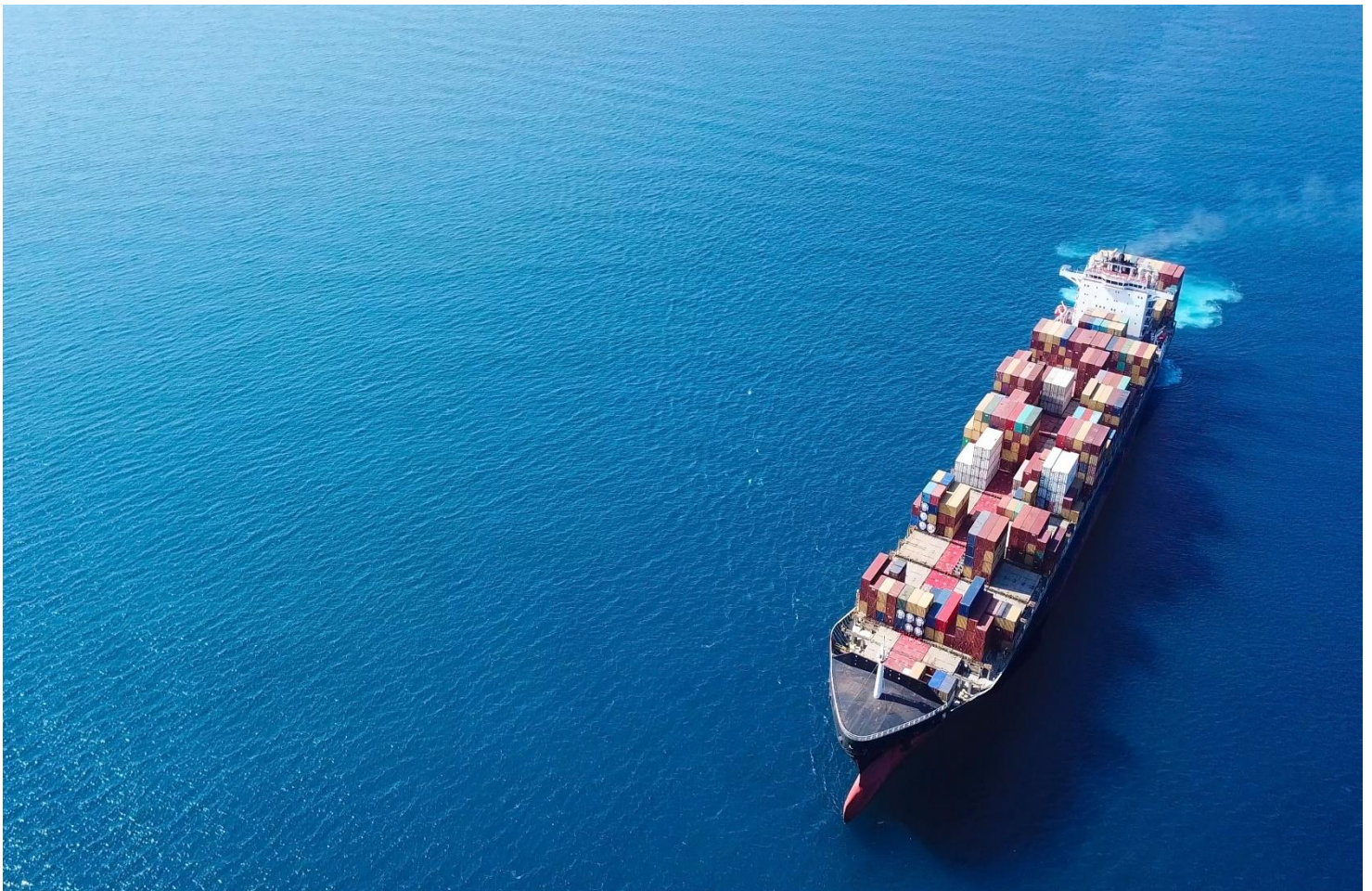


RAPPORT

UNDERSØKELSE AV ULIKE ASPEKTER VED GODSOVERFØRING FRA VEG TIL SJØ



MENON-PUBLIKASJON NR. 30/21

Av Magnus Utne Gulbrandsen, Aase Rangnes Seeberg, Maria Køber Guldvik, Maja Olderskog Albertsen, Annegrete Bruvoll og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen



Forord

På oppdrag for Norges Rederiforbund, Norske Havner og Kystrederiene har Menon Economics gjennomført en undersøkelse av ulike aspekter ved godsoverføring fra veg til sjø. Målet med oppdraget har vært å kartlegge hvilke offentlige avgifter som påføres ulike former for godstransport, hvorvidt det har blitt iverksatt tiltak og virkemidler i tråd med Stortingets mål om godsoverføring samt kartlegge hvorvidt godsmengder har blitt overført fra veg til sjø.

Utrekningen har vært ledet av Magnus Gulbrandsen med Aase Seeberg, Maria Køber Guldvik og Maja Olderskog Albertsen som prosjektmedarbeidere. Karl Eirik Schjøtt-Pedersen har vært sparringspartner og Annegrete Bruvoll har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi vil gjerne takke Norges Rederiforbund, Norske Havner og Kystrederiene for oppdraget. Ellers vil vi gjerne takke alle intervjuobjekter som har bidratt med nyttige innspill underveis.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Mars 2021

Magnus U. Gulbrandsen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INNHold	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
2. I HVILKEN GRAD ER STORTINGETS MÅL OM Å FLYTTE 30 PROSENT AV GODS SOM FRAKTES OVER 30 MIL FRA VEG TIL SJØ OG BANE INNEN 2030 FULGT OPP MED KONKRETE TILTAK FOR SJØTRANSPORTEN?	9
2.1. Finansielle rammer i NTP og Statsbudsjettet	9
2.2. Konkrete prosjekter for overføring av gods fra veg til sjø	13
3. OFFENTLIGE AVGIFTER PÅ GODSTRANSPORT	16
3.1. Offentlige avgifter vegtransport	16
3.2. Offentlige avgifter sjøtransport	17
3.3. Offentlige avgifter banetransport	19
4. HVOR STOR ANDEL AV GODSET SOM I 2016 GIKK PÅ VEG OVER 300 KM, ER NÅ OVERFØRT TIL SJØ?	20
4.1. Utvikling i totale godsmengder	20
4.2. Utvikling for hvert vareslag	23
5. REFERANSER	28

Sammendrag

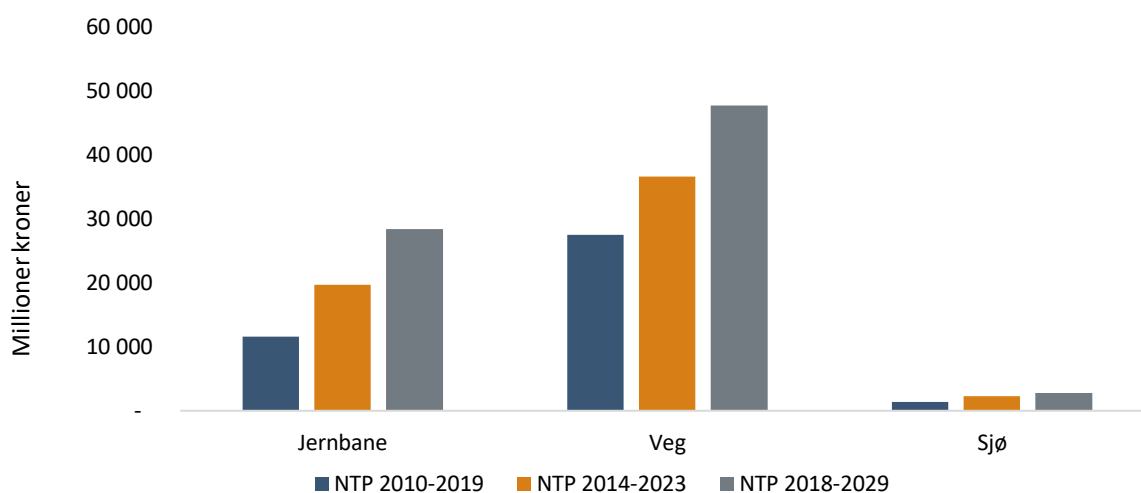
Menon Economics har på oppdrag fra Norges Rederiforbund, Norske Havner og Kystrederiene gjennomført en kartleggingsstudie av en rekke ulike aspekter knyttet til overføringen av gods fra veg til sjø og bane. Mer spesifikt har vi i denne rapporten kartlagt følgende tema:

1. I hvilken grad har Stortingets mål om å flytte 30 prosent av gods som fraktes over 30 mil fra veg til sjø og bane innen 2030 blitt fulgt opp med konkrete tiltak for sjøtransporten
2. Hvilke offentlige avgifter som pålegges de ulike transportformene for godstransport (bane, veg og sjø)
3. Hvor stor andel av godset som i 2016 gikk på veg over 30 mil, er nå overført til sjø

Det har lenge vært et uttalt politisk mål om at gods som transporteres over lange avstander skal overføres fra veg til sjø og bane. Denne målsetningen er blant annet omtalt i ulike nasjonale transportplaner så langt tilbake som til 2002. Det var likevel først i NTP 2018-2029 denne intensjonen ble formalisert i en målsetning om at 30 prosent av gods som fraktes over 30 mil skulle overføres fra veg til sjø og bane innen 2030. Siden den tid har Stortinget ved flere anledninger rettet kritikk mot regjeringen for manglende oppfyllelse av målet. Etter at nasjonal transportplan ble lansert og behandlet i 2017, la også Riksrevisjonen frem en undersøkelse av overføring av godstransporten og fant blant annet at: 1) målet om godsoverføring er ikke nådd, 2) myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med vegtransport, og 3) det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport.

For å kartlegge regjeringens oppfølging av målsetningen har vi gjennomgått sentrale dokumenter som NTP, statsbudsjettet og Kystverkets tildelingsbrev. Regjeringens transportpolitikk og beskrivelser av hvilke mål og prinsipper regjeringen legger til grunn for denne politikken forankres i Nasjonal transportplan. I de ulike nasjonale transportplanene legges det fram en rekke ulike tiltak og virkemidler med hensikt å få til en overføring av gods fra veg til sjø og bane. Det vises både i de konkrete forslagene til tiltak og virkemidler, men også at sjøtransport har fått økte planrammer siden 2010. Sett i sammenheng med målsetningen om overføring av gods fra veg til sjø og bane er det imidlertid relevant å også se på hvordan planrammene har utviklet seg for jernbane og vegformål. Figuren under viser derfor gjennomsnittlig årlig planramme som ligger til grunn i NTP for sjøfart, jernbane og veg.

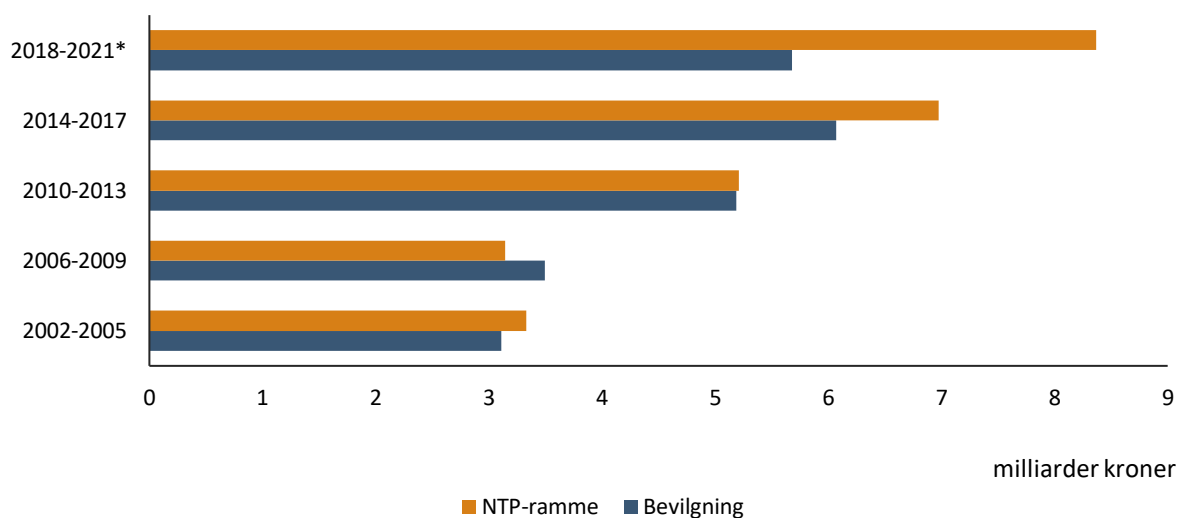
Figur 1: Rammefordeling statlige midler til jernbane, veg og sjøtransport. Årlige gjennomsnitt oppgitt i millioner 2020-kroner.



Figuren over viser at planrammene til jernbane og veg er betydelig høyere enn for sjøtransporten. I sist gjeldende NTP utgjorde det gjennomsnittlige årlige planrammen til sjøtransport henholdsvis 6 og 10 prosent av planrammen til vegformål og jernbaneformål. Den prosentvise veksten i planrammene i de ulike NTPene er noe lavere for vegtransport sammenlignet med sjø, men betydelig høyere for jernbane. Det er imidlertid viktig å understreke at planrammene inkluderer alle typer tiltak i de ulike transportsektorene, også tiltak som søker å øke effektiviteten og kvaliteten i persontransporten. En grunnleggende forskjell mellom transport på sjø, veg og bane er selvfølgelig at med unntak av enkelte farledsutbedringer, er det ikke behov for investeringer i sjøtransportens transportveg, mens det er behov for bygging av selve vegen og banen. Det er også viktig å understreke at jernbane- og veginfrastruktur (med unntak av fylkesveger) er på statlige hender, mens havneinvesteringer, som i stor grad er på kommunale og eller private hender, ikke er inkludert i de nasjonale transportplanene. Investeringer i og vedlikehold av veg- og banenettet er i mange tilfeller også vesentlig dyrere enn investeringer i og vedlikehold av farleder og havner. Det forklarer også noe av forskjellen mellom forslåtte midler til de ulike transportsektorene.

Foreslåtte planrammer og ulike prioriteringer i de nasjonale transportplanene er politiske intensjoner som ikke er forpliktende vedtak. Informasjon om bevilgninger til kystformål i statsbudsjettet sammen med tildelingsbrevene til Kystverket gir et bilde av om intensjonene fra NTPene om godsoverføring fra veg til sjø har blitt fulgt opp i praksis.

Figur 2: Planramme for kystformål fra NTP sammenliknet med faktisk bevilgning for 4-årsperioder i NTP oppgitt i milliarder 2020-kroner.¹



Samtidig som forslag til årlige bevilgninger til sjøtransport i NTP har økt fra 2006 og frem til sist gjeldende transportplan, har bevilgningene i statsbudsjettet stort sett vært lavere enn det som har vært skissert i NTP (med unntak av perioden 2006-2009). Overordnet finner vi at de fleste av initiativene som fremmes i de nasjonale transportplanene videreføres med bevilgninger, men med en langt lavere ramme enn foreslått i NTP. I samme periode har bevilgningene til vegtransport og bane overgått planrammene skissert i NTP.

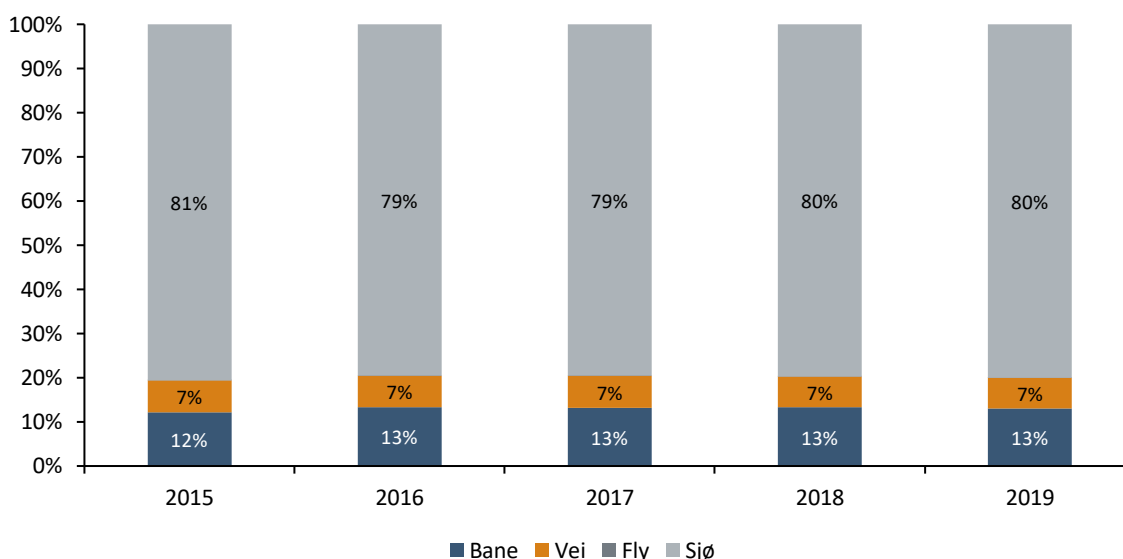
Utover investeringer og tilskudd er avgifter og gebyrer et sentralt virkemiddel for å nå de transportpolitiske målsetningene. Aktørene som frakter gods på veg, sjø og bane står overfor en rekke ulike avgifter og gebyrer.

¹ Bevilgning i 2021 er basert på forslag til bevilgning i 2021. Kilder: Prop. 1 S (2020-2021), NTP 2018-2029, NTP 2014-2023

For vegtransport består disse hovedsakelig av drivstoffavgiftene og bompenger, i tillegg til andre avgifter som årsavgift. Sjøtransporten påføres også drivstoffavgifter. I tillegg betaler aktørene for losing og losberedskap, skipsregistreringer og bruk av farleder og havner gjennom anløpsavgift og kaivederlag. Godstransport på jernbane omfattes i hovedsak av drivstoffavgifter og infrastrukturavgifter. For alle de tre transportformene vil imidlertid avgifts- og gebyrtrykket variere etter blant annet strekning, transportmiddel og utnyttelsesgrad, hvilket gjør det krevende å gi en konkret vurdering av forskjeller i samlet avgiftstrykk.

For å vurdere i hvilken grad målsetningen om godsoverføring er oppnådd har vi tatt utgangspunkt i tilgjengelig statistikk fra SSB. Basert på denne overordnede statistikken finner vi lite som tilsier at det har skjedd store overføringer fra vegtransporten over 300 km til sjø. Samtidig er viktig å presisere at dette i stor grad er vurderinger gjort på bakgrunn av tilgjengelig data som er svært aggregerte. Figuren under viser godsandelene mellom ulike transportformer fra 2016 til 2019, for vegtransport er kun godsmengder transportert over 300 km inkludert.

Figur 3: Fordelingen av samlet årlig godsvolum for sjø, luft og jernbane og godsvolumer på veg transportert over 300 km.



Som vi ser av figuren over, finner vi tilnærmet ingen endring i godsandelene mellom ulike transportformer. Samlet representerte volumene transportert på sjø, bane, luft og veg over 300 km om lag 253 millioner tonn i 2016, og 264 millioner tonn i 2019. Økningen kommer hovedsakelig av en svak oppgang i mengden gods fraktet på jernbane og sjø, mens vegtransporten over 300 km har vært uendret i perioden. Volumendringene er imidlertid for små til å gi betydelige utslag i transportmiddelfordelingen.

Brutt ned på varegrupper viser statistikken en andelsforskyvning mot jernbane for varer innen jordbruk, skogbruk og fiske, og at det har vært en økning i vegtransportens andel innen nærings- og nytelsesmidler.² Resterende vareslag har hatt uendret transportmiddelfordeling i denne perioden.

Samlet sett er det lite i statistikken som tyder på en vesentlig grad av godsoverføring på lange transporter. Vurderingene er imidlertid utelukkende basert på tilgjengelig aggregert statistikk som gir lite rom for nyansering.

² Nærings- og nytelsesmidler inneholder også fisk- og fiskeprodukter, men til forskjell fra jordbruk, skogbruk og fiske er disse produktene bearbejdede og konserverte. Kilde: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/10>

Ettersom regjeringen målsetning først og fremst knytter seg til lengre transporter har vi i liten grad vurdert eventuelle endringer på kortere strekninger. Selv om mye av det identifiserte potensiale for godsoverføringer knytter seg til langtransport er det verdt å merke seg at det er i ferd med å realiseres flere interessante prosjekter rettet mot å overføre gods på kortere strekninger, som Yara Birkeland og Askos sjødrone-prosjekt. Disse prosjektene viser at nye teknologiske løsninger kan åpne nye muligheter for mer effektiv og miljøvennlig godstransport.

1. Innledning og bakgrunn

Regjeringen har en uttrykt ambisjon om å overføre 30 prosent av gods som transporteres over 300 km fra veg til sjø og bane, innen 2030. Det er også innført flere tiltak og virkemidler som helt eller delvis har som formål å overføre gods fra veg til sjø og bane. Samtidig har Stortinget ved flere anledninger rettet kritikk mot regjeringens manglende oppfyllelse av målet. Menon har på oppdrag for Norges Rederiforbund, Norske Havner og Kystrederiene gjennomført en kartleggingsstudie av ulike aspekter knyttet til denne overføringen. Oppdraget er gjennomført på kort tid og er i hovedsak en sammenstilling av eksisterende litteratur og statistikk.

Helt siden 1990-tallet har det vært et uttalt transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra veg til sjø og bane.³ I Nasjonal transportplan 2018-2023 (Meld. St. 33 (2016–2017)) uttalte regjeringen en ambisjon om å overføre 30 prosent av gods som transporteres over 300 km fra veg til sjø og bane, innen planperiodens utløp i 2030. Basert på godsanalysen og forventet vekst frem til 2030, tilsvarer dette en overføring av 11 millioner tonn i 2030.⁴ Dette målet inngår som en del av Norges internasjonale forpliktelser til klimagassreduksjoner, og er også en politikk som er i tråd med vedtak i Europaparlamentet. I tillegg til konkrete utslippsmål er det også andre eksterne virkninger knyttet til støy, ulykker og slitasje som kan gjøre det gunstig å minke andelen godstransport som foregår på veg.

Regjeringens transportpolitikk og beskrivelser av hvilke mål og prinsipper regjeringen legger til grunn for denne politikken forankres i Nasjonal transportplan. Nasjonal transportplan utarbeides for en tolvårsperiode, men med hovedvekt på de første seks årene. Planen revideres hvert fjerde år. Planen er heller ikke forpliktende, men må følges opp gjennom årlige budsjetter.

Et samlet Storting har ved flere anledninger rettet kritikk mot regjeringen for manglende oppfyllelse av dette målet.⁵ I sin innstilling om Nasjonal transportplan 2018–2029 (Innst. 460 S (2016–2017)) uttalte Stortingets transport- og kommunikasjonskomite enstemmig at det er viktig at tiltakene for å flytte gods fra veg til sjø ikke rammer kortere godstransporter som ikke har konkurranseflate mot sjø eller bane. Etter at Nasjonal transportplan ble lagt fram og behandlet våren 2017, la Riksrevisjonen våren 2018 frem en undersøkelse av overføring av godstransporten fra veg til sjø og bane. Riksrevisjonen gjorde følgende hovedfunn⁶:

- Målet om overføring av godstransport fra veg til sjø og bane er ikke nådd.
- Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med vegtransport:
 - Vegtransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø og jernbanetransporten.
 - Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
 - Sjøtransport koster mindre enn vegtransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibel.
 - Det har vært bedre tilrettelegging for arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedvegnettet enn ved havner og jernbaneterminaler.
- Det er svakheter i departementets oppfølging av målet om overføring av godstransport fra veg til sjø og bane:

³ (Riksrevisjonen, 2018). Nevnes i NTP 2002-2011, NTP 2006-2015, NTP 2010-2019, NTP 2014-2023, NTP 2018-2029.

⁴ (Kystverket, Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen og Avinor, 2015)

⁵ (Innst. 313 S (2017-2018)) og (Innst. 460 S (2016-2017))

⁶ (Riksrevisjonen, 2018)

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

Ny nasjonal transportplan for perioden 2022-2033 lanseres våren 2021. I forbindelse med lanseringen har Menon Economics gjennomført en kartleggingsstudie av ulike aspekter ved godsoverføring fra veg til sjø på vegne av Norges Rederiforbund, Norske Havner og Kystrederiene. I denne rapporten har vi kartlagt følgende tema:

1. I hvilken grad har Stortingets mål om å flytte 30 prosent av gods som fraktes over 30 mil fra veg til sjø og bane innen 2030 blitt fulgt opp med konkrete tiltak for sjøtransporten
2. Hvilke offentlige avgifter som pålegges de ulike transportformene for godstransport (bane, veg og sjø)
3. Hvor stor andel av godset som i 2016 gikk på veg over 30 mil, er nå overført til sjø

Ulike rapporter har vurdert overføring, utvikling og konkurranseflater innen godstransport, både samlet og for hver enkelt transportform. I denne rapporten har vi gjennomgått og sammenstilt informasjon og resultater fra flere av disse rapportene i tillegg til statistikk og annen relevant informasjon.

Rapporten er en ren kartleggingsstudie, og inneholder derfor ingen vurderinger av hvorvidt målet om godsoverføring er optimalt innrettet, eller hvorvidt tiltakene som er innført har vært tilstrekkelige for å oppnå forventede effekter.

2. I hvilken grad er Stortingets mål om å flytte 30 prosent av gods som fraktes over 30 mil fra veg til sjø og bane innen 2030 fulgt opp med konkrete tiltak for sjøtransporten?

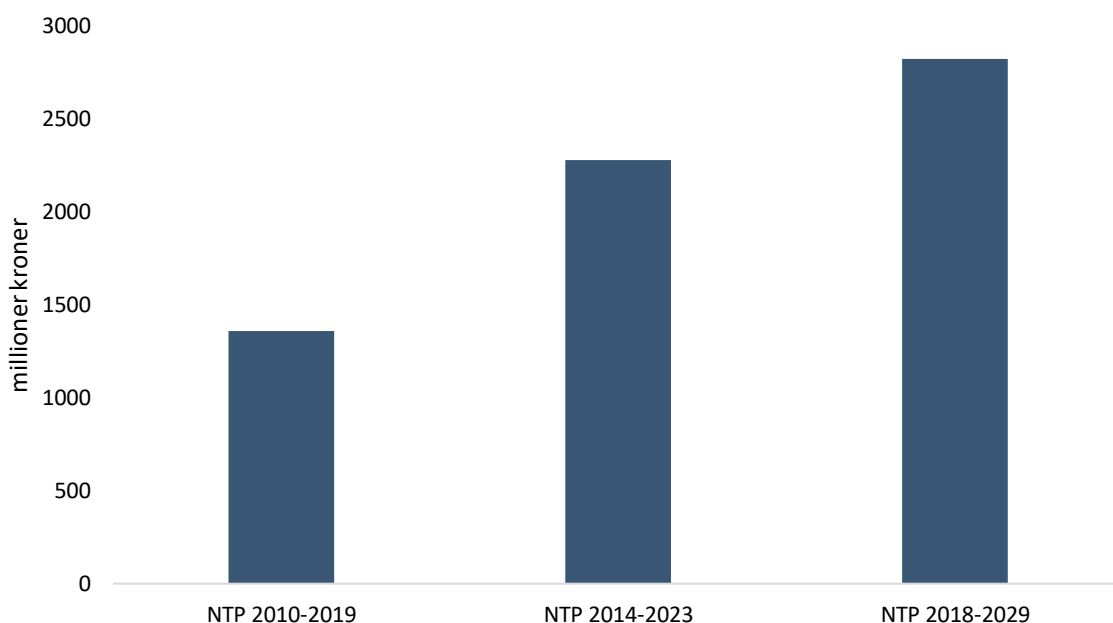
I de ulike nasjonale transportplanene legges det fram flere tiltak og virkemidler med formål om å bidra til overføring av gods fra veg til sjø og bane. I tillegg til innføring av konkrete virkemidler har sjøtransport også fått økte planrammer siden 2010. Samtidig finner vi at i motsetning til for veg- og banetransport er bevilgningene i Statsbudsjettet avsatt til sjøtransport, lavere enn det som foreslås i NTP.

I dette kapittelet viser vi hvilke tiltak og virkemidler som har inngått i de ulike nasjonale transportplanene med formål om å stimulere til en overføring av gods fra veg til sjø. Vi presenterer først tiltakene slik de ligger i de ulike nasjonale transportplanene, og viser deretter hvordan disse er fulgt opp i statsbudsjettene og Kystverkets tildelingsbrev i samme periode.

2.1. Finansielle rammer i NTP og Statsbudsjettet

I de tre siste nasjonale transportplanene kommer det frem at Regjeringen legger opp til at det gjennomføres en rekke ulike tiltak med hensikt om å overføre mer gods fra veg til sjø og bane.⁷ Det har også vært en vekst i midlene som settes av til kystformål. Rammefordelingen av statlige midler satt av til kystformål er vist i figuren under.

Figur 2-1: Rammefordeling statlige midler til kystformål oppgitt i nasjonale transportplaner. Årlige gjennomsnitt oppgitt i millioner 2020-kroner.⁸



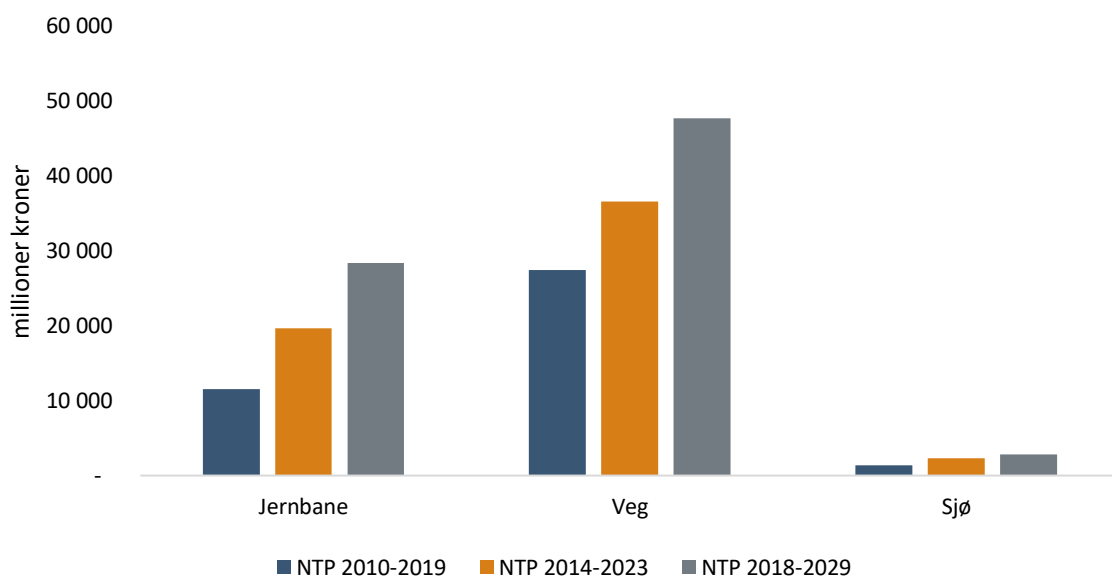
⁷ Kilder: NTP 2010-2019, NTP 2014-2023 og NTP 2018-2029

⁸ Prisjustert med vekst i KPI. Kilder: NTP 2010-2019, NTP 2014-2023 og NTP 2018-2029

Det har vært en betydelig vekst i forslaget til årlig bevilgning til kystformål i de ulike nasjonale transportplanene. I NTP 2010-2019 var det forslag til en årlig ramme på om lag 1350 millioner kroner til kystformål, mens det tilsvarende tallet i siste tilgjengelige NTP var økt til om lag 2800 millioner kroner, noe som tilsvarer mer enn en dobling av midler avsatt til dette formålet.⁹

Sett i sammenheng med målsetningen om overføring av gods fra veg til sjø og bane er det imidlertid relevant å også se på hvordan planrammene har utviklet seg for jernbane og vegformål. Figuren under viser derfor gjennomsnittlig årlig planramme som ligger til grunn i NTP for sjøfart, jernbane og veg.

Figur 2-2: Rammefordeling statlige midler til jernbane, veg og sjøtransport. Årlige gjennomsnitt oppgitt i millioner 2020-kroner.¹⁰



Figuren over viser at planrammene til jernbane og veg er betydelig høyere enn for sjøtransporten. I sist gjeldende NTP utgjorde det gjennomsnittlige årlige planrammen til sjøtransport henholdsvis seks og 10 prosent av planrammen til vegformål og jernbaneformål. Den prosentvise veksten i planrammene i de ulike NTPene er noe lavere for vegtransport sammenlignet med sjø, men betydelig høyere for jernbane. Det er imidlertid viktig å understreke at planrammene inkluderer alle typer tiltak i de ulike transportsektorene, også tiltak som søker å øke effektiviteten og kvaliteten i persontransporten. Det er også viktig å understreke at jernbane- og veginfrastruktur (med unntak av fylkesveger) er på statlige hender, mens havneinvesteringer, som i stor grad er på kommunale og eller private hender, ikke er inkludert i de nasjonale transportplanene. Investeringer i og vedlikehold av veg- og banenettet er i mange tilfeller også vesentlig dyrere enn investeringer i og vedlikehold av farleder og havner. Det forklarer også noe av forskjellen mellom forslåtte midler til de ulike transportsektorene.

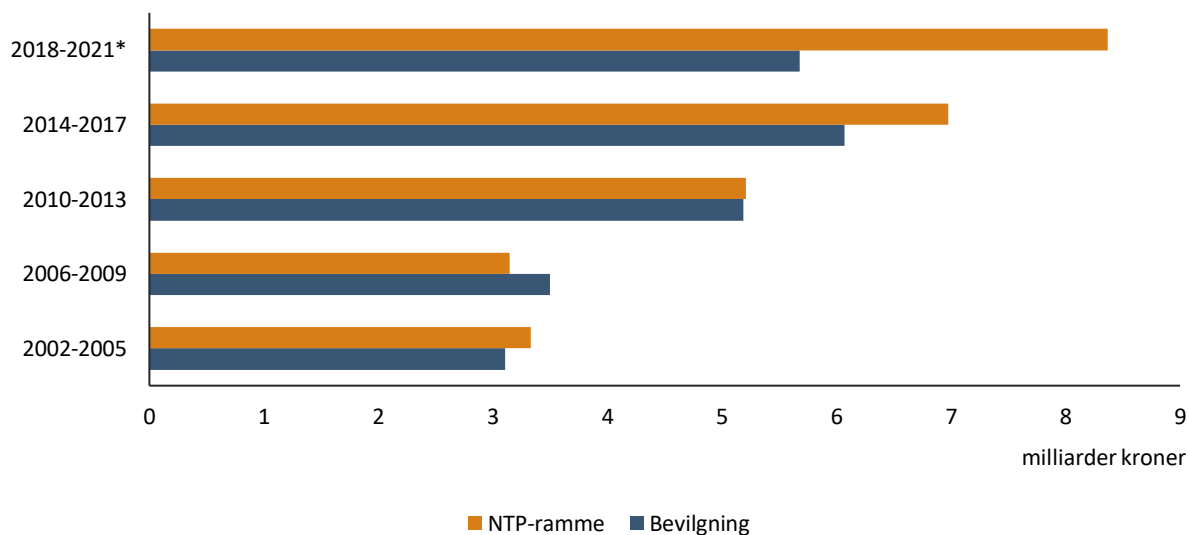
Foreslåtte planrammer og ulike prioriteringer i de nasjonale transportplanene er politiske intensjoner som ikke er forpliktende vedtak. Informasjon om bevilgninger til kystformål i statsbudsjettet sammen med tildelingsbrevene til Kystverket gir et bilde av om intensjonene fra NTPene om godsoverføring fra veg til sjø har blitt fulgt opp i praksis. Med unntak av perioden 2006-2009 har de faktiske bevilgningene i statsbudsjettene ligget

⁹ Prisjustert til 2020-kroner.

¹⁰ Prisjustert med vekst i KPI. Kilder: NTP 2010-2019, NTP 2014-2023, NTP 2018-2029

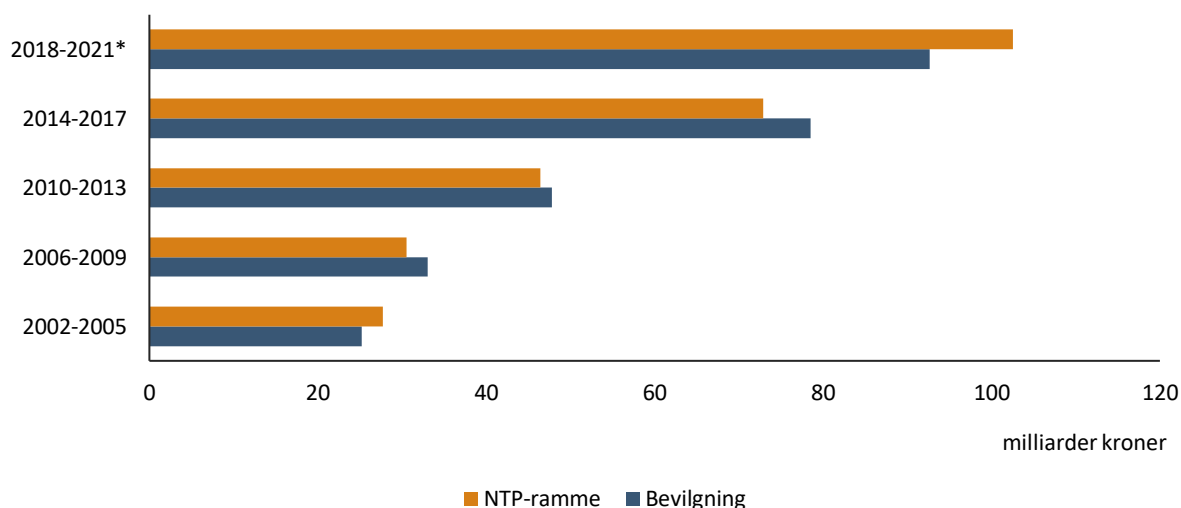
under de statlige rammene som ble skissert i NTP. Figuren under viser rammene til kystformål som er satt av i NTP siden 2002 sammenliknet med faktisk bevilgning til kystformålene i Statsbudsjettene over samme periode.

Figur 2-3: Planramme for kystformål fra NTP sammenliknet med faktisk bevilgning for 4-årsperioder i NTP oppgitt i milliarder 2020-kroner.¹¹



Fra denne figuren ser vi at bevilgningen til kystformål vært vesentlig lavere enn foreslått i NTP i de to siste 4-årsperiodene. Til forskjell ser man av figurene under at den totale bevilgningen til jernbane og veg nesten konsekvent er høyere enn foreslått i NTP. De siste tre årene har bevilgningene vært lavere også for veg og bane, men forskjellen er langt større for kystformål.

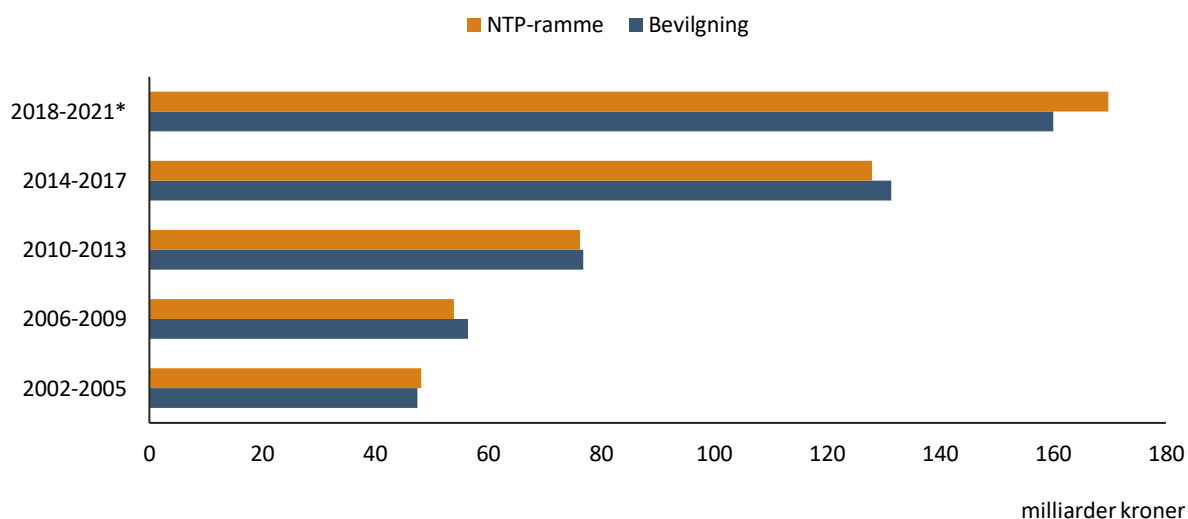
Figur 2-4: Planramme for Jernbanemål fra NTP sammenliknet med faktisk bevilgning for 4-årsperioder i NTP oppgitt i milliarder 2020 kroner.¹²



¹¹ Bevilgning for 2021 er basert på budsjettforslag 2021. Kilder: Prop. 1 S (2020-2021), NTP 2018-2029, NTP 2014-2023

¹² Bevilgning for 2021 er basert på budsjettforslag 2021. Kilder: Prop. 1 S (2020-2021), NTP 2018-2029, NTP 2014-2023

Figur 2-5: Planramme for riksvegformål fra NTP sammenliknet med faktisk bevilgning for 4-årsperioder i NTP oppgitt i milliarder 2020 kroner.¹³



Hva som er årsaken til forskjellene i hvor mye av planrammene som faktisk er bevilget til de ulike transportformålene har vi ikke grunnlag for å vurdere. Noe kan skyldes reelle prioriteringer som er gjort i etterkant av NTP, men det kan også komme som følge av utenforliggende årsaker som kostnadsutvikling eller andre uforutsette hendelser og behov.

¹³ Bevilgning for 2021 er basert på budsjettforslag 2021. Kilder: Prop. 1 S (2020-2021), NTP 2018-2029, NTP 2014-2023

2.2. Konkrete prosjekter for overføring av gods fra veg til sjø

Tallene presentert i forrige kapittel inkluderer totale midler avsatt til kystformål i NTP, der midler avsatt med hovedhensikt å øke godsoverføringen fra veg til sjø bare er en del av disse bevilgningene. Tabellen under gir en oversikt over de tiltak og virkemidler i de ulike nasjonale transportplanene som har til formål å øke sjøtransportens konkurransekraft.

Tabell 2-1: Oversikt over tiltak og virkemidler foreslått i Nasjonale transportplaner.¹⁴

Tiltak	NTP 2010- 2019	NTP 2014- 2023	NTP 2018- 2029
Utbedring av farleder	x	x	x
Marco Polo-programmet	x		
Short Sea Promotion Centre	x	x	x
Ny havne- og farvannslov	x		x
Prosjekt "Hvordan lykkes med sjøtransport"	x		
Havnestruktur - definerte utpekte havner	x		
Reduksjon i gebyrer og avgifter (fjerne kystgebyr og fjerne årsavgift for havnesikkerhet)	x		
Økt bruk av farledsbevis	x		
Gjennomgang av lostjenesten	x		
Forenkling av regelverk om meldeplikt for fartøyer i forbindelse med anløp til norske havner og farvann (SafeSeaNet)	x		
Tilskuddsordning for mer miljøvennlige og effektive havner			x
Tilskuddsordning for investeringer i utpekte havner		x	
Tilskuddsordning for havnesamarbeid		x	x
Tilskuddsordning for godsoverføring fra veg til sjø			x
Styrke forskning og utredning om godstransport på sjø og kombinerte transportløsninger		x	
Utarbeide Nasjonal havneplan			x
Reduksjon i losavgifter		x	
Følge opp nærskipfartstrategi			x
Vegtilknytning til havn		x	x

Økonomiske virkemidler og tiltak

I alle de nasjonale transportplanene er det avsatt midler til **utbedring av farleder**. Ved å utbedre farledene og redusere flaskehalser i hovedled og innseilinger, kan effektiviteten og sikkerheten ved sjøtransport økes, noe som igjen kan bidra til godsoverføring. I NTP-perioden 2010-2019 ble det avsatt 3,6 milliarder kroner totalt sett til farledstiltak, men dette økte til henholdsvis 4,8 og 5,7 milliarder i de to etterfølgende NTPene, noe som innebærer en vekst på om lag 60 prosent.¹⁵

De siste årene har det også vært foreslått en rekke tilskuddsordninger. Den største tilskuddsordningen med eksplisitt formål om å stimulere godsoverføring, er **tilskuddsordningen for godsoverføring fra veg til sjø**. Ordningen ble først introdusert i NTP 2018-2029 der det ble foreslått en ramme på 100 millioner kroner årlig. Tildelingskriteriene er at søkerne kan vise til at prosjektet vil medføre en godsoverføring, og at dette ikke vil skje uten støtte. Videre må prosjektet være levedyktig etter støtteperioden. I 2017 ble det satt av 82 millioner kroner

¹⁴ NTP 2010-2019, NTP 2014-2023, NTP 2018-2019 og Riksrevisjonen (2017).

¹⁵ Korrigert for fiskerihavnprosjekter og prisjustert til 2020-kroner.

til denne tilskuddsordningen, og 75 millioner i 2018. Til sammen åtte prosjekter har fått innvilget søknad om tilskudd, og Kystverket rapporterer at hittil har mer enn 760 000 tonn gods blitt overført fra veg til sjø.¹⁶ I 2019 og 2020 ble det satt av hhv. 77 og 50 millioner kroner.

Hensikten med **tilskuddsordning for mer miljøvennlige og effektive havner** er å bidra til reduserte transportkostnader for næringslivet, bedre utnyttelse av sjøtransportens fortrinn og godsoverføring fra veg til sjø. Det kan søkes om tilskudd til bygging, erstatning eller oppgradering av havne- eller tilgangsinfrastruktur i tillegg til mudringsprosjekter. Tildelingskriteriene er basert på hvor stor effektiviseringsgevinst man antar at prosjektet vil føre til enten i form av tidsbesparelser for kjøretøy og fartøy, andre effektiviseringsgevinster, miljøgevinster eller godsoverføring fra veg til sjø. I siste tildelingsbrev til Kystverket fra 2019 og 2020 ble det satt av 50 millioner til ordningen. Fem prosjekter fikk innvilget støtte i 2019 med totalt 44 millioner i støtte.

I NTP 2019-2023 og 2018-2029 ble det foreslått en **tilskuddordning for havnesamarbeid** med hensikt å stimulere til å finne rasjonelle og effektive samarbeidsløsninger mellom havnene. Havner kan motta støtte til prosjekter der man søker å finne avtaler om felles bruk av infrastruktur eller systemer, eller juridiske, organisatoriske og økonomiske vurderinger som gir grunnlag for sammenslåing av havner, etablering av IKS og/eller etablering av fellesfunksjoner. Fra 2016 til 2020 er det bevilget om lag 10 millioner kroner til denne tilskuddsordningen.

I NTP 2010-2019 var det ønsket fra Regjeringen å identifisere «utpekte havner», det vil si havner som var svært viktige i det samlede transportnettverket. I NTP 2014-2023 ble det videre foreslått en **tilskuddsordning for de utpekte havnene**, men denne tilskuddsordningen er ikke iverksatt.

Ikke-økonomiske virkemidler og tiltak

I NTP er det fremmet en rekke ikke-økonomiske virkemidler i form av regulatoriske eller organisatoriske tiltak og virkemidler som har til hensikt å øke sjøtransportens konkurransekraft. NTP 2018-2029 legger til grunn at regjeringen skal utarbeide en **nærskipsfartsstrategi** etter at Stortinget hadde bedt om at dette ble utarbeidet. Samtidig ville regjeringen også presentere en **nasjonal havneplan**, som skal styrke skipsfartens konkurransevilkår der man også vil søke å forsterke stamnetthavnregimet.

I siste NTP (2018-2023) ønsket regjeringen å få på plass et mer brukervennlig og tidsriktig regelverk for å bedre sikkerheten til sjøs, og tilrettelegge for en mer effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Det ble satt ned et offentlig utvalg som skulle utarbeide et forslag til ny havne- og farledslov. Ny **havne- og farledslov** ble vedtatt i 2019 og trådte i kraft 1. januar 2020.

Det har vært foreslått en rekke endringer i lostjenesten, både på kostnadssiden og for hvem som omfattes av ordningen. I NTP 2010-2019 ble det trukket frem at man ønsket å foreslå endringer som gjorde **farledsbevis mer attraktivt** sammenlignet med los ved at man la en større del av samlet betalingsplikt på faktisk bruk av los. Losberedskapsgebyret ble i 2016 redusert. I NTP 2014-2023 foreslo Regjeringen også at det skulle bli satt ned et offentlig utvalg som skulle gjøre en fullstendig **gjennomgang av lostjenesten**. Utredningsarbeidet skulle sikre en grundig gjennomgang av lostjenesten og regelverket, for å ivareta hensynet til kostnadseffektive løsninger, og miljø- og sjøsikkerhet. Regjeringen foreslo også i NTP (2010-2019) å redusere offentlige avgifter for sjøtransporten, der både **kystgebyret og årsavgiften for havnesikkerhet ble fjernet**, noe som forventet å gi en reduksjon på 115 millioner kroner i offentlig avgiftstrykk.

¹⁶ <https://www.kystverket.no/Nyheter/2021/februar/760-000-tonn-flyttet-fra-vei-til-sjo-med-tilskudd-fra-kystverket/>

Regjeringen støtter **Short Sea Promotion Center** som ble opprettet i 2003, og som er en del av et internasjonalt nettverk. Hovedformålet er å arbeide for overføring av godstransport fra veg til sjø, hovedsakelig gjennom relasjonsbygging og informasjonsspredning. Dette nevnes både i NTP 2010-2019 og NTP 2014-2023, men nevnes ikke i NTP 2018-2029. Det er imidlertid satt av midler til dette i Kystverkets tildelingsbrev frem til i dag.

Flere initiativer er enten fullført eller ikke videreført i siste tilgjengelige NTP gjeldende fra 2018. I perioden 2008 til 2013 ønsket regjeringen at Norge skulle delta i EUs **Marco Polo program**. Dette programmet tildelte oppstartstøtte og støtte til forprosjekter til foretak som benyttet sjø eller banetransport fremfor vegtransport i internasjonal godstransport. Kystverket fikk ansvaret, sammen med en rekke havner, å starte opp et praktisk rettet prosjekt kalt «**Hvordan lykkes med sjøtransport**», der målsetningen var å øke transportarbeidet til sjøs. Prosjektet skulle identifisere hva som krevdes av både havner og rederier for å fremstå som attraktive samarbeidspartnere i logistikk-kjeden. I NTP 2010-2019 ønsket man også å utvikle **SafeSeaNet** for å forenkle skipsrapportering til norske offentlige myndigheter.

3. Offentlige avgifter på godstransport

Aktørene som frakter gods på veg, sjø og bane blir stilt overfor en rekke ulike offentlige avgifter og gebyrer. For vegtransport består disse hovedsakelig av drivstoffavgiftene og bompenger, i tillegg til andre avgifter som årsavgift. Sjøtransporten påføres også drivstoffavgifter. I tillegg betaler aktørene for losing og losberedskap, skipsregistreringer og bruk av farleder og havner gjennom anløpsavgift og kaivederlag.

I kartleggingen av offentlige avgifter har vi kun samlet inn informasjon om de avgiftene som treffer de ulike transportformene direkte, og som er relatert til transportarbeidet aktørene tilbyr. Det betyr at enkelte avgifter, som for eksempel kjøps- og omregistreringsavgifter er holdt utenfor.

3.1. Offentlige avgifter vegtransport

Godstransporten på veg omfattes av seks ulike offentlige avgifter. Dette er CO₂-avgift, veibruksavgift, smøreoljeavgift, vektårsavgift i tillegg til bompenger og ferjetakster. To av disse avgiftene er inkludert i drivstoffprisen, og betales derfor avhengig av kjøretøyenes drivstofforbruk, mens bompenger og ferjetakst betales ved bruk av ulike strekninger. Smøreoljeavgiften er et påslag per liter smøreolje. Det er kun vektårsavgiften som betales årlig per kjøretøy.

To av avgiftene betales direkte på bakgrunn av kjøretøyets drivstofforbruk. For det første betaler aktørene en CO₂-avgift. Denne avgiften er ikke kun relevant for vegtransporten, men rammer også øvrige transportformer. Denne avgiften skal kompensere for kjøretøyenes CO₂-utslipp, og varierer derfor for ulike typer drivstoff. Videre representerer veibruksavgiften også en kompensasjon for vegtransportens eksterne virkninger utover CO₂-utslippet. En tyngre lastebil bruker i gjennomsnitt 0,44 l drivstoff per km, som innebærer en total drivstoffavgift på 2,3 og 2,8 kroner per km for henholdsvis diesel- og bensinbiler.¹⁷ Ifølge innspill fra interessentene utgjør disse drivstoffavhengige avgiftene den største delen av avgiftstrykket for godstransport på veg.

Videre betaler alle motoriserte kjøretøy en årlig vektårsavgift. Avgiften varierer fra 497 kroner til over 12 000 kroner, avhengig av kjøretøyets vekt, antall aksler og fjæringssystem.¹⁸ Utover den ordinære vektårsavgiften pålegges også alle dieseldrevne kjøretøy en miljødifferensiert årsavgift. Basert på innspill fra interessenter er det noen generelle karakteristikk på et klassisk norsk vogntog.¹⁹ Majoriteten er kjøretøy med luftfjæring, og er godkjent til tyngste vektklasse med 3 aksler. Dette tilsvarer en årlig grunnavgift på 3313 kroner. I tillegg velger de fleste å godkjennes for tilhenger til maksimal godkjent tyngde med 3 pluss 3 aksler, som tilsvarer et årlig tillegg på 4761 kroner. Den miljødifferensierte avgiften pålegges basert på kjøretøyets EURO-standard. Den klare hovedvekten er representert av kjøretøy som er EURO VI eller nyere, hvor den årlige avgiften maksimalt er 373 kroner. Totalt vil derved den årlige vektårsavgiften for et klassisk norsk vogntog være på rett i underkant av 8500 kroner.

Den siste sentrale kostnaden er bompenger som også er den eneste kostnaden som er strekningsavhengig. Bompenger belastes per passering, og varierer mellom 9 til 435 kroner per passering for tunge kjøretøy. For de aller fleste bomstasjonene ligger nivået på om lag 50 kroner per passering. Bomstasjonene er også i hovedsak sentrert rundt større byer og tettsteder i tillegg enkelte utvalgte vegstrekninger. For noen strekninger er det også nødvendig med ferje for deler av strekningen, og det påløper ferjetakst. Prisene varierer med

¹⁷ For gjennomsnittlig drivstofforbruk se

<https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/03a365b2dcf04eb6a1779a34752a0fb6/dokumentasjon-av-saga-v4.pdf>

¹⁸ Prisen er på 497 kroner for de minste motorvognkjøretøyene og vogntogene, og 12000 kroner for vogntog over 40 tonn med 2 pluss minst 3 aksler med annet fjæringssystem enn luftfjæring.

¹⁹ Innspill på avgiftstrykket for lastebil fra telefonsamtale med Norges Lastebileier-Forbund (NLF).

transportmiddelets størrelse, og ligger for lastebil og vogntog på en mellom 700 og 1500 kr per passering. Dette er dersom en betaler fullpris, men bedrifter har anledning til å få 40 % rabatt ved å inngå en forskuddsavtale med Autopass.

Tabell 3-1: Oversikt over offentlige avgifter på vegtransport.²⁰

Avgifter	Intervall (kroner)	Enhet
Bompenger	9 - 435	Kr per passering
Vektårsavgift	497 – 12 000	Kr per kjøretøy per år
Veibruksavgift	1,85 – 5	Kr per enhet drivstoff (liter, kg, Sm3)
CO ₂ -avgift	1,17 - 1,77	Kr per enhet drivstoff (liter, kg, Sm3)
Smøreoljeavgift	2,35	Kr per liter smøreolje
Ferjetakst	700 – 1500	Kr per passering

3.2. Offentlige avgifter sjøtransport

I likhet med vegtransport, betaler også sjøtransporten en rekke offentlige avgifter og gebyrer. Kostnadsstrukturen er relativt kompleks og de ulike avgiftene og gebyrene påføres aktørene avhengig av en rekke ulike faktorer. Drivstoffavgiftene består av CO₂-avgift, smøreoljeavgift, svovelavgift og NO_x-avgift. Videre består Kystverkets avgifter av losberedskapsavgift, losingsavgift, sikkerhetsavgift og gebyrer knyttet til farledsbevis, mens Sjøfartsdirektoratets gebyrer består av skipsregistreringsgebyrer. Sjøtransporten betaler også farvannsavgift og kaivederlag til de ulike kystkommunene ved anløp til havn.

Drivstoffavgiftene for sjøtransporten består av fire ulike avgifter. Det er smøreoljeavgift, CO₂-avgift, svovelavgift og NO_x-avgift. Utenriks sjøfart har fritak for drivstoffavgifter. CO₂-avgiften og smøreoljeavgiften er den samme som for vegtransport, og avhenger av drivstofforbruk. CO₂-avgiften avhenger også av type drivstoff. NO_x-avgiften ligger på 23,48 kroner per kg utslipp, og redere kan alternativt betale en redusert avgift til NO_x-fondet.

Avgifter til Kystverket består av fire ulike avgifter. Losberedskapsavgiften betales av alle skip over 8000 BT, men med fritak for skip med over 50 poeng på ESI-indeksen. Betalingsplikten inntreffer når fartøyet passerer grensen for gebyrbelagt farvann ved inn- eller utseiling, og nivået på avgiften avhenger av skipenes størrelse målt i bruttotonnasje. Betalingspliktige skip kan enten betale en engangsavgift ved inn- og utseiling, eller betale en årsavgift. Årsavgiften ligger på mellom 63,55 og 77,3 kroner per BT, mens engangsavgiften varierer mellom 0,83 kroner per BT og 1 krone per BT. I den grad skipene benytter statslos, betaler aktørene også for dette arbeidet i lospliktig farvann. Losingsavgiften betales per time med statslos der timesatsen som benyttes avhenger av størrelse på skipet, og varierer fra 1506 kroner per time til 3892 kroner per time. Det betales alltid minst for tre timer. I lospliktig farvann har også enkelte skip (følger navigatøren) farledsbevis som gjør at man ikke trenger å benytte statslos. I disse tilfellene betaler aktørene kun for den praktiske og teoretiske prøven i tillegg til utstedelse av det gyldige farledsbeviset, til sammen rundt 5700 kroner per farledsbevis. I tillegg betaler aktørene en sikkerhetsavgift til trafikkentralene dersom skipene anløper innenfor et definert sikkerhetsområde. Sikkerhetsavgiften gjelder for alle skip over 70 meter, og varierer med størrelsen på skipet og hvilket VTS-område skipene anløper i. Avgiften varierer fra 0,18 kroner per BT per anløp til 1,08 kroner per BT per anløp.

²⁰ Regjeringens avgiftssatser 2021, Skatteetatens oversikt over vektårsavgift og Autopass sin oversikt over bompenganeanlegg og priser for ferjebilletter.

Sjøfartsdirektoratets gebyrer består av førstegangsregistrering av skip og årlige registreringer, sertifiseringer og sertifikatutstedelse og skipsregistreringer (NOR).

Trafikantene og transportbrukerne stilles overfor en rekke kostnader knyttet til bruk av havn og kaianlegg. Dette gjelder alt fra avgifter og vederlag til havneeierne til godtgjørelse for bruk av logistikk som slepefartøy, kraner etc. Sjøtransporten betaler en farvannsavgift (anløpsavgift) og kaivederlag ved alle havneanløp. I enkelte havner betales også et varevederlag. Kystkommunenes innkreving av farvannsavgift er fastsatt i lokale forskrifter, og man har ingen komplett oversikt over størrelsen på disse avgiftene. Det varierer i hvilken grad aktørene betaler farvannsavgiften, da flere anløp skjer til private kaier som ikke er gjenstand for eksplisitt betaling av slike kostnader.

Tabell 3-2: Oversikt over offentlige avgifter på sjøtransport.²¹

Avgifter	Intervall (kroner)	Enhet
Losberedskapsgebyr:		
- per passering eller	0,83 – 1	Kr per BT per passering
- årsavgift	63,55 – 77,3	Kr per BT per år
Losingavgift	1 506 – 4 141	Per time med los (min. 3 timer)
Farledsbevis		
- praktisk og teoretisk prøve	4 564	Per bevis
- utstedelse av bevis	1 140	Per bevis
Sikkerhetsavgift	0,18 – 1,08	Per BT per anløp
CO ₂ -avgift	1,17 - 1,77	Kr per enhet drivstoff (liter, kg, Sm3)
Smøreoljeavgift	2,35	Kr per liter
Svovelavgift	0,1402	Kr per liter for hver påbegynt 0,1 pst vektandel svovel
NO _x -avgift		
- statlig avgift	23,48	Per kg NO _x
- NO _x -fondet	10,50	Per kg NO _x
Kaivederlag	0,62-1,24	Per anløp per døgn
Førstegangsgebyr NIS		
- førstegangsbeløp	5 000	Kr per registrering
- i tillegg	2 – 5	Kr åer nettotonn per registrering
Førstegangsgebyr NOR	47 887 – 1 803 260	Kr avhengig av bruttotonnasje og opprinnelsesland
Årsgebyr NOR og NIS	2 000 – 10 000	Kr per år avhengig av størrelse

²¹ Sjøfartsdirektoratets gebyrtariff, Kystverket (2021), Oslo havn, Stavanger havn, Tromsø havn, Ålesund havn, Trondheim havn og Stortingsvedtak om særavgifter for budsjettåret 2021.

3.3. Offentlige avgifter banetransport

Godstransporten på bane omfattes i hovedsak av drivstoffavgifter og infrastrukturavgifter. Ettersom en større andel av godstransporten er elektrifisert, er nå anslagsvis under 20 prosent av godstransporten fortsatt drevet av dieseltog. Bruken av dieseltog er kun på strekninger uten strømføring, eksempelvis Nordlandsbanen. For disse strekningene er det vedtatt elektrifisering fremover. Her påløper drivstoffavgifter tilsvarende som for bil og sjø.

Kjørevegsavgiften/infrastrukturavgiften omfatter det meste av godstransport på bane. Denne utgjør en grunnpris med påslag for ulike elementer. Avgiften varierer i hovedsak med strekninger, hvor avgiften skal kompensere for trafikktrykket. Det er også en del strekninger hvor det gis rabatter på om lag 75 prosent, særlig det som er definert som underutnyttede strekninger. Etter innspill fra aktører i markedet anslås infrastrukturavgiften og påslag til denne å representere mellom 3 og 10 prosent av fremføringskostnaden, avhengig av de ulike strekningene.

Tabell 3-3: Oversikt over offentlige avgifter på jernbane.²²

Avgifter	Intervall (kroner)	Enhet
Infrastrukturavgift		
- grunnpris	0,51-2,71	Øre pr. brutto tonnkm
- kapasitetsavgift ²³	542,23	Kr per tog
Påslag		
-hovedflyplass	2,24	Øre pr. brutto tonnkm
-malm og mineraler	3,65-5,42	Øre pr. brutto tonnkm
Terminalavgift		
- godsterminal	113-273	Kr per anløp
- tømmerterminal	22	Kr per anløp
CO ₂ -avgift	1,58	Kr per liter diesel
Smøreoljeavgift	2,35	Kr per liter smøreolje
NO _x -avgift		
- statlig avgift	23,48	Per kg NO _x
- NO _x -fondet	10,50	Per kg NO _x

²² Regjeringens avgiftssatser 2021, Statement og dokumentasjonen til SAGA.

²³ Gjelder kun Oslo Lokal.

4. Hvor stor andel av godset som i 2016 gikk på veg over 300 km, er nå overført til sjø?

Basert på statistikk fra SSB finner vi tilnærmet ingen endring i godsandelene mellom ulike transportformer fra 2016 til 2019. Det har vært en andelsforskyvning mot jernbane for varer innen jordbruk-, skogbruk og fiske, og det har vært en økning i vegtransportens andel innen nærings- og nytelsesmidler. Resterende vareslag har hatt uendret transportmiddelfordeling i denne perioden. Det er lite som tilsier at det har skjedd store overføringer fra vegtransporten over 300 km til sjø, samtidig er dette i stor grad vurderinger gjort på bakgrunn av tilgjengelig data som er svært aggregerte.

Offentlig statistikk gir et overordnet grunnlag for vurdering av utviklingen av godsvolumer for veg, sjø, luft og bane de senere årene. Datamaterialet er hentet fra SSBs statistikk på godstransport, i tillegg til en bestilling av data fra lastebilundersøkelsen på transporter over 300 km.²⁴ Statistikken er sammenstilt med litteratur på godstransporten for de fire transportformene (veg, sjø, bane og fly), i kombinasjon med innspill fra interessenter for å nyansere bildet.²⁵ Den tilgjengelige statistikken er relativt aggregert, og med bakgrunn i oppdragets korte tidsramme har det vært lite anledning til å hente inn ytterligere statistikk. Informasjonsgrunnlaget gir derfor ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om endringer i andelene kommer som følge av de tiltakene som er satt i verk for overføringer mellom transportmidler. Mulige sammenhenger er drøftet kvalitativt.

4.1. Utvikling i totale godsmengder

Over perioden 2015 til 2019 ble det i gjennomsnitt fraktet om lag 500 millioner tonn gods årlig til sammen for transportformene innen sjøfart, veg, jernbane og luftfart.²⁶ Samlet sett har det vært en svak nedgang i godsvolumene over perioden på om lag tre prosent. Samtidig har trenden vært positiv siden 90-tallet, og forventes også å være det fremover.²⁷ Majoriteten av volumet er representert av godstransport på veg med 50 prosent av volumene, tett etterfulgt av frakt på sjø, mens om lag syv prosent fraktes med jernbane. En neglisjerbar godsmengde fraktes med lufttransport. Det har innad i perioden vært en svak økning i sjøtransportens andel av total godsmengde fra 40 til 43 prosent, mens veg har redusert sin andel fra 53 til 50 prosent. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til statistikken slik at mindre endringer må tolkes med varsomhet.

Målet om overføring av gods til sjø omfatter transporter på veg over 300 km. En betydelig andel av de totale godsmengdene på veg fraktes over kortere distanser enn 300 km, og bare 7-8 prosent er langdistansefrakt. Tidligere studier viser også at det i hovedsak er godstransporten over 300 km på veg som har en reell konkurranseflate mot andre transportformer.²⁸ Figur 4-1 viser utviklingen for total godstransport ekskludert godstransport på veg under 300 km, og fordeling på transportformene. For sjø og jernbane vil majoriteten av transporten representere lengre distanser, men det er også noe som er kortere. Vi har fått innspill fra ulike interessenter for å kunne vurdere andelen av transporten for sjø og bane som går under 300 km. Det er knyttet

²⁴ Vår informasjon om godstransport baserer seg på informasjon fra SSB-tabellene: 06989 og 06988 for lastebil, 10916 og 08923 for sjøfart, 10511 for jernbane, 08506 for fly. I tillegg har vi bestilt informasjon fra SSB tilsvarende den i 06989 og 06988 for godstransport med lastebil over 300 km.

²⁵ Vi har hentet inn innspill fra Kystverket, Norges Lastebileier-Forbund, CargoNet, Kystrederiene og Norske Havner.

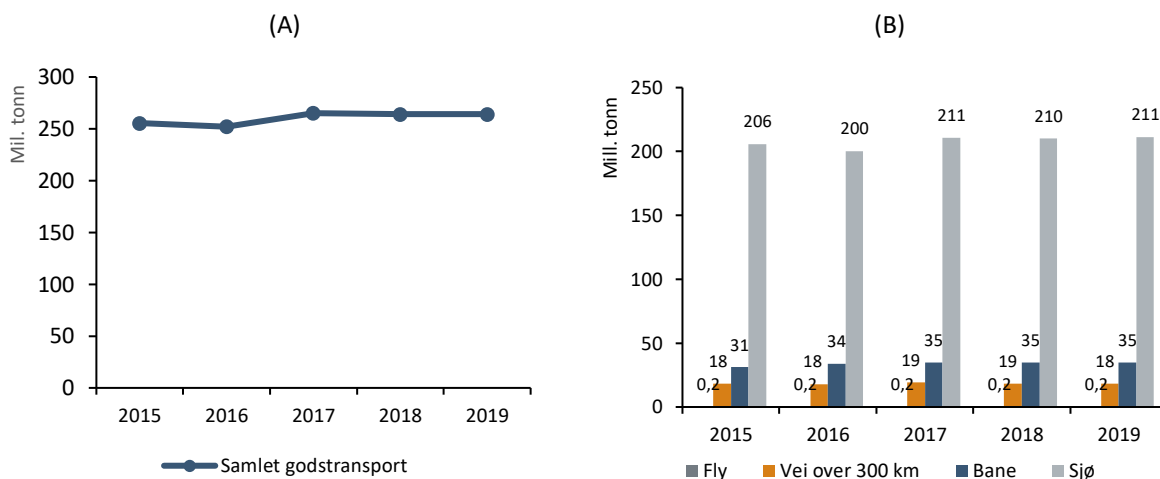
²⁶ Kilde: SSB-tabell 06989 og 06988 for lastebil, 10916 for sjøfart, 10511 for jernbane, 08506 for fly. Tallene inkluderer norsk sokkel.

²⁷ Se Nasjonal transportplan 2022 -2033: Oppdrag 2 Utviklingstrekk og framskrivninger

²⁸ (Riksrevisjonen, 2018; NTP Godsanalyse - Hovedrapport, 2015; Vartdal, et al., 2020).

svært stor usikkerhet til disse andelene, og dersom man ser på transportytelsen er gjennomsnittlig transportetappe i underkant av 400 km for sjø. Ettersom det er lengre transporter som er dominerende for både sjø og bane og vi ikke har hatt tilgang på den reelle fordelingen på transportert mengde over og under 300 km for disse transportformene har vi beholdt de samlede godsmengdene som sammenlikningsgrunnlag.

Figur 4-1: Utviklingen fra 2015-2019 i total godsmengde hvis man kun inkluderer vegtransporten som er over 300 km (A) og utviklingen i godsvolumer for de ulike transportformene (B).²⁹

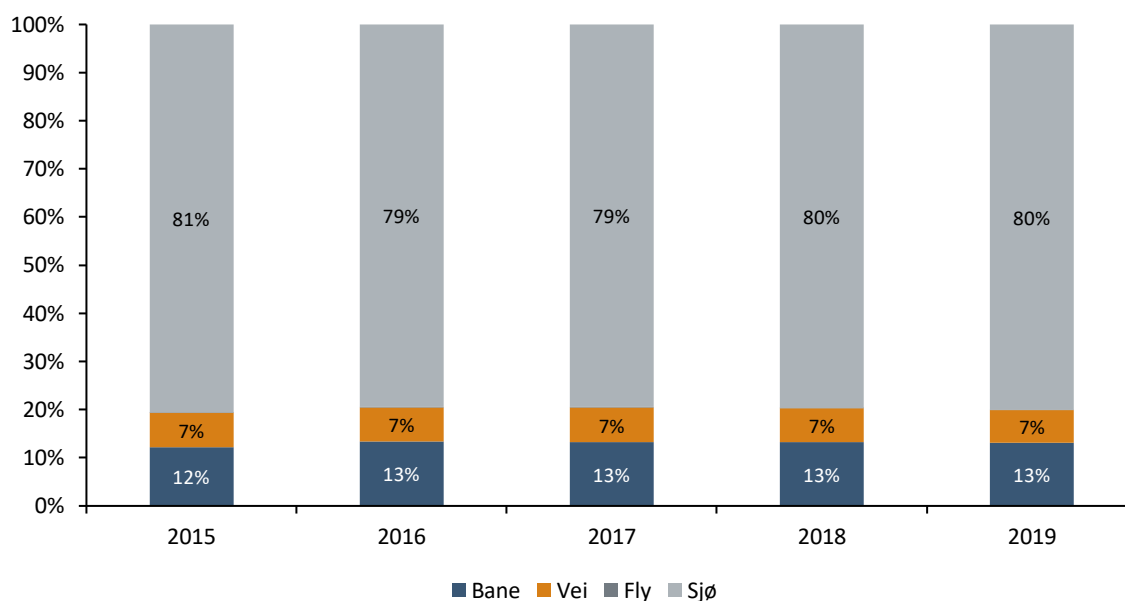


Samlet representerte volumene transportert på sjø, bane, luft og veg over 300 km om lag 253 millioner tonn i 2016, og 264 millioner tonn i 2019. Økningen kommer hovedsakelig av en svak oppgang i mengden gods fraktet på jernbane og sjø, mens vegtransporten over 300 km har vært uendret i perioden. Godstransport med fly er den transportformen som samlet sett har hatt størst økning, hvor volumet har økt med om lag 30 prosent fra 168 000 til 217 000 tonn. Her må det imidlertid påpekes at det opprinnelige volumet er relativt lavt. Økningen i sjøtransporten har i hovedsak vært i havner som håndterer mindre enn 1 million tonn gods.³⁰ For disse havnene var det en oppgang fra 2015 til 2019 på i underkant av 40 prosent, mens mengden gods som transporteres mellom de større havnene har vært stabil på i overkant av 180 millioner tonn. Den største utviklingen var fra 2016 til 2017. Figur 4-2 viser endringer i andelene av transportere volum for de ulike transportformene.

²⁹ Kilde: SSB tabell 06989 for transporter over 300 km, 06988 for transporter over 300 km, 10916,08506 og 10511 sammenstilt av Menon Economics. Tallene inkluderer norsk sokkel

³⁰ Definert av SSB som årshavner. Årshavner utgjør mellom 10 og 15 prosent årlig av godsmengden på sjø, mens majoriteten fraktes av de større havnene.

Figur 4-2: Fordelingen av godsvolum for veg over 300 km, sjø, luft og jernbane.³¹



Volumendringene er for små til å gi betydelige utslag i transportmiddelfordelingen. Sammenlignet med totalbildet som også inkluderer vegtransport under 300 km finner vi ikke igjen den samme andelsforskyvingen mellom transportmidlene for lange transporter. Det er ikke mulig å vurdere hvorvidt dette forklares av overføring av gods eller en generell nedgang i transportert volum over korte distanser. Det finnes imidlertid en rekke tiltak som søker å få til økt godsoverføring, også på kortere distanser. Eksempelvis har Yara lansert et autonomt skip som skal erstatte dagens frakt med lastebil. Skipet forventes å kunne testes for kommersiell trafikk mot slutten av 2021. Asko har også igangsatt lignende initiativ som skal erstatte dagens trailertransport mellom Østfold og Vestfold. Begge disse initiativene utfordrer dagens definerte konkurranseflater ettersom de erstatter kortdistanse godstransport på veg.

³¹ Kilde: SSB tabell 06989 for transporter over 300 km, 06988 for transporter over 300 km, 10916, 08506 og 10511 sammenstilt av Menon Economics.

4.2. Utvikling for hvert vareslag

I tidligere nasjonale transportplaner påpekes det at økte markedsandeler for sjø på bekostning av vegtransport i stor grad må vinnes fra vegtransportens kjerneområder som er varer som har strenge krav til fleksibilitet, frekvens og pålitelighet.³² Riksrevisjonen påpeker i sin undersøkelse at pris og punktlighet, tett etterfulgt av transporttid og fleksibilitet er sentrale kriterier for speditører og vareeiere ved valg av transportform.³³ Eksempler på varetyper som faller inn under denne kategorien er frakt av fersk laks, forbruksvarer og nærings og nytelsesmidler.³⁴ Ulike analyser gjennomført av TØI støtter også opp under at konkurransen er størst for stykkgoods.³⁵ Når det gjelder bulktransporten som i hovedsak omfatter råvarer og petroleumsprodukter som olje, gass og malm, er det i liten grad konkurranse mellom transportformene. Bulktransport over lange avstander fraktes i hovedsak i store mengder på sjø og det vil ikke være kostnadseffektivt å frakte slike varer med lastebil.

For å nyansere utviklingstrekkene i de overordnede godsvolumene har vi gjort en vurdering av utviklingstrekk fordelt på fem overordnede vareslag³⁶:

- *Jordbruks-, skogbruks- og fiskeprodukter*
- *Nærings- og nytelsesmidler*³⁷
- *Kull, koks, olje og kjem. prod. inkl. gjødsel*
- *Malm, stein, grus, sand, leire, salt, sement, kalk, andre min. byggem. og avfall*
- *Andre bearbejdede varer og stykkgoods.*

Figur 4-3 presenterer fordelingen for de ulike transportformene i 2019. For sjø og særlig jernbane utgjør malm mm. en stor andel av den typen vareslag som transporteres. For sjø er også store deler av godset representert av *kull, koks, olje og kjemiske produkter*, hvor 90 prosent av lastetyperen for dette vareslaget er petroleumsrelatert. Malm mm. er også det mest dominerende vareslaget for transport *under 300 km* på veg, og kan henge sammen med intermodalitet i transporten. Dersom vi kun ser på veg over 300 km, er sammensettingen en annen. Mens de kortere transportene med lastebil preges av bulktransport, er en betraktelig større andel *stykkgods* og *nærings og nytelsesmidler* for etapper over 300 km.

³² Se NTP 2010-2019.

³³ (Riksrevisjonen, 2018) (Mjøsund, Pinchasik, Grønland, & Hovi, 2019) (Haram, Hovi, & Caspersen, 2015).

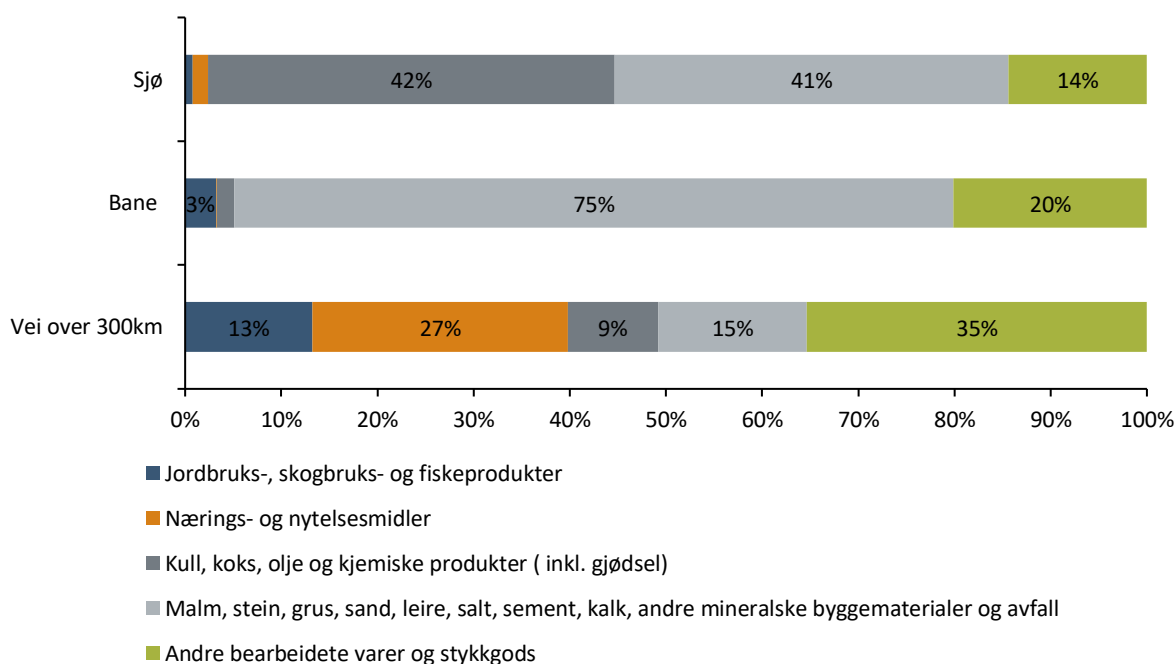
³⁴ Se NTP 2010-2019.

³⁵ (Riksrevisjonen, 2018).

³⁶ For godstransport på fly er det ikke tilgjengelig statistikk på vareslag, og kapittelet vil videre kun se på bane, veg og sjø.

³⁷ Nærings- og nytelsesmidler inneholder også fisk og fiskeprodukter og noen jordbruksprodukter. Forskjellen er at varene under nærings- og nytelsesmidler er bearbejdet og konserverte. Se <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/10>

Figur 4-3: Fordelingen av type vareslag for hver transportform for 2019.^{38,39,40}



For alle vareslag er det samlet sett en relativt stabil utvikling over perioden. Det har vært en økning i perioden i jordbruksvarer og malm og grus, mens det virker å være minkende frakt av kull og olje. Det er ingen tydelig utvikling på hverken nærings- og nytelsesmidler eller stykkgods. Samtidig som vi ser lite endringer i den overordnede utviklingen i vareslagene, betyr ikke det nødvendigvis at det ikke har skjedd forskyvninger i transportmiddelfordelingen innad i hvert vareslag.

Når det gjelder kull, koks, olje og kjemiske produkter ser fordelingen omtrent identisk ut for hele perioden. Sjøtransporten dominerer, og står for 97 prosent av fraktet volum.⁴¹ Det er både mindre volum å overføre og de øvrige transportformene er mindre egnet for frakt av denne typen.⁴² Noe av det samme bildet gjelder for frakt av malm mm., der man heller ikke har sett store endringer i fordelingen mellom ulike transportformer. Rundt 70 prosent fraktes med sjøtransport.

Stykkgods for lengre distanser vurderes til å være den varetypen hvor det er størst potensial for å overføre fra veg til andre transportformer. Sammen med *Nærings- og nytelsesmidler* er det derfor innen vareslaget *Andre bearbejdet varer, stykkgods, og jordbruks-, skogsbruks- og fiskeprodukter* det er mest relevant å se etter en overføringseffekt. De videre delkapitlene presenterer utviklingen for disse vareslagene.

³⁸ Når vi ser på fordelingen av vareslag for sjø ser vi kun på kvartalshavner, som da representerer havner som tar imot mer enn 1 000 000 tonn i året.

³⁹ Vi har ikke tall for fordeling av vareslag for godstransport på fly.

⁴⁰ Kilde: Tabell 06989 og 06988 over 300 km for lastebil, 08923 for sjøfart, 10511 for jernbane.

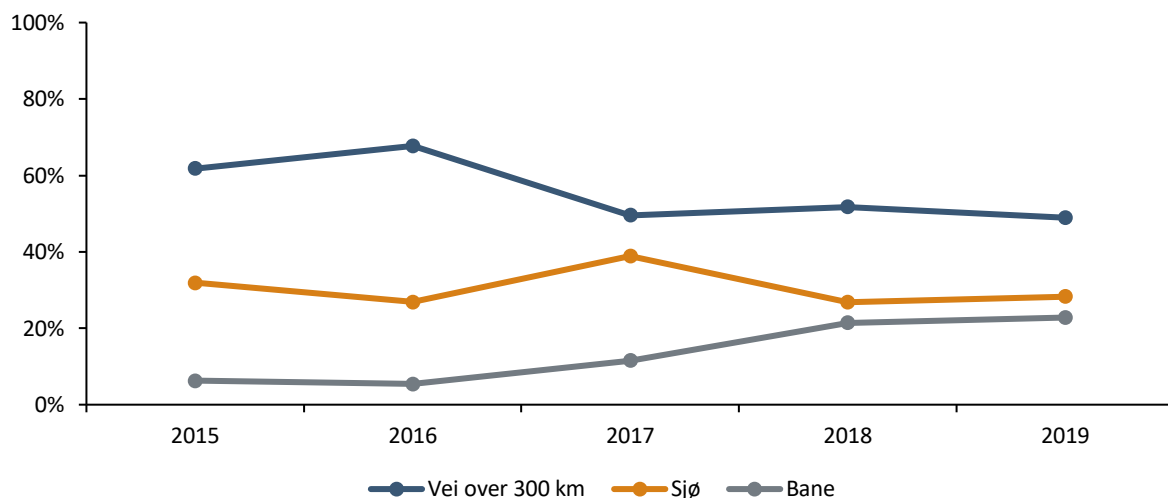
⁴¹ Som tidligere nevnt omfatter denne kategorien petroleumsrelaterte lastetyper som gjerne fraktes som våtbulk, hvor sjøtransporten har klar konkurransefordel.

⁴² Ettersom sjøtransport har en tydelig konkurransefordel innenfor frakt av våtbulk kan man anta at det som ikke fraktes på sjø fraktes på andre transportformer av andre grupper som gjør volumene lite egnet for overføring.

Jordbruks-, skogbruks- og fiskeprodukter

Transport av jordbruks- skogbruks- og fiskeprodukter innebærer en variasjon av gods som korn, levende dyr, fisk og fiskeprodukter og tømmer. Denne varegruppen har historisk vært dominert av vegtransporten, med bakgrunn i fremkommelighet og fleksibilitet. Over tid har særlig jernbane økt andelen, fra 6 til 23 prosent. Dette kommer i hovedsak av økt godsvolum på jernbane i perioden, og ikke nedgang for de øvrige transportformene. Økningen representeres i hovedsak gjennom økt eksport. Denne utviklingen stemmer godt overens med økningen man har sett i tømmereksport til Sverige. Det har også blitt iverksatt en tilskuddsordning som skal sørge for overføring fra veg til jernbane som det forventes at skal bidra ytterligere til denne utviklingen (Samferdselsdepartementet, 2019).

Figur 4-4 Transportformenes andel av transportert godsmengde for Jordbruks-, skogbruks- og fiskeprodukter. ^{43,44,45}



⁴³ Når vi ser på fordelingen av vareslag for sjø ser vi kun på kvartalshavner, som da representerer havner som tar i mot mer enn 1 000 000 tonn i året.

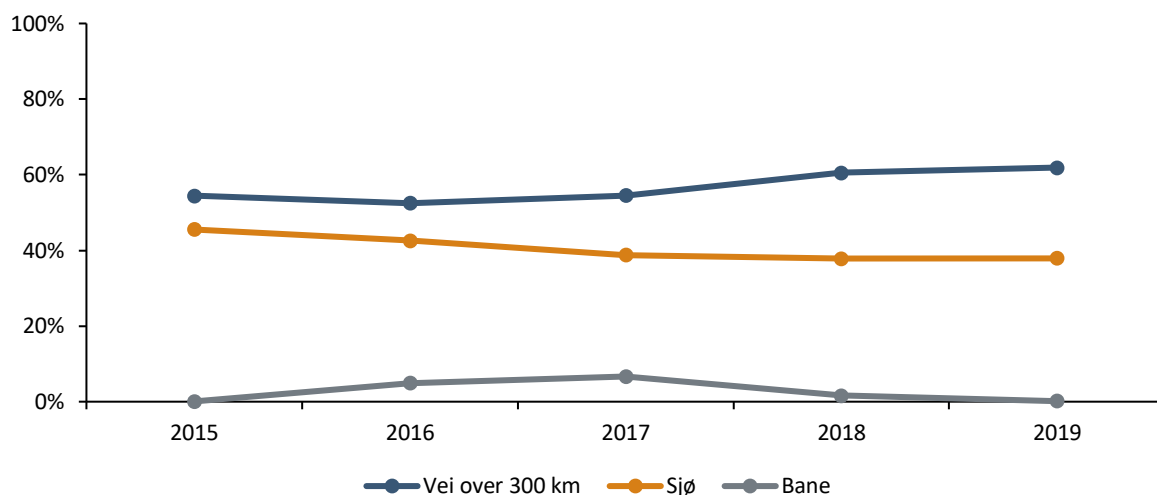
⁴⁴ Vi har ikke tall for fordeling av vareslag for godstransport på fly.

⁴⁵ Kilde: Tabell 06989 og 06988 over 300 km for lastebil, 08923 for sjøfart, 10511 for jernbane.

Nærings- og nytelsesmidler

Frakt av nærings- og nytelsesmidler omfatter i hovedsak frakt av ulike bearbeidede mat- og drikkevarer. Som påpekt innledningsvis er det blant annet innen dette vareslaget det er potensial for overføring. Majoriteten av nærings- og nytelsesmidler transporteres på veg, resten på sjø. Her ser vi en økning i godstransport med lastebil økt i perioden fra 54 til 62 prosent. Dette er et resultat av både oppgang i vegtransporten og nedgang i volum for sjøtransporten.

Figur 4-5 Transportformenes andel av transportert godsmengde for Nærings- og nytelsesmidler.^{46,47,48}



⁴⁶ Når vi ser på fordelingen av vareslag for sjø ser vi kun på kvartalshavner, som da representerer havner som tar i mot mer enn 1 000 000 tonn i året.

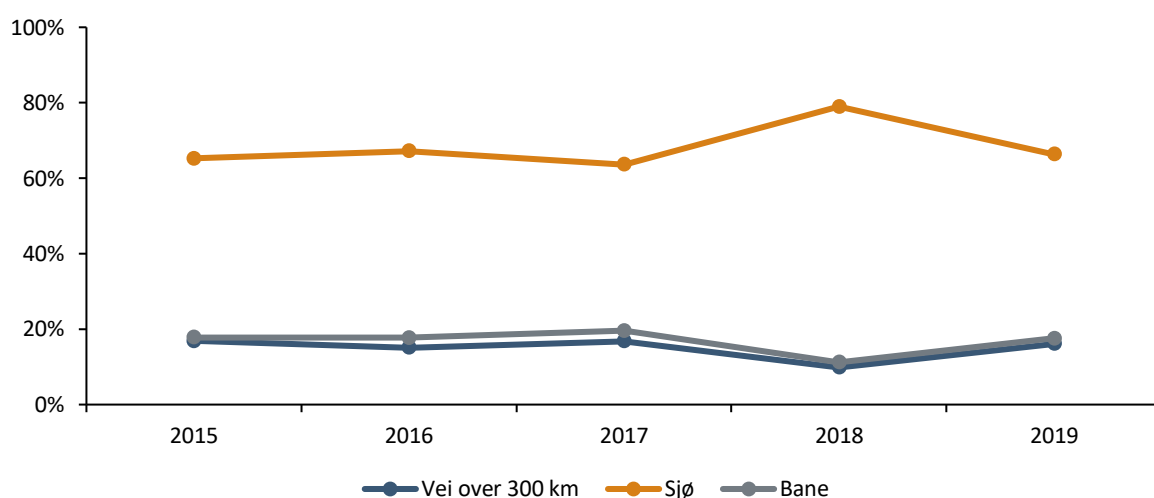
⁴⁷ Vi har ikke tall for fordeling av vareslag for godstransport på fly.

⁴⁸ Kilde: Tabell 06989 og 06988 over 300 km for lastebil, 08923 for sjøfart, 10511 for jernbane.

Andre bearbejdede varer og stykkgods

For denne godstypen ser vi ingen særlige trender hverken for veg eller for sjø, noe som kan tyde på lite overføring. Om lag 60 prosent fraktes på sjø, mens bane og veg står for 20 prosent hver. Det ble transportert noe mindre av dette vareslaget på veg i volum i 2016, men nivået har vært jevnt både før og siden. På sjø har godsvolumet vært relativt stabilt bortsett fra en dobling fra 2017 til 2018, som justerte seg tilbake til samme nivå i 2019. Samtidig har vi kun anledning til å se på endring for andre bearbejdede varer og stykkgods for de største havnene, mens økningen i godsmengde vi viste til innledningsvis har forekommet for de mindre havnene. Dersom vi ser på fordelingen på lastetype for havner totalt, er det lite som tyder på at endringen stammer fra stykkgods. I hovedsak er det tørrbulk som har økt for sjøtransport i perioden, og dette sammenfaller med innspill fra interessenter i bransjen.

Figur 4-6 Transportformenes andel av transportert godsmengde for Andre bearbejdede varer og stykkgods. ^{49,50,51}



⁴⁹ Når vi ser på fordelingen av vareslag for sjø ser vi kun på kvartalshavner, som da representerer havner som tar i mot mer enn 1 000 000 tonn i året.

⁵⁰ Vi har ikke tall for fordeling av vareslag for godstransport på fly.

⁵¹ Kilde: Tabell 06989 og 06988 over 300 km for lastebil, 08923 for sjøfart, 10511 for jernbane.

5. Referanser

- Autopass. (2021). *Oversikt over bompengeanlegg og ferjetakster*. Hentet fra <https://www.autopass.no/Betaling/>
- BaneNor. (2021). Network Statement 2021.
- Finansdepartementet. (2020). *Avgifssatser 2021*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2021/id2767486/>
- Finansdepartementet. (2021). Stortingsvedtak om særavgifter for budsjettåret 2021.
- Haram, H. K., Hovi, I. B., & Caspersen, E. (2015). *Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport*. TØI - Rapportnr 1424/2015.
- Innst. 313 S (2017-2018). *Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane*.
- Innst. 460 S (2016-2017). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018-2029*.
- Jernbanedirektoratet. (2019). Dokumentasjon av SAGA versjon 4.
- Kystverket, Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen og Avinor. (2015). *NTP Godsanalyse*.
- Meld. St. 26 (2012-2013). Nasjonal transportplan 2014-2023.
- Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonaltransportplan 2018-2029*.
- Mjøsund, C. S., Pinchasik, D. R., Grønland, S. E., & Hovi, I. B. (2019). *Nordiske virkemidler for overføring av godstransport fra veg til sjø og bane*. TØI - Rapportnr 1706/2019.
- Oslo havn. (2021). Priser og forretningsvilkår.
- Prop. 1 S (2020-2021). For budsjettåret 2021 fra Samferdselsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane*. Dokument 3:7 (2017–2018) 2018.
- Samferdselsdepartementet. (2019, September 5). *Mer gods på bane*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/gods-pa-bane/id2344802/
- Sjøfartsdirektoratet. (2021). Forskrift om gebyr for tjenester som utføres av Sjøfartsdirektoratet.
- Skatteetaten. (2021). *Sats for vektårsavgift*. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/satser/vektarsavgift/>
- St. meld. nr. 16 (2008-2009). Nasjonal transport 2010-2019.
- St.meld. nr. 24 (2003-2014). Nasjonal transportplan 2006-2015.
- St.meld. nr. 46 (1999-2000). Nasjonal transportplan 2002-2011.
- Statens vegvesen, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Avinor. (2015). *NTP Godsanalyse - Hovedrapport*.

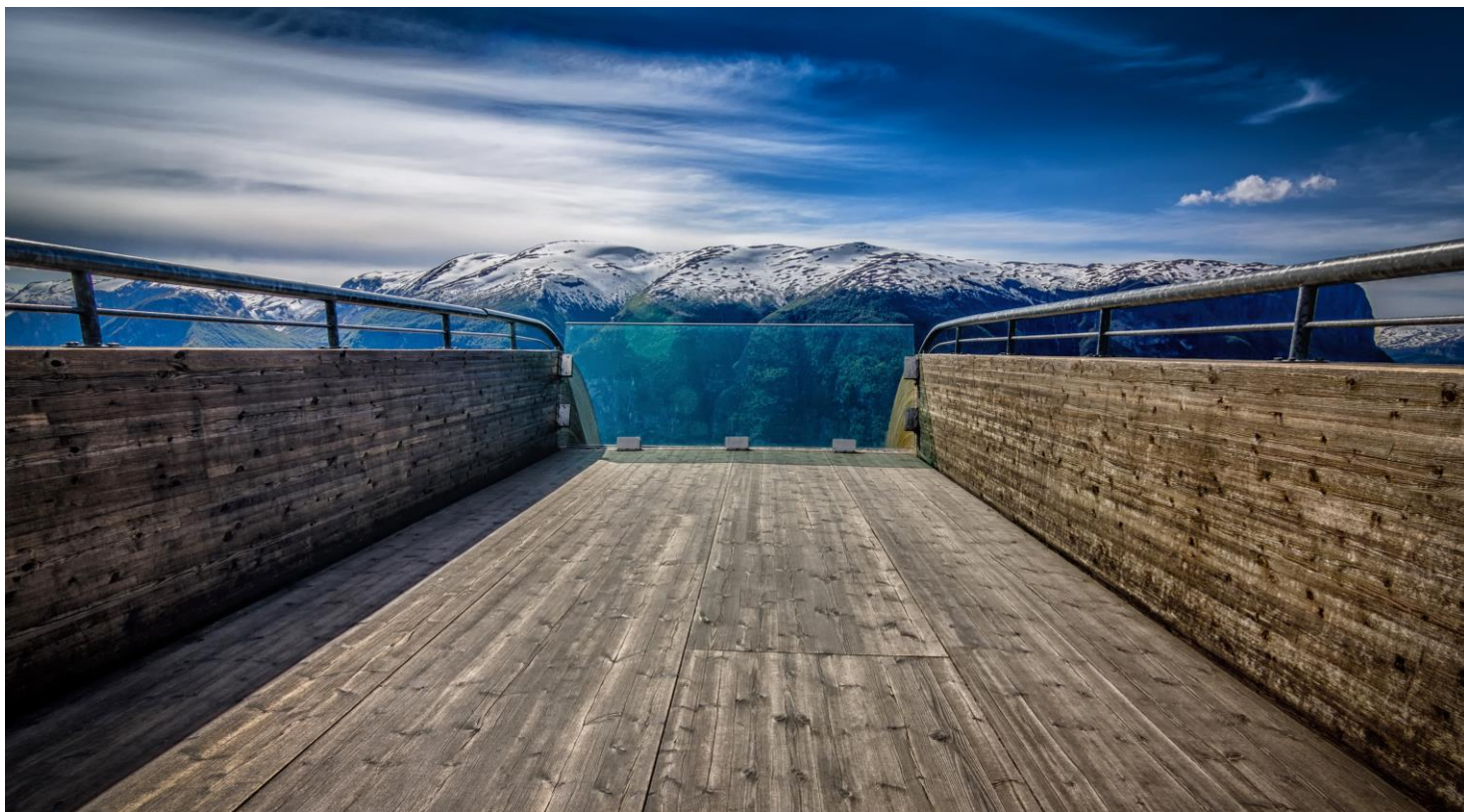
Stavanger havn. (2021). Prislister og vilkår 2021.

Tromsø havn. (2020). Priser 2020 for bruk av infrastruktur og tjenester som tilbys av Tromsø havn KF.

Trondheim havn. (2021). Prislister 2021 havnetjenester.

Vartdal, T., Ustvedt, T., Marskar, E.-M., Lysgård, H., Vingan, A., Drösemeyer, H., . . . Askildsen, T. C. (2020).
Godstransport- et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Ålesund havn. (2021). Priser og vilkår 2021 for bruk av Ålesundsregionens havn.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no