

1

Samfunnsutvikling og transport henger sammen

Et godt transportsystem er en forutsetning for et konkurransedyktig næringsliv og gode levevilkår i hele landet. Samtidig gir økonomisk vekst og velferd økt transport som bidrar til trengsel, ulykker og miljø- og helseproblemer – med andre ord redusert velferd. Den store utfordringen er å forene økonomisk vekst og mobilitet med en bærekraftig utvikling. Denne problemstillingen er sentral i de fleste land.

1.1 Stor internasjonal påvirkning

Globalisering og økt handel har ført til kraftig økt transport. Mens verdens bruttoprodukt er seksdoblet de siste 50 årene, er handelen med varer og tjenester blitt 17 ganger større.¹ Selv om forandringer i den internasjonale økonomien og politisk instabilitet kan føre til variasjoner over tid, er det lite sannsynlig at utviklingen skal skifte retning.

Det norske markedet er ikke stort, og Norge er avhengig av en fri handel for å kunne eksportere landets produkter. Mellom 70 og 80 prosent av Norges eksport går til EU-land², mens vi eksporterer olje, gass, fisk, aluminium og andre produkter over hele verden. Om lag 70 prosent av importen kommer fra EU. Strukturen i utenrikshandelen har vært påfallende stabil gjennom hele det siste århundret. Gjennom EUs utvidelse kan EUs dominans i vår utenrikshandel bli befestet ytterligere. Samtidig åpnes nye muligheter i våre naboerområder i nordvestre Russland i takt med utviklingen av næringslivet der.

Logistikk- og distribusjonssystemer domineres stadig mer av store og globale operatører. De beslutninger disse bedriftene tar, vil i høy grad bli bestemmende

for hvordan gods transporteres. Deres økende betydning skyldes behovet for kontroll over hele leveringskjeden fra dør til dør. Effektive logistikksystemer, som innfrir kundenes krav til pris, service, kvalitet, kontroll og sporbarhet, blir en stadig en viktigere konkurransefaktor i næringslivet. Dette krever profesjonelle aktører, slik at vareeierne kan konsentrere seg om sin kjernevirksomhet.

De nye logistikktrendene preges av økt bruk av standardiserte lastbærere og informasjonsteknologi. Informasjonsteknologien vil kunne føre til økt e-handel. Dette kan medføre flere små forsendelser, og dermed økt transport.

De store forandringene i transportnæringen de siste årene har ført til konsentrasjon og økt utenlandsk eierskap i de selskapene som utfører transportoppdrag i Norge. Denne trenden ses også innenfor den tradisjonelt sterke norske kystfarten, der utflagging og økt utenlandsk eierskap til kystflåten gir nye utfordringer for sjøfarten.

Internasjonaliseringen av luftfarten fortsetter. Nye internasjonale bestemmelser og harmoniserings tiltak innen sikkerhet, bekjempelse av terror, samt trafikkavvikling har store og kostnadskrevende konsekvenser for norsk luftfart. Eksempler på dette er full sikkerhetskontroll på alle flyplasser og ensartet organisering og drift av luftrommet (single sky). Samtidig spiller EU en stadig mer sentral rolle i europeisk luftfart. En utfordring vil være å øve tilstrekkelig innflytelse på de beslutninger som tas innen EU-systemet. En ny trend er internasjonal konkurranseutsetting innen områder som så langt har vært nasjonalt definert, for eksempel flysikringstjenester. Dette gjelder både trafikkavvikling, kapasitet og kostnadseffektivitet.

¹ Roland, Horisont 21, Scenarier ved et nytt årtusen, Aschehoug 2001

² St.meld.nr.30 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005

EU er drivkraften i å modernisere det europeiske jernbanenettet og innføre prinsipper om konkurranse og markedsadgang for jernbanetransport. Gjennom direktiver åpner EU for konkurranse på sporet. 15. mars 2003 ble de delene av jernbanenettet i Europa som er definert inn i Trans European Rail Freight Network åpnet for internasjonal godstransport. Innen 2008 skal hele det europeiske jernbanenettet være åpnet for konkurranse. Infrastrukturforvalterne i Europa har etablert et samarbeidsorgan, RailNet Europe, som et serviceorgan for nye operatører på sporet.

Siden EU-området er, og fortsatt vil bli, vårt viktigste marked for utenrikshandel og utenlandsreiser, er det særlig viktig å ha oversikt over transportutfordringene og bruk av transportpolitiske virkemidler innenfor EU.

Et betydelig og økende problem er kapasitetsbegrensninger, forsinkelser og miljøulemper på vegnettet på deler av kontinentet. I tillegg til fysiske kapasitetsbegrensninger er det innført restriksjoner og avgifter på lastebiltrafikk i flere EU-land. Også når det gjelder jernbanen er det et betydelig problem at transporten ikke går raskt nok, både av tekniske og organisatoriske årsaker.

For transport mellom Norge og EU betyr utviklingen i EU at det stadig vil bli trangere på det europeiske vegnettet, og økte forsinkelser gir økte kostnader for lastebiltransporten. Strengere reguleringer og økte avgifter for bruk av vegnettet i EU-området gjør også transporten dyrere.

EU-kommisjonens har presentert et forslag til en samlet transportpolitikk for EU-området fram mot 2010³. Det lanseres en lang rekke tiltak og virkemidler for å tilfredsstille transportetterspørselen, men det gis samtidig uttrykk for at EU ikke ønsker fortsatt kraftig vekst i vegtrafikken. EU-kommisjonen ønsker derfor å innføre en mer målrettet avgiftspolitik, satse på revitalisering av jernbanenettet, utvikling av havner, nærsjøtransport og transport på elver og kanaler, og stimulere til bruk

av intermodale transportsystemer. EU-kommisjonen lanserer bærekraftig mobilitet som «det nye imperativ» i transportpolitikken.

Virkemidler som vil bli tatt i bruk for å utvikle konkurransedyktige alternativer til vegtransport er blant annet teknisk harmonisering mellom ulike systemer, spesielt for containere. Videre vil det bli iverksatt et finansielt støtteprogram for å redusere den bedriftsøkonomiske risikoen ved igangsetting av nye transportløsninger. Felles prinsipper for avgiftsbelegging av infrastrukturbruk, der også miljøkostnader trekkes inn, er et annet virkemiddel. Det anbefales også at inntekter fra avgifter må kanaliseres inn i spesifikke nasjonale eller regionale fond for å finansiere tiltak som kan redusere samfunnets kostnader.

Med ulike tiltak tar EU-kommisjonen sikte på å bryte den nære sammenhengen mellom økonomisk vekst og transportvekst. En omfordeling av transportmengder mellom ulike transportformer står sentralt i denne strategien. Gjennom disse tiltakene har EU-kommisjonen anslått at veksten i godstransportarbeid på veg kan reduseres fra en prognose på 50 prosent til 38 prosent fra 1998 til 2010. EU vil lage en utvidet plan for det trans-europeiske transportnettet i 2004.

Intermodal transport innebærer at flere transportmidler, for eksempel både tog, båt og bil, benyttes når en vare sendes fra leverandør til mottaker. EU-kommisjonens vilje til satsing på jernbane, nærsjøtransport og havner kan innebære økte muligheter for intermodale transporter direkte inn mot de store markedene i Europa. Selv om vi ikke uten videre kan overføre EU-kommisjonens analyser til norske forhold, bør enkelte av de tiltakene kommisjonen har foreslått vurderes som virkemidler også i norsk transportpolitikk.

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å innarbeide EUs regelverk på en rekke områder innenfor transportsektoren. Skatte- og avgiftspolitikken ligger utenfor EØS-avtalen, og Norge står i

³ EU-kommisjonen 2001, White paper: European transport policy for 2010: Time to decide

prinsippet fritt til å føre sin egen skatte- og avgifts-politikk. Denne politikken må imidlertid være i samsvar med EØS-avtalens øvrige regelverk, for eksempel konkurransereguleringen. En del regler som diskuteres og innføres i EU, kan få betydelige konsekvenser både for transportkostnadene og for transportpolitikken. EU-direktiver om vannkvalitet og luftkvalitet og rammedirektiv for støy er eksempler på dette.

1.2 Utvikling og drivkrefter innenfor persontransport

Samfunnsutviklingen preges i dag av sterke drivkrefter som medfører en betydelig trafikkøkning. Trafikken har økt kraftig de siste 50 årene. Dette er tydelig ikke bare i Norge, men også i andre sammenlignbare land. Utviklingen er et resultat av mange ulike forhold, og konsekvensene innen areal- og transportsektoren blir spesielt synlig i og rundt byene og regionsentrene.

Drivkrefter

Økt sentralisering og regionalisering av arbeidsmarkedet bidrar til en konsentrasjon av bosettingen og økning av trafikken i og rundt de større byene. Endringer i næringslivet generelt, og industrien spesielt, bidrar til dette. Det samme gjør endringene i primærnæringene.

En stadig større del av befolkningen har høyere utdanning, og kvinner tar nå høyere utdanning i like stor grad som menn. Den enkeltes krav og forventninger til en relevant jobb gjør at stadig flere velger å bosette seg i eller rundt byene hvor arbeidsmarkedet er størst. I parforhold, hvor begge har en slik forventning, blir det enda mer avgjørende å bosette seg i en stor og robust bo- og arbeidsmarkedsregion.

Bosettingen i kommunene rundt de største byene øker. Hit flytter blant annet familier i en søken etter gode oppvekstforhold for sine barn, eller de som som ikke når fram i et stramt og kostbart

boligmarked i storbyene. I disse kommunene er det også ofte bedre muligheter for de som stiller høye krav til bolig- og hageareal og nærhet til natur- og friluftsområder. Omegnskommunene rundt de største byene har størst vekst i befolkningen, og det er samtidig disse menneskene som reiser mest i Norge.

Siden inntektsskatten er den viktigste inntektskilden for kommunene, er det viktig for kommunene å tilrettelegge for økning i folketall. Dette gjøres blant annet ved hjelp av tilrettelegging for økt boligbygging og næringsetablering, men ofte uten at det finnes et attraktivt kollektivtilbud. Dette er en tendens som er særlig tydelig i byenes nabokommuner.

Samfunnsutviklingen legger opp til en større grad av økt individuell mobilitet. Lengre reiseveg til jobb aksepteres av stadig flere, og bedret økonomi er den viktigste enkeltårsaken til økt reising. I tillegg har næringsetablering og arealplanlegging gjennom mange år hatt bilbasert transport som utgangspunkt.

Felles for disse drivkreftene er at de er et resultat av en ønsket samfunnsutvikling sett ut fra en del hensyn - men ikke ut fra hensynet til å redusere transportomfanget. Drivkreftene er i stor grad styrt av markedet, og det har i liten grad vært politisk vilje eller interesse til en sterkere styring av samfunnsutviklingen for å redusere transportomfanget.

Reisevaneundersøkelser

Nasjonale reisevaneundersøkelser⁴ viser at nordmenn i snitt gjennomfører 3,1 reiser per dag. Antall reiser var tilnærmet uendret i 2001 sammenlignet med 1992, men den gjennomsnittlige daglige reiselengden hadde økt fra 32,8 km til 36,8 km. Bilen har økt sin markedsandel på lange reiser, og ifølge reisevaneundersøkelsene har bilbruken økt på alle reiseavstander over 100 km. På reiser over 300 km har bil nå samme markedsandel som fly. Redusert flybruk er en forholdsvis ny tendens, men fly dominerer fortsatt markedet for de aller lengste reisene. Persontrafikk til sjøs holder en stabil

⁴ Denstadli, Hjorthol, Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001, TØI-rapport 588/2002

markedsposisjon. I mange regioner og lokalsamfunn har ferje- og hurtigbåtforbindelse stor betydning.

Konkurransereanaen for mellomlange reiser endres. Rutenettet for ekspressbuss utvides. Ekspressbuss og bil har økt sine markedsandeler, mens for tog reduseres de. Et jernbanetilbud som ikke holder tritt med utviklingen vil tape. Jernbanens persontrafikkmarkeder domineres av trafikk rundt de største byområdene og i by-til-bytrafikk. Fire av fem togreiser har start eller endepunkt innenfor området Lillehammer - Skien - Halden. Halvparten av alle togreiser skjer innenfor Oslo- og Akershus-regionen.

Også på de korteste reisene dominerer bilen som transportmiddel. Selv ved så kort reiselengde som én km foretas halvparten av personturene med bruk av bil. Økt tilgang til bil synes å ha hatt større utslag enn tilrettelegging for syklende og gående i nærmiljøene.

Pendlingsområdet for arbeidsreiser utvides. Bedre framkommelighet og økt reisehastighet på de deler av hovedvegnettet og jernbanenettet som har fått bedre standard, har gitt muligheter for valg av bosted i lengre avstand fra arbeidsstedet. Økningen i gjennomsnittlig daglig reiselengde kan være en indikasjon på dette.

Tabell 1.1: Lange reiser etter avstand og reisemåte 1998 og 2001. Andel reiser fordelt på transportmidler.

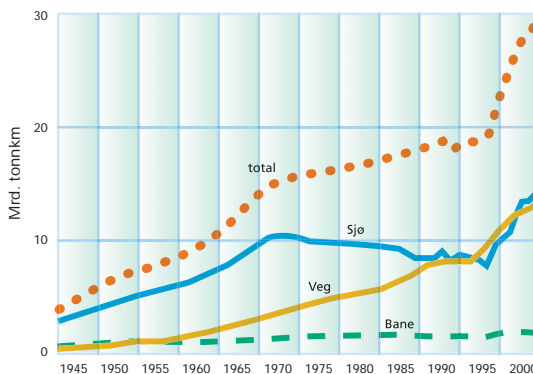
2001	100–150 km		150–300 km		300 km	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Bil	82	84	78	82	39	43
Buss	7	6	7	8	4	5
Tog	7	7	7	4	9	8
Fly	0	0	4	2	45	42
Ferje/båt	2	1	3	3	2	2
Annet	1	1	1	1	1	1
Total i %	100	100	100	100	100	100

Kilde: TØI-rapport 604/2002: RVU 2001-Reiseomfang og transportmiddelbruk

1.3 Utvikling og drivkrefter innenfor godstransport

Godstransportarbeidet i Norge vokser. Veksttakten har økt siden midten av 1990-tallet.

Figur 1.1: Innenlands godstransport etter transportmåte



Figuren viser innenlands fastlandstransport, det vil si eksklusiv til/ fra kontinentalsokkelen. Kilde: TØI-rapport 621/2002: Transportytelser i Norge 1946-2001

Trafikkøkningen slår ulikt ut geografisk. Produksjon og eksport av gass, olje og havbruksprodukter genererer et stort transportarbeid på havet og ved kysten. Utviklingen på fastlandet, med konsentrasjon av bosetting og næringsvirksomhet, redusert omfang av primær- og sekundærnæringer og økt import av konsumvarer fra et globalt marked, medfører til dels lengre transportveger, men også mer omfattende og mer konsentrert varedistribusjon i sentrale områder. Det gir økt belastning på infrastruktur og omgivelser i byområder som har betydelige trafikk- og miljøproblemer.

Strukturen i transportmarkedet endres. Helhetsbildet av norsk godstransport (innenriks og utenriks) domineres av vegtransport og transport til sjøs, som begge er i fortsatt vekst. Bildet er mer nyansert på korridor- og områdenivå og for de enkelte markedssegmenter og godstyper. Distribusjonstransporter og andre korte transporter går i favør av bil. På lange transporter generelt, og innenfor spesielle godstyper, har jernbane betydelige markedsandeler. Konkurransflater og potensial for intermodale transportløsninger med

bil, skip og tog finnes i viktige deler av langdistansemarkedet innenlands og for import og eksport. Flyfrakt har et stabilt nivå i nisjer av markedet.

Teknologien driver fram mer kostnadseffektive transportløsninger. Disse er i stigende grad basert på bruk av flere transportmidler i én transportkjede og standardisering av transportmateriell og lastbærere. Utviklingen av bedre transporttilbud kommer hovedsakelig av kravene til pålitelig leveranse og gjennomføring av transportoppdrag uten hindringer som følge av ulik standard eller grenseproblemer, særlig i trafikk gjennom flere land og med flere transportutøvere involvert i transportkjeden.

Transportnæringen er i forandring. Mer konkurranse gir rom for nye aktører i markedet, med større valgmuligheter for transportbrukerne og dermed potensielt lavere priser. Nye eier- og samarbeidskonstellasjoner, både på kundesiden og blant transportutøverne, påvirker struktur, omfang og prisnivå i fraktmarkedet. Utviklingen kan gi mer effektive transporttilbud, men også markedsdominans og ikke nødvendigvis lavere priser.

Rammebetingelsene for markedet endres. Det er økt fokus på bedre tilpasning til kundenes ønsker og krav, fjerning av tekniske og administrative hindringer og overvåking av konkurransevilkår. Den nasjonale politikken, og normene for infrastruktur, transportmidler og trafikkavvikling, bestemmes i stor grad av overnasjonale regelverk, spesielt EU-lovgivningen.

1.4 Trafikkutvikling og -prognoser

Trafikkprognoser er en viktig del av grunnlaget for planarbeidet. Dersom trafikkutviklingen blir vesentlig forskjellig fra prognosene, vil dette gi et feil bilde av framtidens utfordringer. Erfaringer viser at den faktiske biltrafikkveksten har ligget langt over trafikkprognosene. I perioden 1994-2001 økte vegtrafikken dobbelt så mye som prognosene forutsatte.

Prognosene for vegtrafikken i Norge ligger for årene framover langt under prognosene i Sverige og EU-landene ellers.

For jernbanen og kollektivtrafikken generelt viser erfaringer at trafikken vil gå ned om ikke tilbudet forbedres. Det er derfor en fare for at grunnprognosene på dette området er for høye, noe som kan innebære et feil bilde av utviklingen om ikke nye tiltak iverksettes.

På flysiden lå prognosene for trafikkvekst i mange år for lavt. Siden 1999 har imidlertid trafikken gått ned og det er nå stor usikkerhet om framtidig utvikling. Avinor venter likevel at trenden vil snu og føre til at trafikken igjen vil vokse, men med lavere takt enn tidligere.

Godstransporten på sjø er sammensatt, og transportutviklingen er forskjellig for de ulike segmentene. Men det har vært en generell trafikkvekst, som har vært høyere enn prognosene for sjøtrafikk.

Forholdet mellom prognoser og faktisk utvikling er nærmere beskrevet i vedlegg 7.

Dersom trafikkprognosene er for lave, vil kostnadene til drift og vedlikehold bli høyere enn forutsatt, og vi risikerer at feil prosjekter og tiltak prioriteres. Beregnet nytte av tiltak vil også underverdes dersom trafikkprognosene er for lave. Høyere trafikkvekst enn forutsatt vil gi flere kapasitetsproblemer, flere trafikkulykker og større miljølempere enn beskrevet i dette dokument.

1.5 Sårbarhet

Klimaendringer

Et klimascenario fra Meteorologisk institutt viser at hovedtrekkene i klimaendringene fram mot 2050 er temperaturøkning, flere ekstreme nedbørstilfeller og flere tilfeller av sterk vind og høyere bølger. Meteorologisk institutt har karakterisert scenariene for utviklingen av vær-situasjonen i

Troms og Finnmark som dramatiske. En rapport⁵, utarbeidet som del av arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015, viser at klimaendringene vil kunne medføre behov for endringer i dimensjoneringen av vedlikeholdsinnsett i infrastrukturen. Generelt sett vil mer ekstreme værforhold medføre høyere krav til anlegg som bygges. I tillegg blir det økt behov for ressurser til beredskap, reparasjon og forebyggende tiltak mot ras, utglidning, undergraving, store bølger, oversvømmelser, flom og vindfall.

Terrorberedskap

Innen luftfartssektoren har sikkerhetskontroller vært en integrert del av virksomheten i mange år. Etter terrorhandlingene 11. september 2001 er imidlertid fokuset økt, og krav gjennom internasjonale konvensjoner vil få betydelige konsekvenser innen både norsk luftfart og internasjonal skipstrafikk med anløp i norske havner.

Transportnettets beredskapsfunksjon

Transportetatens infrastruktur har, under ekstraordinære forhold som for eksempel terrorangrep, krig eller naturkatastrofer, en viktig samfunnsmessig funksjon. Den omfatter både opprettholdelse av samfunnets funksjoner, og i ytterste konsekvens direkte forsvar av landet.

⁵ Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartverket, Statens vegvesen: Virkninger av klimaendringer for transportsektoren – forstudie, mars 2002