Innst. 34 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs

Til Stortinget

1. Sammendrag

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 1 100 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.

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.prp. 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

1.1 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
- 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

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 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.

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

1.2.2.1 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.

1.2.2.2 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 farvannslov, 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 gjentagende 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.

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

1.2.3.1 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 nærskipsfartsstrategi, og en stor del av de foreslåtte tiltakene i nærskipsfartsstrategien avhenger av resultatet av godsanalysen.

1.2.3.2 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 til sammen 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 ut over 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 særlig viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport. 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. 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.

1.2.3.3 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.

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 nærskipsfartsstrategien 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.

1.3 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.

1.4 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 Nærskipsfartsstrategien 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 nærskipsfartsstrategien. Av andre tiltak framhever statsråden at det er satt i gang en bred godsanalyse som skal sluttføres 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 mill. 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.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Gerd Eli Berge, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs. Undersøkelsens mål var å vurdere i hvilken grad Fiskeri- og kystdepartementets (nå Samferdselsdepartementet) 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. Komiteen har merket seg at undersøkelsen i hovedsak gjelder perioden 2009–2013, og at den tar for seg kun innenlands sjøtransport med NOR-registrerte skip (ikke utenlandske skip).

Målsettingen om å overføre mer gods til sjø har vært uttalt av Stortinget siden 2004 i nasjonale transportplaner (NTP-er) og i de siste årenes budsjettproposisjoner. Komiteen minner om at selve formålet med å vedta disse tiltakene er å redusere klimagass-

utslipp og miljøforurensning fra transportsektoren som helhet, og samtidig sikre en trygg og effektiv trafikkavvikling. Komiteen understreker derfor at når andelen innenlands godstransport på sjø har vært synkende siden 2009 og veitransporten har økt, er det ikke bare i strid med det uttalte målet i NTP, men undergraver direkte tiltakets klimamål og motvirker Stortingets klimaforlik.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner at årsaken til manglende måloppnåelse både er svakheter ved Kystverkets rolle som transportetat, og at Fiskeri- og kystdepartementet (nå Samferdselsdepartementet) ikke har fulgt opp Kystverkets arbeid med å overføre gods fra vei til sjø. Riksrevisjonen finner også at avgiftssystemet innen transportsektoren motvirker overføring av godstransport fra vei til sjø, fordi sjøtransport har vanskelig for å konkurrere med veitransportens betingelser.

Komiteen merker seg videre at statistikken for all godsomslag i norske havner er mer positiv enn beregninger som kun ser på NOR-registrerte skip, og at denne har økt med 12 prosent fra 2009 til 2012 målt i tonn (ikke tonnkilometer). Samferdselsdepartementet anfører at det også påvirker statistikken at andelen utenlandskregistrerte skip i innenriks fart har økt betydelig de siste årene.

Klare svakheter ved Kystverkets rolle og arbeid

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i sin undersøkelse finner 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

Kystverket er én av fire transportetater og skal ivareta sjøtransportens interesser. Likevel viser undersøkelsen som Riksrevisjonen har gjort, at Kystverket i meget begrenset grad ser seg selv som en transportetat, mens det er framhevet at hovedområdene skal være sjøsikkerhet og oljevernberedskap.

Komiteen registrerer at Kystverket er en etat hvor 90 prosent av ressursene nyttes til sjøsikkerhet og beredskap, og at etatens arbeid som transportetat dermed synes å være nedprioritert. Det fremstår som usikkert om Kystverket i tilstrekkelig grad har vært en pådriver for økt overføring av gods fra vei til sjø, blant annet fordi havnesjefene i hele fire av fem utpekte havner oppgir at Kystverket ikke eller bare i liten grad opptrer som en aktiv pådriver for dette. Komiteen merker seg særlig at 12 av 20 havnesjefer mener dette er en av de viktigste årsakene til at det ikke fraktes mer gods til sjøs.

Komiteen merker seg at Kystverket ikke har rapportert på prioriteringene i tildelingsbrevene fra departementet om «å legge til rette for økt sjøtransport» og «å legge til rette for havnesamarbeid og være en pådriver for godskonsentrasjon» i tertialrapportene for 2013, og at Kystverket ikke har utarbeidet konkrete planer for hvordan dette skal følges opp. Komiteen registrerer at dette hittil heller ikke er blitt etterspurt av departementet, selv om det har vært en målsetting for Stortinget.

Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen mener det er risiko for manglende gjennomslag i Nasjonal transportplan for tiltak som fremmer godstransport på sjø. Riksrevisjonen mener det er positivt at departementet har lagt vekt på å styrke kompetansen på samfunnsmessige analyser i Kystverket og at det har blitt tatt opp som tema gjentagende ganger i styringsdialogen mellom departementet og kystverket. Departementet har også bevilget ekstraordinære midler til samfunnsøkonomisk kompetanse. På tross av dette viser Riksrevisjonens undersøkelse at Kystverket ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling om at Samferdselsdepartementet bør vurdere 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. Komiteen finner grunn til å se både på departementets overordnede styring og på hvordan Kystverket kan videreutvikle rollen som transportetat slik at sjøtransportens konkurransekraft styrkes i samsvar med nasjonale transportprioriteringer. Komiteen ser positivt på de tiltak som statsråden skriver at nå er igangsatt, blant annet arbeidet med en godsanalyse for å bedre statistikkgrunnlaget for overføring av gods til sjøs.

Fiskeri- og kystdepartementet har ikke fulgt opp tilstrekkelig

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen finner at Fiskeri- og kystdepartementet (nå Samferdselsdepartementet) ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp målet om å overføre gods fra vei til sjø gjennom overordnet styring, tilrettelegging av infrastruktur og avgiftspolitikken. Komiteen viser til Riksrevisjonens funn om at

- det er svak styring og oppfølging av godsmålet
- tilretteleggingen av knutepunkter for gods kan forbedres
- departementet vet lite om effekten av avgiftsreduksjonene

Komiteen merker seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Fiskeri- og kystdepartementet ikke har etablert et system for styring og oppfølging

av godsoverføring til sjø. Blant annet er ikke Stortingets mål om økt godstransport til sjøs operasjonalisert i tildelingsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet til Kystverket, noe som har ført til at dette ikke har vært en del av den formelle styringsdialogen. Komiteen merker seg videre at departementet har ikke etterspurt rapportering om dette fra Kystverket, og godsmålet omtales ikke i Kystverkets årsrapporter. Målet er heller ikke omtalt i den skriftlige delen av styringsdialogen i perioden 2010–2012.

Komiteen registrerer at det i statsrådens svar understrekes at overføringen av gods fra vei til sjø «ikke er et mål i seg selv, snarere et av flere virkemiddel, som under visse betingelser, kan bidra til å nå hovedmålene i transportpolitikken». Det overordnete målet i transportpolitikken er ifølge statsråden å «tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling». Komiteen merker seg også at statsråden lenger ned i samme brev framholder at godsmålet er «en visjon og ambisjon, ikke et selvstendig mål».

Komiteen vil derfor minne om at det er departementet som skal fastsette mål, styringsparametere og resultatkrav for underliggende virksomheter, etter de målsettinger som Stortinget vedtar. Komiteen mener rekken av innstillinger hvor dette er fremmet, viser at målsettingen om å øke andelen godstransport på sjø har hatt høy og varig prioritet i Stortinget som et sentralt tiltak. Dette for å sørge for effektiv og sikker trafikkavvikling uten å øke forurensningen og utslipp av klimagasser fra transportsektoren.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering at det er uheldig at departementet ikke har fastsatt eller operasjonalisert mål for overføring av gods fra vei til sjø i tildelingsbrevet til Kystverket slik økonomireglementet forutsetter. Komiteen mener at det er grunn til å revurdere denne strategien. Ved å gjøre godsmålet også til et resultatmål som etatene skal rapportere på, er sjansen større også for en samordnet transportpolitikk for det som er Stortingets hensikt med målsettingen, nemlig redusere problemer knyttet til miljø, arealknapphet og trafikksikkerhet.

Samordnet transportpolitikk

Komiteen viser til at beregninger som Transportøkonomisk institutt laget som underlag for Nasjonal transportplan 2014–2023, anslår at veksten for godstransporten vil bli 1,3 prosent pr. år for perioden 2008 til 2043. Det betyr at målrettede og tydelige prioriteringer i transportpolitikken vil fortsatt være sentralt for å unngå økte klimagassutslipp fra transport.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, deler derfor Riksrevisjonens bekymring over 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.

Flertallet minner videre om at forholdene for godstransport på sjø er avhengig av en rekke aktører samt konkurransekraft i markedet. Som Riksrevisjonen også bemerker i gjennomgangen av andre forhold som kan påvirke måloppnåelsen om å overføre mer gods fra vei til sjø, er utbygging av nye motorveier noe som øker veitransportens konkurransekraft på bekostning av bane og sjø.

Komiteen viser til Innst. 271 S (2010–2011) hvor transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler at økonomien knyttet til varetransporten er en vesentlig faktor for å få mer godstransport over på sjø. Mens sjøtransporten og havnene er basert på privat finansiering fra aktørene knyttet til sjøtransporten, får vei og jernbane bygget ut sin infrastruktur via bevilgninger i statsbudsjettet. Både statlige gebyrer og avgifter og havnenes prisfastsetting av tjenester er dermed sentrale virkemidler for å øke godstransporten til sjøs. Komiteen merker seg fra Riksrevisjonens undersøkelse at selv om avgiftene på sjøtransporten har blitt redusert i perioden 2010 til 2013, mener aktørene på området at avgiftsnivået for skipstrafikk fortsatt er høyt, og at det svekker sjøtransportens konkurranseevne.

Komiteen deler Riksrevisjonens bekymring for at manglende kunnskaper om effektene av reduksjonen i avgiftene kan gi lite målrettet bruk av avgiftene som virkemiddel, og at det kan stilles spørsmål ved om sentrale forutsetninger for å overføre mer gods fra vei til sjø er til stede. Komiteen merker seg at det i nærskipsfartsstrategien foreslås å foreta en vurdering av effekten av ulike typer tiltak for å påvirke transportmiddelfordeling, herunder pris for bruk av infrastruktur og bruk av avgifter i transportsektoren. Komiteen anmoder om at slike utredninger inkluderes i det arbeidet departementet nå har igangsatt for å øke kunnskapen om tiltak som bidrar til målsettingen om mer gods på sjø.

Komiteen merker seg at statsråden i svarbrevet til Riksrevisjonen mener at andre målformuleringer i NTP kan være i konflikt med ønsket om å øke sjøtransportens andeler av godstransporten, blant annet regjeringens ønske om å styrke næringslivets konkurransekraft gjennom en langsiktig politikk for bedre fremkommelighet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, ser at dette gir problemstillinger knyttet til hvilke mål som er viktigst, men stiller seg uforstående til at målet om økt konkurransekraft skulle være i veien for en målrettet

oppfølging av Stortingets vedtak og ettertrykkelige målsetting om å få mer gods over på sjø og bane, som del av Norges forpliktelser til å kutte klimagasser.

Flertallet mener problemstillingene gir grunnlag for at regjeringen vurderer om transportpolitikken er målrettet og prioritert nok, mens det ikke er grunn til å unnlate å operasjonalisere målet om økt godstransport på sjø. Flertallet anser målet om å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren tilstrekkelig viktig for Stortinget til at dette er en målsetting i seg selv. En overordnet og tallfestet målsetning om enten andel gods på henholdsvis sjø og bane, eller en tallfestet målsetting om kutt i klimagasser fra transportsektoren som helhet, ville kunne gi mer målrettet prioritering av virkemidler i transportpolitikken.

Flertallet ser en sammenheng mellom manglende evne til å gjennomføre tiltak i Kystverket og manglende aktivitet for å sikre gjennomføring fra departementets side som Riksrevisjonen påpeker, og det faktum at tiltaket ikke er knyttet opp mot et konkretisert overordnet mål for utslippskutt i transportsektoren. Fiskeri- og kystdepartementet har ikke hatt – og har fortsatt ikke – konkrete klimamål eller mål for utslippskutt som en overføring av gods fra vei til sjø skal bidra til. Dermed gir ikke manglende gjennomføring på etatsnivå vesentlige utslag på konkrete mål som har prioritet i departementet. Aktivitet for å sikre oppnåelse av mer prioriterte og mer konkrete mål vil nødvendigvis få forrang.

Komiteen deler for øvrig Riksrevisjonens anbefalinger:

- 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.

Komiteen viser også til at det i 2013 ble lagt frem en nærskipsfartsstrategi, «Mer gods på sjø». Denne ble presentert i samband med NTP 2014–2023. Det ble her fremmet flere tiltak som kan bidra til økt overføring av gods fra vei til sjø. I samsvar med dette er det satt i gang en rekke tiltak som i stor grad er i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:8 (2013–2014) – Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. november 2014

Martin Kolberg
leder

Rasmus Hansson
ordfører