett på laste- og lossearbeidet på norske havner. Dette oppleves som problematisk av næringen.

Utvikling av effektive havneterminaler framheves også av Sjøtransportalliansen som et viktig tiltak for å øke sjøtransporten. Havnene er en viktig del av transportkjeden, og skipenes liggetid i havnene påvirker i høy grad kostnadene.¹⁹⁷ Ifølge Norsk senter for nærskipsfart er kostnadene knyttet til havne- og terminalarbeiderne og deres arbeid med å laste og losse fra skip en stor kostnadsutfordring for godstransport til sjøs. Disse kostnadene utgjør en tredel av kostnadene i forbindelse med godstransport til sjøs for en transport på 500 km. Videre utgjør kjøring til og fra havn en tredel av kostnaden.¹⁹⁸

195) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013.

196) Evaluering av *Stø kurs* 2007, av Menon Business Economics 2012.

197) *Et innspill til regjeringens arbeid med en strategi for norsk nærskipsfart*. Sjøtransportalliansen.

198) Intervju med Norsk senter for nærskipsfart, 10. juni 2013.

9 Vurderinger

Overføring av gods fra vei til sjø har lenge vært et mål for å redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafikksikkerhet, jf. Nasjonal transportplan 2006–2015¹⁹⁹, 2010–2019²⁰⁰ og 2014–2023.²⁰¹ Det har vært regjeringens målsetting at sjøtransporten kan ta økte andeler av transportveksten. Kystverket er ansvarlig for maritim infrastruktur og skal i tillegg arbeide for å styrke sjøtransporten.²⁰²

Økt overføring av gods fra vei til sjø påvirkes av mange ulike aktører, både statlige, kommunale og private. Eksempelvis er effektiv drift og konkurransedyktige priser på havnetjenestene av stor betydning for sjøtransporten. Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket kan påvirke godstransporten til sjøs innen sine ansvarsområder, og for øvrig legge til rette for godt samarbeid med de andre aktørene. Kystverket rapporterer om god framdrift i utbyggingen av farledsprosjekter, i tråd med det som er varslet i Nasjonal transportplan. Det vises i denne sammenhengen til at et flertall av stamnett-havnene mener at forbedring av farledene har hatt positiv effekt på godstransporten til sjøs. I tillegg er det høsten 2013 utarbeidet en nærskipfartsstrategi der tiltak for mer gods på sjø konkretiseres ytterligere. Dette vurderes som positivt.

Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er store utfordringer med å fremme effektiv sjøtransport og rom for viktige forbedringer i Samferdselsdepartementets (tidl. Fiskeri- og kystdepartementet) og Kystverkets arbeid:

- Andelen innenlands godstransport på sjø er synkende i perioden 2005–2012.
- Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø.
- Fiskeri- og kystdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø.

9.1 Andelen innenlands godstransport på sjø er synkende

Målet om å overføre gods fra vei til sjø og bane har vært et mål i de siste tre nasjonale transportplanene, og er omtalt i de siste årenes budsjettproposisjoner.²⁰³ I Innst. S. nr. 300 (2008–2009) peker transport- og kommunikasjonskomiteen på at man må få mer gods fra vei til bane og sjø.

Offisiell statistikk viser at andelen godstransport på sjø er synkende for innenlands sjøtransport fra 2009 til 2012. Det kan synes som om innenlands godstransport på sjø har tapt andeler mot innenlands veitransport (målt i tonnkilometer), og at utviklingen går i favør av veitrafikk. I perioden fra 2005 til 2012 har sjøtransport, ifølge Statistisk sentralbyrå, gått ned med 1,1 mrd. tonnkilometer, mens veitransport har økt med om lag 2 mrd. tonnkilometer. Nedgangen i sjøtransporten var særlig sterk i perioden 2009 til 2010, noe som trolig kan tilskrives finanskrisen. Tilsvarende hadde veitransporten en nedgang i 2008. Fra 2010 har imidlertid veitransporten hatt en kraftig økning, mens sjøtransporten fortsatt har hatt en nedgang.

199) St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 54.

200) St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s. 47.

201) Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014–2023, s. 186.

202) Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 121.

203) St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*, St. meld. Nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan for 2010–2019*, Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*

9.2 Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø

9.2.1 Svakheter ved Kystverket som transportetat

Fram til 2013 var ikke godsmålet eksplisitt omtalt i tildelingsbrevene. I tildelingsbrevet for 2013 er to av hovedprioriteringene "å legge til rette for økt sjøtransport" og "å legge til rette for havnesamarbeid og være en pådriver for godskonsentrasjon". Kystverket har ikke rapportert på dette i tertialrapportene for 2013, og har ikke utarbeidet konkrete planer for hvordan dette skal følges opp. Dette viser en manglende vektlegging av området. Det vurderes som uheldig at Kystverket ikke har fulgt opp disse styringssignalene i 2013.

I tildelingsbrevet for 2012 er det uttalt at Kystverket skal følge opp vedtakene om utpekte havner. Undersøkelsen viser at Kystverket har ledet og deltatt i forum for utpekte havner, som forutsatt. Likevel mener havnesjefene i fire av fem utpekte havner at Kystverket ikke eller i liten grad opptrer som en aktiv pådriver i arbeidet med de utpekte havnene. 12 av 20 havnesjefer mener dette er en av de viktigste årsakene til at det ikke fraktes mer gods til sjøs, ifølge en spørreundersøkelse fra Riksrevisjonen.

Kystverket er en stor etat med over 1000 ansatte, og 90 prosent av ressursene brukes til sjøsikkerhet og beredskap. Kystverket er imidlertid også én av fire transportetater og skal ivareta sjøtransportens interesser. Kystverket uttaler at de bare i svært begrenset grad ser på seg selv som en transportetat, og det er framhevet at hovedområdene skal være sjøsikkerhet og oljevernberedskap. Det synes som om Kystverket ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt rollen som transportetat, for derigjennom å være en aktiv pådriver for økt overføring av gods fra vei til sjø.

9.2.2 Risiko for manglende gjennomslag i NTP-prosessen

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 framheves betydningen av å styrke Kystverket som planetat. I Prop. 1 S (2011–2012) og (2012–2013) framgår det at for å sikre effektiv sjøtransport skal Kystverket blant annet benytte samfunnsøkonomiske analyser for å vurdere investeringer.²⁰⁴

Undersøkelsen viser at manglende kapasitet på samfunnsøkonomiske analyser har vært et gjentakende tema i styringsdialogen mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket de siste årene. Fiskeri- og kystdepartementet har bevilget ekstraordinære midler til oppbygging av samfunnsøkonomisk kompetanse i Kystverket i perioden 2010–2013. Det er positivt at departementet har lagt vekt på å styrke denne kompetansen. Undersøkelsen viser likevel at Kystverket ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser til tross for økte bevilgninger.

De samfunnsøkonomiske analysene skal være en del av departementets beslutningsgrunnlag og innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan. Det er gjennomført samfunnsøkonomiske analyser på alle tiltak som krever det. I arbeidet med Nasjonal transportplan 2010–2019 var det ifølge Fiskeri- og kystdepartementet en ulempe at Kystverket i stor grad manglet slike analyser for sine prosjekter, og det ble påpekt at sakene fra Kystverket i NTP-sammenheng ikke framsto like gjennomarbeidete som de øvrige etatenes prosjekter. Konsekvensene blir dermed risiko for manglende gjennomslagskraft i NTP-prosessen. Dette kan føre til at målet om økt overføring av gods fra vei til sjø ikke vektlegges i tilstrekkelig grad innenfor den overordnede transportplanleggingen.

204) St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s. 83.

9.3 Fiskeri- og kystdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø

9.3.1 Svak styring og oppfølging av godsmålet

Det har lenge vært en målsetting at sjøtransporten kan ta økte andeler av transportveksten for å redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafikkikkerhet, jf. St. meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015.²⁰⁵ Mål og prioriteringer i transportpolitikken er videreført i Nasjonal transportplan for 2010–2019²⁰⁶ og 2014–2023²⁰⁷ og i de senere års budsjettproposisjoner. Undersøkelsen viser at Fiskeri- og kystdepartementet ser godsmålet som et virkemiddel, og en visjon og ambisjon, og ikke som et resultatmål.

Det framgår av undersøkelsen at godsmålet ikke er operasjonalisert eller videreført i tildelingsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket. Departementet har ikke etterspurt rapportering om dette fra Kystverket, og dette omtales ikke i Kystverkets årsrapporter. Det er heller ikke omtalt i den skriftlige delen av styringsdialogen i perioden 2010–2012. Undersøkelsen viser at Fiskeri- og kystdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har etablert et system for styring og oppfølging av gods-overføring til sjø. Det vurderes som uheldig at departementet ikke har fastsatt eller operasjonalisert mål for overføring av gods fra vei til sjø i tildelingsbrevet til Kystverket, slik økonomireglementet forutsetter.

Det framgår av økonomireglementet § 4 at virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen viser at det er usikkerhet ved statistikken om godstransport til sjøs. Dette gir et svakere grunnlag for å planlegge og tilrettelegge tiltak. Det er positivt at det i forlengelsen av Nasjonal transportplan 2014–2023 er satt i gang tiltak i form av gods-analyser m.m. for å bedre statistikkgrunnlaget for overføring av gods til sjøs. Analysene vil være ferdig tidligst i 2015.

En stor del av de foreslåtte tiltakene i nærskipfartsstrategien avhenger av resultatet av godsanalysen. Derfor vil svakheter ved styringsinformasjonen om godstransport til sjøs være et vedvarende problem fram til den er ferdig. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet har sikret tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik forutsetningen er i økonomireglementet § 4.

9.3.2 Tilretteleggingen av viktig infrastruktur kan forbedres

Tilrettelegging av infrastruktur er et sentralt statlig virkemiddel for å nå målet om å overføre mer gods fra vei til sjø. Utbygging av infrastruktur omfatter særlig fire områder: definisjonen av noen havner som utpekte havner og stamnetthavner, utbygging av havner og farleder, utvikling av intermodale knutepunkt og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Fiskeri- og kystdepartementet skal utpeke havner som er særlig viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport, jf. havne- og farvannsloven § 46. Av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 framgår det at i alt 32 havner er definert som stamnetthavner. Opprinnelig var fem av disse definert som utpekte havner. Det følger ikke med økonomiske virkemidler til havnene utover at de er "utpekte" og bør prioriteres. Dette betyr at staten ikke investerer direkte i de kommunale havnene, og at det heller ikke gis driftsstøtte til disse. Undersøkelsen viser videre at det ikke er gjennomført systematiske evalueringer av hvilken effekt disse havnene har på overføring av gods fra vei til sjø. Fiskeri- og kystdepartementet har heller ikke

205) St. meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 54.

206) St. meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, s.47.

207) Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014–2023, bl.a. pkt. 1.3.5, 10.3 og 10.6.

fulgt opp dette videre. I nærskipfartsstrategien omtales ytterligere to utpekte havner, som har fått endret status gjennom enkeltvedtak.²⁰⁸

Transport- og kommunikasjonskomiteen har framhevet viktigheten av å skape gode knutepunkter hvor omlasting mellom bil, skip og bane kan foregå på en mest mulig effektiv måte. Komiteen vektlegger videre at effektive logistikknutepunkt er en av forutsetningene for å lykkes i å øke varetransporten på sjøen.²⁰⁹ Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at man ikke er kjent med at det er etablert nye intermodale knutepunkter i perioden fra 2010 til 2013. Det er Riksrevisjonens oppfatning at departementet har hatt for lite systematisert kunnskap om status og utvikling i arbeidet med infrastrukturen, som er nødvendig for å overføre mer gods fra vei til sjø.

9.4 Avgiftssystemet fremmer i liten grad godsmålet for sjøtransport

Målet om å overføre mer gods fra vei til sjø har vært et uttalt mål siden 2004, og transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler i Innst. 271 S (2010–2011) at økonomien knyttet til varetransporten er en vesentlig faktor for å oppnå målet om å overføre transport fra vei til sjø.²¹⁰ I tillegg til statlige gebyrer og avgifter, er havnenes prisfastsetting av tjenester sentrale for de totale kostnadene knyttet til sjøtransporten.

I perioden fra 2010 til 2013 har avgiftene på sjøtransporten blitt redusert med om lag 125 mill. kroner som følge av avvikling av kystavgiften, og årsavgiften for havnesikkerhet er redusert. Aktørene på området mener avgiftsnivået for skipstrafikk fortsatt er høyt, og at det svekker sjøtransportens konkurransevne. Undersøkelsen viser også at det er manglende kjennskap til hvilken effekt de enkelte endringene i avgiftssystemet har på godstransporten til sjø. Manglende kunnskaper om effektene av reduksjonen i avgiftene kan gi lite målrettet bruk av avgiftene som virkemiddel, og det kan stilles spørsmål ved om sentrale forutsetninger for å overføre mer gods fra vei til sjø er til stede.

208) Fram til nærskipfartsstrategien ble framlagt 2. september 2013, var Oslo havn, Kristiansand havn, Stavangerregionen havn, Bergen havn og Tromsø havn utpekte havner. I strategien ble Bodø havn og Trondheimsfjorden havn IK S lagt til som utpekte havner.

209) Innst. 271 S (2010–2011), s. 1.

210) Innst. 271 S (2010–2011), s. 2.

Referanser

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2010–2011) for Fiskeri- og kystdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) for Fiskeri- og kystdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) for Fiskeri- og kystdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) for Fiskeri- og kystdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) for Nærings- og handelsdepartementet

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019
- Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014–2023

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 300 (2008–2009)
- Innst. 271 S (2010–2011)
- Innst. 240 (2003–2004)

Lover

- Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrifter, reglement, instruks, veiledere, EU-direktiv

- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010
- Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005
- Retningslinjer 1 og 2 for transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023

Fiskeri- og kystdepartementet

- Pressemelding nr. 35/2013 fra Fiskeri- og kystdepartementet
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen 13. mars 2013
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen 4. oktober 2013
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til kommunene 9. desember 2009, Ny havne- og farvannslov – Iverksettingsrundskriv
- Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2013
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket 9. mai 2011
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverkets hovedkontor 11. mai 2012
- Mer gods på sjø. Regjeringens strategi for økt nærskipfart. Fiskeri- og kystdepartementet 2013
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverkets hovedkontor 9. mars 2011
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverkets hovedkontor 25. mai 2011
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket 27. juni 2011
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket 14. mai 2013
- Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. november 2013
- E-post fra Fiskeri- og kystdepartementet 6. desember 2013

Samferdselsdepartementet

- Intervju med Samferdselsdepartementet, 15. oktober 2013
- E-post fra Samferdselsdepartementet 4. desember 2013
- Brev fra Samferdselsdepartementet 20. februar 2014

Nærings- og handelsdepartementet

- Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 9. oktober 2013

Kystverket

- Handlingsprogram for Kystverket 2010–2019
- Statsbudsjettet 2009 – tildelingsbrev for Kystverket
- Statsbudsjettet 2010 – tildelingsbrev for Kystverket, 22. desember 2009
- Statsbudsjettet 2011 – tildelingsbrev for Kystverket, 22. desember 2010
- Statsbudsjettet 2012 – tildelingsbrev for Kystverket, 20. desember 2011
- Statsbudsjettet 2013 – tildelingsbrev for Kystverket, 20. desember 2012
- Referat fra etatsstyringsmøte, 12. april 2010
- Referat fra etatsstyringsmøte, 16. november 2010
- Referat fra etatsstyringsmøtene i 2010, 2011 og 2012
- Årsrapport 2010
- Årsrapport 2011
- Årsrapport 2012
- Første og andre tertialrapport 2013
- Intervju med Kystverkets hovedkontor, 13. mars 2013
- Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013
- E-post fra Kystverket til Riksrevisjonen 17. april 2013
- E-post fra Kystverkets hovedkontor til Riksrevisjonen 13. mai 2013
- Oversikt tilsendt på e-post fra Kystverkets hovedkontor 22. mars 2013
- Oppdrag fra Kystverkets hovedkontor til Senter for transportplanlegging, plan og utredning for årene 2010, 2011, 2012 og 2013
- Oppdrag fra kystverksdirektøren til KFA for 2013
- Årsrapportene fra regionene til Kystverket
- Referater fra styringsdialogmøtene for perioden 2010, 2011 og 2012
- Intervju med Senter for transportplanlegging, plan og utredning, 20. august 2013
- Intervju med Kystverket Nordland, 17. april 2013
- Intervju med Kystverket Nordland, Senter for utbygging, 18. april 2013
- Intervju med Kystverket Vest, 8. april 2013
- E-post fra Kystverkets hovedkontor 4. desember 2013
- Intervju med Kystverkets hovedkontor, 4. november 2013
- E-post fra Kystverket Nordland 8. november 2012
- www.kystverket.no, 02.12.2013
- Referat fra ledermøte juni 2013, sak 12

Rapporter, utredninger og andre kilder

- Intervju med Trondheim havn, Statens vegvesen Region Midt, Jernbaneverket Region Midt, 22. april 2013
- Konseptvalgutredning for nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen
- Nasjonal Transportplan 2010–2019 – Status 2011. Analyse og strategi, del av Multiconsult. 23. desember 2010
- Et innspill til regjeringens arbeid med en strategi for norsk nærskipfart fra Sjøtransportalliansen
- Intervju med Transportøkonomisk institutt (TØI), 27. februar 2013
- Brosjyre *Velg sjøveien*
- Samferdsel nr. 8 2012 Hvorfor lykkes vi ikke med mer sjøtransport? Jørn Th. Prangerød, daglig leder i Maritimt Forum

- Hvordan styrke sjøtransportens konkurransevne? Oppdragsgivere: Norske Havner, Norsk havneforening, Kystverket og LTL. 1. november 2011
- Stø kurs. Regjeringens strategi for miljøvennlig vekst i de maritime næringer. Nærings- og handelsdepartementet
- Evaluering av *Stø kurs* 2007, av Menon Business Economics 2012
- Nærskipsfartsstrategien *Mer gods på sjø*. 2. september 2013
- Intervju med Norsk senter for nærskipsfart, 10. juni 2013
- NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport. Sammenligning med rammevilkår for veg- og jernbanetransport. Arbeidsrapport M 0906. Møreforskning Molde AS.
- *Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform*. Møreforskning 2008
- TØI-rapport 1150/2011 Rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/offstatsraad/2013/offisielt-fra-stats-rad-16-oktober-2013-k.html?id=742887>, lest 26. november 2013
- E-post fra Norsk senter for nærskipsfart 22. november 2013 og 15. januar 2014

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.

4 577 3 06 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



Riksrevisjonens undersøkelse om den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Det har lenge vært en målsetting at sjøtransporten skal ta økte andeler av transportveksten spesielt innen godstransport for å redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafiksikkerhet. Mål og prioriteringer i transportpolitikken er videreført senest i Nasjonal transportplan for 2014–2023. Økt overføring av gods fra vei til sjø påvirkes av mange ulike aktører, både statlige, kommunale og private. Samferdselsdepartementet (tidligere Fiskeri- og kystdepartementet) og Kystverket kan påvirke godstransporten til sjøs innen sine ansvarsområder, og for øvrig legge til rette for godt samarbeid med de andre aktørene.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad det tidligere Fiskeri- og kystdepartementets og Kystverkets arbeid med å overføre mer godstrafikk fra vei til sjø er målrettet og effektivt, og å belyse andre årsaker til eventuell svak måloppnåelse. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2009–2013.



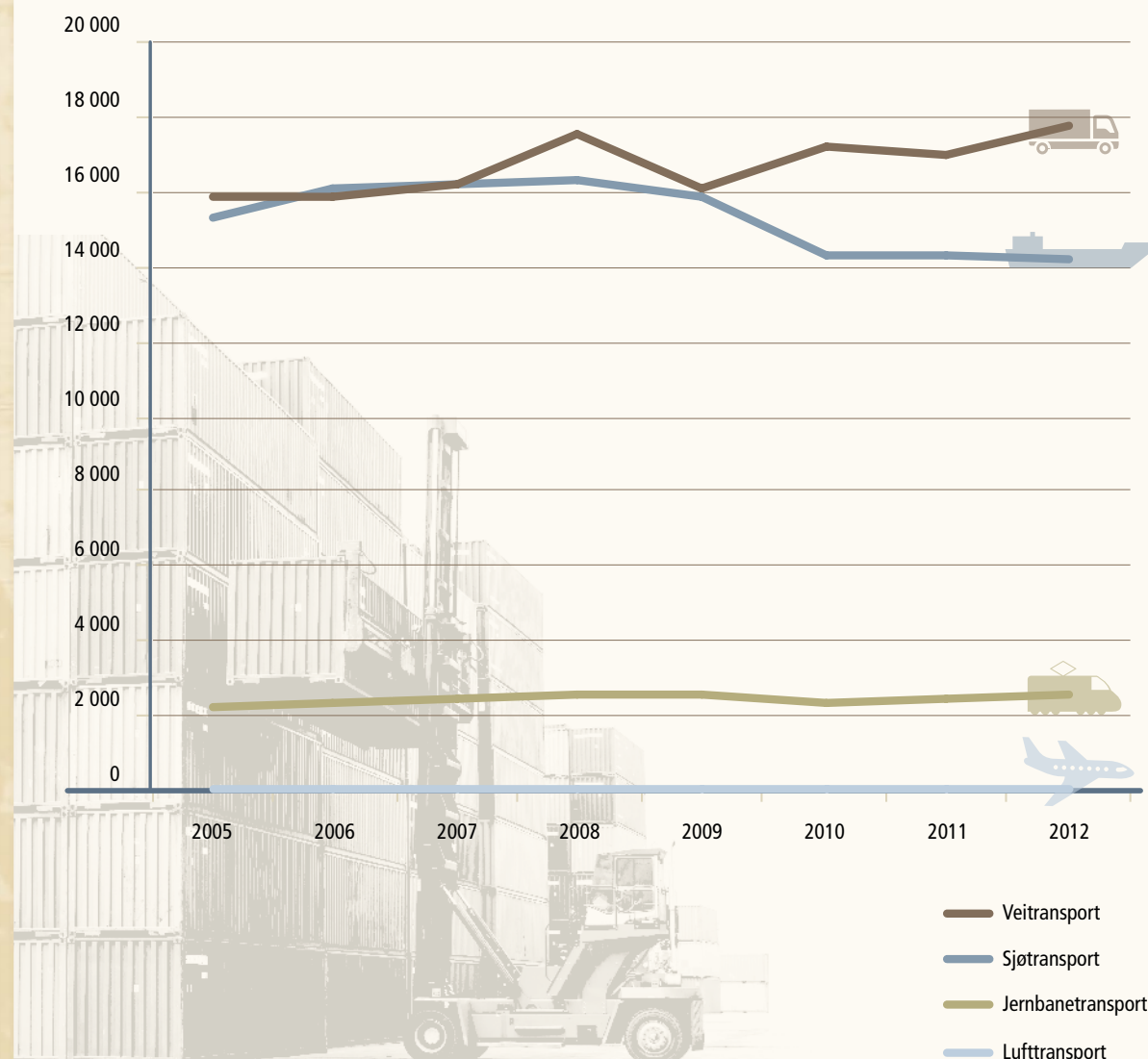
Funn og anbefalinger


Funn

- Andelen innenlands godstransport på sjø har vært synkende siden 2009.
- Det er klare svakheter ved Kystverkets arbeid for å fremme overføring av gods fra vei til sjø.
 - Det er svakheter ved Kystverkets rolle som transportetat
 - Det er risiko for manglende gjennomslag i Nasjonal transportplan for tiltak som fremmer godstransport på sjø
- Fiskeri- og kystdepartementet (nå Samferdselsdepartementet) har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø.
 - Det er svak styring og oppfølging av godsmålet
 - Tilretteleggingen av knutepunkter for gods kan forbedres
 - Departementet vet lite om effekten av avgiftsreduksjonene

Riksrevisjonen anbefaler at

- Kystverket videreutvikler rollen som transportetat slik at sjøtransportens konkurransekraft styrkes i samsvar med nasjonale transportprioriteringer.
- Samferdselsdepartementet vurderer på hvilken måte det kan legges til rette for å nå målet om mer gods til sjø, og hvordan dette kan følges opp i styringsdialogen med Kystverket.
- Kystverket videreutvikler rollen som transportetat slik at sjøtransportens konkurransekraft styrkes i samsvar med nasjonale transportprioriteringer.
- Samferdselsdepartementet vurderer på hvilken måte det kan legges til rette for å nå målet om mer gods til sjø, og hvordan dette kan følges opp i styringsdialogen med Kystverket.





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

