



STORTINGET

Innst. 313 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2017–2018)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Til Stortinget

1. Samandrag

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

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

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkårene i transportsektoren og har ansvar for etatsstyring av transportetatene Jernbani-

rektoratet (tidligere Jernbaneverket), Statens vegvesen og Kystverket.

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

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

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 30. oktober 2017. Departementet har i brev 29. november 2017 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport og dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 15. januar 2018 og statsrådets svar 29. januar 2018 følger som vedlegg til Dokument 3:7 (2017–2018).

1.1 Hovedfunn

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

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

1.2 Riksrevisjonens merknader

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

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

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

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

I Nasjonal transportplan 2014–2023 står det at regjeringen vil styrke konkurransevnen til godstransport på sjø og jernbane og legge til rette for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. For å lykkes med dette

kreves det en forbedring av konkurransevnen til godstransport på sjø og jernbane sammenlignet med transport med lastebil.

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

1.2.2.1 VEITRANSPORTEN ER BLITT RASKERE, BILLIGERE OG MER FLEKSIBEL SAMMENLIGNET MED SJØ- OG JERNBANETRANSPORTEN

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

1.2.2.2 DET ER GJENNOMFØRT FÅ TILTAK FOR Å STYRKE KONKURRANSEEVNEN TIL GODSTRANSPORT PÅ JERNBANEN

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

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

1.2.2.3 SJØTRANSPORT KOSTER MINDRE ENN VEITRANSPORT, MEN TAR LENGRE TID OG ER MINDRE FLEKSIBEL

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

Undersøkelsen viser at med økte krav fra vareeiere og konsumenter om raskere levering blir transporttiden

til sjøs en stadig større utfordring for sjøtransportens konkurransevne. Utviklingen i prisene for lastebiltransport gjør at sjøtransport av mange oppfattes som for dyr til å akseptere lengre transporttid og mindre fleksibilitet. Innenriks er det få aktører som tilbyr sjøtransport i konkurranse med lastebiltransport, og flere linjer har opphørt de siste årene. I utenrikstransporten er det større konkurranse blant aktørene og bedre rutetilbud.

Ifølge Transportøkonomisk institutt har sjøtransport i større grad hatt brukerbetaling av infrastruktur og sikkerhet enn vei. Avgifter og vederlag oppfattes som uoversiktlige og lite enhetlige for aktørene innen sjøtransport. Undersøkelsen viser at selv med innføring av enkelte fritaksordninger for losberedskaps- og sikkerhetsavgift, og økt bruk av farledsbevis, mener næringen det er behov for ytterligere avgiftsreduksjoner for å gjøre sjøtransporten konkurransedyktig. Effektivisering av havnene framheves som viktig for å øke konkurransevnen til sjøs. I gjennomsnitt går det med like mye tid for et skip i havn som på sjøen. Etter Riksrevisjonens vurdering har myndighetene ikke klart å øke konkurransevnen til sjøtransporten sammenlignet med veitransporten i perioden 2010–2015. Riksrevisjonen viser til at departementet har innført en ny tilskuddsordning for godsoverføring og en tilskuddsordning for havnesamarbeid, som skal bidra til bedre rammebetingelser for sjøtransporten. I tillegg har departementet planlagt en tilskuddsordning til investeringer i havner. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet vil følge opp at innførte tilskuddsordninger for sjøtransporten er treffsikre og enkle å benytte, og at ordningene fører til varig gods-overføring.

1.2.2.4 DET HAR VÆRT BEDRE TILRETTELEGGING FOR AREALER TIL TILBYDERE OG BRUKERE AV TRANSPORT LANGS HOVEDVEINETTET ENN VED HAVNER OG JERNBANETERMINALER

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

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

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

1.2.3.1 DEPARTEMENTET HAR IKKE HATT GOD NOK STYRINGSINFORMASJON

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

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

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

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

1.2.3.2 DEPARTEMENTET HAR IVERKSATT FÅ TILTAK FOR Å NÅ MÅLET OM Å FÅ MER GODSTRANSPORT OVER FRA VEI TIL SJØ OG JERNBANE

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for å legge til rette for et godt transporttilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det-

te omfatter også å legge til rette for at veitransport over lange avstander overføres til sjø og jernbane. Det følger av økonomiregelverket for staten at departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i underliggende virksomheter.

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

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

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

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å

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

1.4 Departementets oppfølging

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

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

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

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

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

Statsråden viser til at det de senere årene har vært en rekordstor satsing på jernbane. Statsråden framhever at økte drifts- og vedlikeholdsbudsjetter og jernbaneutbygging, som gir bedre driftsstabilitet, større kapasitet og kortere framføringstid, ikke bare kommer persontransporten til gode, men også i stor grad godstransporten. Statsråden framhever at Jernbanedirektoratet vil utrede ytterligere tiltak, blant annet tiltak for å effektivisere jernbaneterminale. Sammen med en fortsatt satsing på drift og vedlikehold og nye utbyggingsprosjekter for en rask og kapasitetssterk jernbane vurderer statsråden å kunne få til overføring av gods fra vei til jernbane.

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

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

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

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

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Fremstegspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til at målet med Riksrevisjonen si undersøking har vore å vurdere utviklinga for godstransport på veg, sjø og bane på strekningar der det er konkurranse mellom transportformene, og å finna årsakene til at det har vore eventuell manglande overføring av gods frå veg til sjø og bane.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen sin rapport viser at målet om å overføre meir av godstransporten frå veg til sjø og bane ikkje er nådd. Styresmaktene har ikkje klart å styrka konkurranseevna til godstransport korkje på sjø eller jernbane samanlikna med transporten som går på vegane, dette trass i at Stortinget i fleire tiår har hatt eit tydeleg uttalt mål i at godstransporten over lange avstandar skal først frå veg til nettopp sjø og jernbane. Komiteen er samd med Riksrevisjonen om at dette er kritikkverdig.

Det er manglande innsats frå styresmaktene si side som er årsaka til at målet ikkje er nådd, dette trass i at Stortinget i mange år tydeleg har uttalt at det er viktig å leggja tilhøva til rette for godstransport på jernbanen, mellom anna ved å modernisera terminalar og ved bygging av fleire kryssingsspor.

Komiteen vil peika på at det er viktig at vi har ein effektiv og klimasmart godsstrategi som fremjar konkurransekrafta, handelen og sysselsettinga i heile landet. Noreg har ein lang industritradisjon, og gjennom nyskaping og kreativ arbeidskraft har vi mange verdslende verksemdar i ulike bransjar i landet.

Komiteen viser til rapporten, som seier at godstransport på vegane våre er langt meir skadeleg for både miljøet og for privatpersonar som ferdast her.

Komiteen viser til at klimaendringane er i gong, og at Norge må redusera klimagassutsleppa sine for å nå måla frå Parisavtalen.

Det er då svært alvorleg at transport av gods på vegen har fått betre konkurransevilkår enn godstrafikk på sjøen og jernbanen. I dag er me i ein situasjon der vegtransport av gods har blitt raskare, billigare og meir fleksibel samanlikna med bruk av sjø- og jernbanetransport.

Men også der det er reell konkurranse mellom transportformene, er lastebiltransport av gods billigare og går raskare enn godstransport med skip og jernbane. Forseinkingar og innstillingar på jernbanen har blant anna ført til at vareeigarar har flytta gods over på veg. Effektiviteten på jernbaneterminalane har vore svak, og det er eit problem at investeringar på terminalane har blitt utsette i påvente av utgreiingar.

Komiteen viser til at styresmaktene heller ikkje har klart å auka konkurranseevna til sjøtransport i perioden. I dag er det få knutepunkt som knyter saman veg, sjø og bane, knutepunkt som er særskilt viktige for å overføre godstransport frå vegane.

Komiteen deler Riksrevisjonen sitt syn om at det er klanderverdig at departementet ikkje har følgd opp kva resultatmål som er oppnådde, når målet om å overføre godstransport frå veg til sjø og bane er omtalt i departementet sin styringsdialog med Jernbaneverket og Kystverket.

Komiteen viser også til at Riksrevisjonen påpeikar at det manglar ein felles, einskapleg strategi for godsoverføring som omfattar alle transportetatane, og at det er lite samarbeid på tvers av desse. Og ikkje minst at det er sett i verk for å nå målet om auka godstransport på sjøen og jernbanen.

Komiteen vil òg framheva at det i Nasjonal transportplan 2018–2029 er planlagt fleire tiltak innan godstransport på sjøen og jernbanen. Men ifølgje planen er det ikkje foreslått tiltak som gjer det mogleg å nå Stortinget sitt vedtak om å overføre 30 pst. av dei lange godstransportane på veg til sjø og bane innan 2030.

Komiteen merkar seg at statsråden i svarbrevet sitt til Riksrevisjonen sine tilrådingar i tråd med desse vil sørgja for styring og oppfølging av arbeidet med godsoverføring for å innfri ambisjonen om overføring av 30 pst. av alle lange vegtransportar innan 2030.

Komiteen meiner det er bra at den siste nasjonale transportplanen har fått ei samla oversikt over godstransporten, men syner til at Riksrevisjonen meiner dette ikkje er samordna godt nok.

Komiteen føreset at dette er ei sak departementet følgjer tett, og at det må etablerast ein felles strategi for å nå det vedtekne målet om å overføre godstransport frå veg til sjø og bane. Planlagde tiltak må gjennomførast, og det må sørgjast for utgreiing av nye tiltak for å auka konkurranseevna til sjø- og jernbanetransport når det gjeld gods. Godstransporten sine interesser må også takast i vare i prosessar for planlegging av areal rundt hamner og jernbaneterminalar på ein slik måte at det også fremjar overføring av godstransport frå veg til sjø og bane.

Komiteen vil også peika på at Riksrevisjonen gjennom denne rapporten har synleggjort målkonfliktar i transportpolitikken, der dei mest effektive verkemidla for å få til godsoverføring vil vera at ein innfører

meir restriktive tiltak for vegtransporten, medan det igjen vil kunna vera i konflikt med målet om reduserte transportkostnader for næringslivet. Komiteen vil, ut ifrå at dei vedtekne måla om godsoverføring ikkje er nådde, sterkt støtta at departementet intensiverer arbeidet med å finna mogleg handlingsrom for godsoverføring frå veg til sjø og bane, der dei vedtekne måla for godsoverføring vert innfridde og dei omtalte målkonfliktane i transportpolitikken vert ivaretekne på ein føremålstenleg måte.

Komiteen meiner det må kome ein gjennomgang av sjøfarten si konkurransekraft sett opp mot andre transportformer, der ein òg tek inn avgiftsstrukturen som eit deltema. Komiteen vil peika på at statsråden i sine svar ikkje svarar på Riksrevisjonen si grunnleggjande påpeiking, og berre svarar at staten kuttar i avgiftene sine. Difor må vi få ein analyse av denne situasjonen, gjerne frå ein ekstern instans, då kritikken frå Riksrevisjonen rammar både etat og departement.

Komiteen viser til at transport av farleg gods er underlagt heilt ulike reguleringsverk avhengig av om transporten skjer til sjøs eller til lands. I lys av dette bør Stortinget få ei heilskapleg vurdering av det aukande fokuset på tryggleiken. Dei ulike krava til tryggleik ved transport av farleg gods må grunnjevast godt, og konsekvensane for samfunnet i form av risiko og kostnader må synleggjerast.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at transport av gods på vei har noen naturlige fortrinn som myndighetene har begrensede muligheter til å påvirke. Strukturendringene i både varehandel og produksjon med overgang fra store lagre til kontinuerlige leveranser, samt økt nettbasert handel, har skapt et betydelig større marked for stykkgodstransport. Omlastinger blir dermed en dyr løsning, og strukturendringen har resultert i et omfattende tilbud fra norske og utenlandske operatører til langt lavere priser.

Disse medlemmer viser til at det i de senere årene har vært en rekordstor satsing på jernbane, både til drift og til nye investeringsprosjekter. I 2010 ble det bevilget vel 10 mrd. kroner til jernbaneformål, mens det

i 2018 ble bevilget 23 mrd. kroner. Økningen kommer også godstransportnæringen til gode.

Det har også blitt iverksatt tiltak for å sikre at sjøtransporten skal ha gode rammebetingelser, herunder omorganisering og effektivisering av lostjenesten som har ført til reduserte losavgifter, og innføring av tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø (insentivordningen). I Nasjonal transportplan (NTP) ligger det også inne forslag om å innføre en ny tilskuddsordning for effektive og miljøvennlige havner.

Disse medlemmer viser til at godsoverføring fra vei til sjø og bane frem til nå ikke har vært en del av målstrukturen i NTP, og det er derfor ikke satt egne resultatmål for dette. Nå som godsoverføring er blitt en del av målstrukturen i NTP 2018–2029, er det også etablert egne indikatorer som skal måle utviklingen i gods-transport i utvalgte korridorer der konkurranseflatene antas å være størst.

Disse medlemmer viser for øvrig til at det i NTP 2018–2029 ble lagt frem en felles godsstrategi for alle transportformene blant annet for å styrke konkurransevnen til sjø og bane.

Godsoverføring til sjø og bane gjennom statlige tiltak vil kunne ha samfunnsøkonomiske kostnader, blant annet høyere transportkostnader for næringslivet med negative virkninger for verdiskaping og sysselsetting. En viktig oppgave for staten blir derfor å vurdere om besparelsen av eksterne kostnader som støy, utslipp, ulykker mv. ved godsoverføringen til jernbane og sjø er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å innføre nye tiltak.

3. Tiltråding frå komiteen

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:7 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane – vert vedlagt mødeboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. mai 2018

Dag Terje Andersen

leiar

Magne Rommetveit

ordførar

