

Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Oslo, 1.10.2019

Høringsuttalelse fra Norske Havner:

Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet

Norske Havner viser til brev 28. juni 2019 hvor Samferdselsdepartementet sendte rapporten *Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet* ut på høring.

Norske Havner representerer havnene i Norge. Våre medlemmer er viktige samfunnsbedrifter som legger til rette for effektiv og klimavennlig transport, utvikling av lokalt næringsliv, arbeidsplasser og vekst langs kysten.

Norge skal fremover imøtekomme både stor transportvekst, betydelige reduserte klimautslipp og stor næringsvekst i havrommet. Mange av løsningene på utfordringene i transportsektoren ligger i effektiv og klimavennlig sjøtransport. Havnene vil med andre ord spille en viktig rolle for bærekraftig utvikling fremover. Oppsummert har Norske Havner har følgende tilbakemeldinger på utvalgets arbeid:

- Godsoverføring er ikke et mål i seg selv, men vil i uoverskuelig fremtid være et viktig virkemiddel for å nå miljø- og klimaforpliktelser, redusere ulykker og slitasje på infrastruktur. Det er viktig at offentlig planlegging og reguleringer stimulerer til en bedre fordeling av godsmengder mellom transportformene ved å utnytte de enkelte transportformenes naturlige fortinn.
- Investering i ny teknologi vil i mange sammenhenger være forbundet med økonomisk risiko. Det er derfor viktig at staten har et virkemiddelapparat som avlaster investeringsevne i ny teknologi og reduserer finansiell risiko for å endre transportmiddelfordelingen i samfunnet.

- Planlegging av norsk transportinfrastruktur vil være tjent med mer differensiert transportkompetanse. Vår oppfatning er at det i dag er et for homogent miljø som utfører analyser og planlegger infrastruktur for fremtiden (NTP)

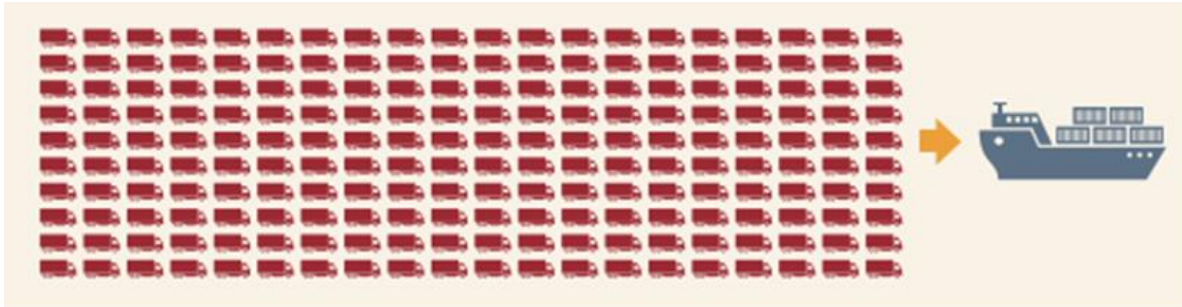
Norske Havner tror ny teknologi vil være avgjørende i utviklingen av en bærekraftig transportsektor og vil under redegjøre for våre syn knyttet til ekspertutvalgets hovedbudskap og anbefalinger.

Godstransport og godsoverføring

Norske Havner er enig med utvalget i at bevegelsesfrihet og mobilitet er avgjørende for lokale bedrifters konkurransekraft. Effektive transportløsninger skaper konkurransemessige fordeler som bidrar til vekst og utvikling gjennom å korte ned avstand og tidsbruk mellom råvaretilgang, produksjon og markeder.

Lokal konkurransekraft avhenger av at fremtidens transportløsninger er effektive og bærekraftige. En stor andel av norsk verdiskaping bygger på naturgitte fortrinn og utnyttning av naturressurser utenfor de store byene. Gode transportkorridorer på land og vann er viktig for å få varer fra produksjon til marked. Valg av transport avhenger av flere faktorer. I lys av bærekraftsbegrepet er det viktig at transport av gods har lave miljø- og klimautslipp, lave lokale utslipp, få ulykker og liten slitasje på infrastruktur (eks. veislitasje).

Når godset reiser kollektivt reduseres utslipp. Godstransport på sjø og bane er de bærekraftige alternativene. Et skip kan erstatte 200 lastebiler fra veinettet og halvere utslippene av CO² per tonnkilometer.



1

Transportøkning

Ifølge grunnprognoser fra Nasjonal transportplan (NTP) 2018–2027 vil tungtransporten på norske veier øke betraktelig de neste årene. Antallet tunge lastebiler forventes å øke med 70 prosent de neste 30 årene. Selv om teknologi vil endre transportsystemet vil det ikke fjerne transportbehovet.

Rapporter fra Transportøkonomisk Institutt (TØI) viser at tunge kjøretøy er involvert i hver tredje dødsulykke på norske veier, at nesten 90 prosent av veislitasjen skyldes lastebiler, og at tungtransporten står for 70 prosent av helseskadelige utslipp i storbyer. En overføring av gods fra vei til sjø vil gjøre transportsektoren mer bærekraftig.

Videre er det en stor utfordring med utenlandske vogntog som operer i Norge. Disse har ofte sjåførere med dårlige eller ulovlige arbeids- og lønnsforhold. Ofte har også sjåførere og kjøretøyer dårligere forutsetninger for å operere i nordisk klima. Det er også grunn til å tro at dette er de vogntogene som blir skiftet ut sist om det ikke blir satt inn nødvendige tiltak.

Mer bruk av båt vil trolig medføre mer bruk av lokale sjåførere og transportselskaper. Det vil igjen legge til rette for bruk av ny og utslippsfri teknologi raskere. Norske selskaper er ofte tidlig ute med å investere i ny teknologi og ny teknologi blir ofte tatt i bruk på kortere distanser først.

Dette er også noe av bakgrunnen til at Riksrevisjonen gjentatte ganger kritisert myndighetene for at de ikke har fulgt opp ønsket om å overføre mer godstransport over lange avstander fra vei til sjø og jernbane, og konkluderer med at det trengs langt mer aktiv styring og effektive tiltak.

¹ Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

Det viktige spørsmålet er hvordan vi ønsker at transportsystemet skal fungere og hvordan skal vi regulere transportsektoren for å få til en hensiktsmessig fordeling av gods. Og, hvordan kan teknologien hjelpe oss til en slik utvikling.

Utvalgets vurderinger av godsoverføring

Det er interessant at når utvalget skal vurdere og konkludere, så virker det som de faller de noe i den samme fellen som de selv kritiserer – teknologien blir et mål i seg selv og ikke et virkemiddel for å løse utfordringer. Vi er enig i at eksempelvis godsoverføringsmålet ikke er et mål i seg selv. Vi har heller aldri oppfattet dette som et mål i seg selv, men et operativt mål for å redusere eksempelvis trafikkulykker og forurensende utslipp.

Der utvalget faller for eget grep er når de vurderer målsetninger bare ut fra teknologi. Transportløsninger kan ikke bare vurderes i lys av teknologiens muligheter. Teknologi vil eksempelvis ikke nevneverdig fjerne slitasje på infrastruktur. Slitasje på infrastruktur er også et miljø- og klimaproblem. Vi vet også at slitasje fra dekk er en av de største kildene til microplast. Dette er eksempler på områder som gjør at godsoverføring fortsatt vil være et viktig virkemiddel for å nå miljø- og klimamål.

Et annet område som utvalget ikke har vurdert er energiforbruk. Vi vet at skip i uoverskuelig fremtid fortsatt vil bruke mellom 30-50 prosent mindre energi pr fraktet enhet enn det en lastebil vil kunne gjøre. Selv om vi skulle få elektriske lastebiler så vil altså energiforbruket være så høyt at det ikke vil konkurrere med båttransport. Når vi i tillegg vet at skipstransporten også er inne i en transformasjon mht bruk av miljø- og klimavennlige drivstoff, er det liten grunn til å tro at dette bildet vil endre seg radikalt i tiden fremover. Denne problemstillingen har etter vårt skjønn ikke utvalget i tilstrekkelig grad tatt inn over seg.

På Norske Havner kan det virke som om utvalget har et for sterkt byfokus. Dersom fiskerinæringen, og da spesielt oppdrettsnæringen, skal kunne gjennomføre den veksten de tar sikte på de neste årene, vil transportkapasiteten på en rekke norske fylkesveier være kritisk, ja flere steder er den kritisk allerede. Behovet for å finne alternative løsninger for godstransport er derfor ikke noe en kan skyve på i forhåpning om at teknologien vil løse problemet. I mange områder kan en ikke vente til ny teknologi er utviklet og i bruk i stor skala. Her må en i stedet se på allerede

utviklet teknologi for oppbevaring og konservering og bruke av båttransport i stedet. Dette vil også være mye mer kostnadseffektive løsninger for samfunnet.

Det er også overraskende at ikke utvalget er mer opptatt av å bruke teknologien til å utnytte de ulike transportformenes fordeler og til å redusere barrierene mellom dem. Da en utredet potensialet for godsoverføring fra vei til sjø og bane, tok en heller ikke hensyn til de teknologiske endringene som var på gang. Derfor bør det også gjøres jevnlig analyser av overføringspotensiale og hvordan teknologien kan bidra til at de ulike transportformene kan brukes mest mulig hensiktsmessig.

Norske Havner er også skeptisk til å fjerne konkrete målsetninger. Dersom en ikke har tydelige, konkrete og målbare målsetninger vil en raskt misse fokus og i langt mindre grad kunne måle og oppnå effekter av tiltak. Så kan en diskutere om godsoverføringsmålet i dagens form er den beste, men at det bør være klare målsettinger for å flytte gods fra vei til sjø og bane er åpenbart.

Det finnes knapt argumenter for at ikke sjø og jernbane skal overta større deler av transporten som går langs norske veier. Det krever imidlertid at sjøtransport ikke stiller med handikapp. Der båter og skip nesten utelukkende betaler alle sine eksterne kostnader, som blant annet losberedskapsavgift og sikkerhetsavgift, blir ikke lastebiler belastet i samme grad for veiutbygging og veislitasje. Her bør en også ta i bruk ny teknologi for bruk til prising av infrastruktur, slik som veipricing.

Norske Havner mener at godsoverføring ikke er et mål i seg selv, men vil være et hensiktsmessig virkemiddel i uoverskuelig fremtid. Å utvikle et fremtidsrettet og bærekraftig transportsystem fordrer at de enkelte transportalternativene dekker kostnadene som de påfører samfunnet. En optimal fordeling av gods mellom transportalternativene krever at sjø og bane konkurrerer på likere vilkår med veitransporten enn i dag.

Investeringer i ny teknologi

For Norske Havner er FNs bærekraftsmål en viktig rettesnor for det vi arbeider med og står for. Våre medlemmer arbeider hver dag med å skape bærekraftige transportløsninger for lokale bedrifter. Havnene har to roller i dette arbeidet:

1. Legge til rette bærekraftige transportløsninger som alternativ til transport på vei

2. Omstille og legge til rette for et grønt skifte i havn og sjø.

Mange av våre medlemmer er godt i gang med å utvikle seg til å bli null- og lavutslippshavner. Tilsvarende gjelder for nærskipfartsflåten, som bl.a. ved hjelp av Grønt Skipsfartsprogram, beveger seg i samme retning. Utfordringen er gjerne knyttet til finansiell styrke og investeringsevne, levetid og avkastningsnivå på investert materiell.

Infrastruktur på land

Norske havner mener at innføring av nye teknologiske krav og løsninger må skje i tett samarbeid mellom næringen og myndigheten. Utrulling av nye krav må sees i sammenheng med de ulike transportformenes forutsetninger og stimulere deres naturlige fortrinn.

Et teknologiskifte på skipssiden fordrer at havnene har infrastruktur til å dekke skipenes behov, eksempelvis landstrøm, ladestrøm, mulighet til å fylle hydrogen, mulighet til å ta imot fartøy uten besetning osv. Slike investeringer i infrastruktur er ofte kostnadsstunge og for havnene må investeringer vurderes opp mot øvrige behov og investeringsevne. Å ha statlige støtteordninger for utbygging av slik infrastruktur er derfor avgjørende om en skal få et grønt skifte i skipsfarten. Det er også viktig at slike støtteordninger bidrar til en helhetlig utbygging slik at en får hensiktsmessige og standardiserte løsninger langs kysten.

Utviklingen av teknologi og løsninger i ferjesektoren har skapt nye muligheter for skipsfarten. Ferjesektorens egenart gjør sektoren til en god testarena for teknologiutvikling. Lange kontrakter med offentlige oppdragsgivere og faste operasjonsmønstre skaper et lukket system hvor det er lettere å få til et skifte.

Et tilsvarende skifte i f.eks. nærskipfarten er mer krevende. Flere aktører, flere anløpspunkt, lengre strekninger, mindre forutsigbare rutemønstre, flåtesammensetning, manglende teknologistandarder, usikker kostnadsside, umoden regulering medfører barrierer på kort sikt. Videre preges nærskipfartsflåten også av lave marginer og begrenset investeringsevne. En fornyelse av flåten vil derfor kreve statlige insentiver for å kunne gjennomføres raskt nok. Dersom en ikke evner en slik utskiftning, vil en kunne stå i fare for å få mer lastebiltransport fordi viktig tonnasje ikke erstattes.

Utvikling av et bærekraftig transportsystem fordrer at man utnytter de enkelte transportformenes naturlige fortrinn og tar i bruk ny teknologi som kan styrke sjøtransportens evne til å konkurrere med landtransporten. Utviklingen på havn og landsiden må skje parallelt med utviklingen på sjøsiden slik at en får god utnyttelse av investeringer. Det er derfor viktig at visjon og mål for transportsektoren tar innover seg transportalternativenes ulike forutsetninger. Det er raskere utskiftingstakt og lettere å invester i bil enn i båt. De ulike transportsegmentene har derfor behov for ulike støttetiltak. Videre er dette også et suksesskriterium for å lykkes at det er langsiktighet i myndighetenes tilretteleggelse mht rammevilkår. Støtteordninger kan ikke bare faller bort i et tilfeldig budsjettkompromiss, de må være til å stole på over tid. Der det blir lagt godt til rette får en også endringer i tråd med samfunnets ønsker. Som eksempel kan Enovas støtte til utbygging av landstrøm nevnes som et godt eksempel på myndighetsdrevet utvikling.

Norske Havner er enig med utvalget i at FNs bærekraftsmål må ligge til grunn for utviklingen av transportsystemet. Samtidig må målsettingene kombineres med statlige incentivordninger slik at en kan realisere et skifte som utnytter de enkelte transportformenes naturlige fortrinn.

Norske Havner mener det er viktig at ekspertutvalgets anbefaling vurderes i et tidsperspektiv hvor de ulike aktørene forutsetninger for satsning og regulering av transportsektoren er realistiske.

Planlegging av infrastrukturtiltak

Norske Havner er enig i utvalgets vurderinger når det gjelder behovet for å «Se på nytt på hvordan arbeidet med kunnskapsgrunnlag og utredninger for transportpolitikken er organisert, slik at teknologi og vurderinger på tvers av transportform ivaretas bedre.»

Selv om nasjonal transportplan har blitt et stadig bedre verktøy for felles planlegging av transport og infrastruktur, er det vår oppfatning er at det over tid har vært et alt for snevert fagmiljø som har lagt premissene for transportplanleggingen i Norge. Det at ett sektordirektorat har hatt så overlegen plan- og utredningskapasitet har gått ut over en større kompetansebygging i de andre direktoratene, slik som Kystverket.

Dermed har en heller ikke fått stimulert alternative tilnærminger for gode transportløsninger.

Det at en har hatt et for snevert plan- og utredningskapasitet tror vi også har gått ut over de eksterne miljøene som eksempelvis har levert grunnlagsdata til planlegging. De som sitter på bestillerfullmakten sitter også med stort definisjonsmakt av hva som skal bestilles, vektlegges og analyseres. Hadde en hatt et mer differensiert bestillermiljø ville en trolig også hatt andre innfallsvinkler og forslag til løsninger. Vi mener derfor at en med stor fordel kan bruke et større spekter av forsknings- og utredningsinstitusjoner enn det som har vært vanlig, eksempelvis på teknologisiden.

For havnene, som mindre og selvstendige enheter som eksempelvis skal forsvare sin posisjon i lokalsamfunnet, har det også vært et savn å ikke ha et direktorat som sitter på tilstrekkelig logistikk og havnefaglig kompetanse som kan støtte de ulike havnen og deres virksomhet rundt om i landet. En betydelig større balanse i plan- og utredningskompetanse er derfor et svært viktig poeng som denne utredningen peker på.

Norske Havner mener at et mer differensiert utrednings- og planmiljø for transportsektoren vil styrke og på sikt redusere kostnader knyttet til utbygging og forbedring av infrastruktur.

Avslutning

Norske Havner er opptatt av utviklingen av et bærekraftig transportsystem som bidrar til lokal utvikling og vekst. Et bærekraftig transportsystem setter krav til at transportformene dekker de kostnadene de påfører samfunnet og konkurrerer på like vilkår.

Norske Havner er også opptatt av å ta i bruk de mulighetene som ny teknologi gir. Men vi tror at utvalget legger for lite vekt på usikkerhetsmomentene i den teknologiske utviklingen, og at de er for optimistiske når de tror at teknologien skal løse utfordringen med godsvekst. Vi tror også samfunnet som helhet trenger lengre tid til å implementere bruken av den teknologien som er omtalt i stor skala. Å kutte i investeringen til den klimavennlige godstransporten på grunn av en forventning om et mulig teknologigjennombrudd i fremtiden, vil derfor være en risikabel strategi.

Norske Havner mener at utvalget i langt større grad kunne sett på hva bruken av teknologi kan gjøre for å optimalisere alle transportformene. I stedet sitter vi igjen med en oppfatning av at enda mer skal gå på vei i fremtiden. Det tror vi hverken er en god samfunnsøkonomisk eller miljø- og klimavennlig utvikling. Vi står derfor fast ved at det må være nasjonale målsetninger om å overføre gods fra vei til sjø og bane i uoverskuelig fremtid.

Hilsen

Kjell-Olav Gammelsæter
Direktør

Bernt C. Aaby
Rådgiver