

# 4 Rammevilkår

Etterspørsel og tilbud av transport påvirkes av en rekke faktorer i samfunnet. En del viktige internasjonale rammevilkår er omtalt i kapittel 1. Disse er vanskelig å påvirke. Andre rammevilkår fastsettes av offentlige myndigheter i Norge som et ledd i transportpolitikken eller som virkemidler i andre politikkområder. Disse rammevilkårene er derfor mulig å påvirke, selv om ansvaret ofte ligger utenfor transportetatene.

For å utvikle et samfunnsøkonomisk effektivt og helhetlig transportsystem er det viktig at rammevilkårene i transportsektoren bygger på felles overordnede prinsipper. Vi ønsker å peke på noen nasjonale rammevilkår som er viktige for utviklingen av et effektivt transportsystem.

## 4.1 Prinsipper for skatter og avgifter i transportsektoren

I St.meld. nr 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 sies det at det er et grunnleggende prinsipp i norsk transportpolitikk at transportbrukerne skal stilles overfor transportpriser som reflekterer samfunnets marginale kostnader<sup>1</sup> knyttet til transport. På basis av dette skal den enkelte transportbruker selv kunne velge transportmiddel. Dette vil bidra til rasjonelt omfang og fordeling av transportene, og dermed til en effektiv ressursbruk. I praksis er en slik prissetting ikke innført. Dagens skatte- og avgiftssystem innenfor transportsektoren medfører delvis uheldig konkurransevidning mellom transportmidlene og ineffektiv bruk av transportsystemet.

Transportetatene innser at det er vanskelig å fullt ut beregne og bruke de rette prisene. Med det

geografiske avstandshandikap som Norge har, er det uheldig å svekke næringslivets konkurransevne overfor utlandet gjennom å gå foran Europa og innføre høyere generelle avgifter i transportsektoren enn i andre land. Flere land i Europa er i ferd med å innføre nye avgiftssystemer for lastebiler bygd på de overordnede prinsipper som EU har foreslått for transportpolitikken. Det er viktig at Norge følger arbeidet i EU med prinsipper for avgiftssetting og deltar aktivt i diskusjonen om utforming og gjennomføring.

Det finnes imidlertid en del avgiftssystemer som Regjeringen og Stortinget allerede nå bør vurdere å justere, slik at de blir bedre i overensstemmelse med den overordnede avgiftspolitikken. For eksempel kan en miljødifferensiering av avgifter innenfor så vel sjø- som luft- og vegsektoren bidra til en raskere innføring av mer miljøvennlige transportmidler og drivstoff, samt mer miljøvennlig bruk av transportmidlene. Den nylig framlagte utredningen om bilavgiftene i regi av Finansdepartementet gir en anledning til å vurdere en miljødifferensiering av bilavgiftene, og dermed stimulere brukerne til å kjøpe mer miljøvennlige biler. Vi mener også at avgiftssystemet gradvis bør endres slik at det blir dyrere å bruke bil og billigere å kjøpe og eie bil, uten at statens avgifter reduseres av den grunn. Andre eksempler på avgifter som styrer mot mer miljøvennlig bruk av bilen er piggdekkavgift for å redusere svevestøv eller avgifter på spesielt støyende bildekk for å redusere støyplagen. Se nærmere omtale i kapittel 7.

Behovet for å forenkle og justere avgifts- og gebyrsystemet innenfor sjøfarten er stort. I tillegg til CO<sub>2</sub>-avgiften, som gjelder alle transportmidlene utenom skip i utenriks transport, betaler sjøfarten

<sup>1</sup> En ny reise eller transport medfører kostnader for samfunnet i form av slitasje på infrastrukturen, luftforurensning og støy, økt ulykkesrisiko og tidsforbruk. Prisen på en reise eller transport bør ideelt sett gjenspeile de økte samfunnskostnader som denne reisen eller transporten medfører, det vil si den marginale samfunnskostnaden.

alminnelig kystgebyr<sup>2</sup>, sikkerhetsgebyr (trafikksentraler), losgebyrer og havneavgifter (herunder anløpsavgifter, kaiavgift og vareavgift). Å beregne og kreve inn avgiftene er arbeidskrevende, ikke minst for transportører og transportbrukere. Avgiftene reflekterer ikke de marginale kostnadene, og de anses ikke som rettferdige. Det er også en risiko for at de virker negativt på sjøtransportens konkurransevne. Avgiftssystemet innenfor sjøfarten bør derfor gjennomgås nærmere.

Anslagsvis 30 prosent av kostnadene for fyr og merker er brukerfinansiert, men det er bare en liten del av brukerne som er pliktige til å betale kystgebyr. For eksempel betaler ikke fritidsbåter og fiskeflåten slike avgifter, selv om de drar stor nytte av fyr og merker. Kystverket foreslår derfor at systemet endres slik at det blir mer rettferdig. Dette innebærer at alle registreringspliktige fartøy skal betale kystgebyr. En slik endring gir reduserte kostnader for næringslivets transport, hvilket vil kunne bidra til å øke sjøtransportens konkurranse-dyktighet.

Utgiftene til lostjenesten dekkes 100 prosent av brukergebyrer. Kostnadene til drift av lostjenestene per losingsoppdrag er vesentlig større i Nord-Norge enn i Sør-Norge på grunn av lange avstander og vanskelige kommunikasjoner. Gebyrsystemet er imidlertid det samme for hele landet. Dette innebærer at lospliktig skipstrafikk i Sør-Norge subsidierer den tilsvarende trafikken i Nord-Norge. Kystverket mener dette forholdet medvirker til å svekke skipsfartens konkurransevne i Sør-Norge. Dette bør unngås, samtidig som skipsfarten i Nord-Norge ikke får økt gebyrbelastning. En løsning kan være at prinsippet med 100 prosent brukerbetaling fravikes ved å finansiere underskuddet i Nord-Norge over statsbudsjettet. Dette bør kunne forsvares på samme måte som for en rekke andre statlige virkemidler, hvor Nord-Norge har gunstige ordninger enn landet for øvrig. Alternativt kan det vurderes å dekke inn drift av trafikksentraler over statsbudsjettet.

Transport av varer er i Norge avgiftspliktig etter lov om merverdiavgift. Til tross for at havnene utgjør et viktig ledd i transportkjeden, har avgiftsmyndighetene konkludert med at de kommunale havneveseners virksomhet i hovedsak ligger utenfor virkeområde til loven om merverdiavgift. Dette fører til at merverdiavgiften akkumuleres i de offentlige havnene, som ikke har mulighet å gjøre fradrag for den inngående avgiften slik de andre aktørene i transportsektoren har. De private havnene har en slik mulighet. Denne forskjellsbehandlingen er i strid med intensjonen om overføring av gods fra veg til sjø. Loven om merverdiavgift bør derfor gjøres fullt ut gjeldende også for offentlig og kommunal havnevirksomhet. Dette vil bringe de offentlige havnene på linje med øvrige aktører i transportsektoren og med private havner. Havnene vil da kunne gjøre fradrag for inngående merverdiavgift. Situasjonen i dag er at merverdiavgiften opptrer som en kostnad som må dekkes inn gjennom avgifter og vederlag, som havner fakturerer ut til sin kunder. Merverdiavgiften bidrar således til en svekkelse av havnenes konkurransevne.

Veg-, T-bane og sporveier er fritatt for merverdiavgift på tjenester i siste omsetningsledd. Jernbane må betale merverdiavgift fullt ut. Dette gjør at investeringer i, og drift og vedlikehold av, jernbane fremstår som langt mer kostnadskrevenne enn veg. Den historiske begrunnelsen for avgiftsfritaket for T-bane og sporveier var å oppmuntre kommunene til å investere i slike. Jernbane bør få samme avgiftsfordeler som veg.

Transportetatene mener det er nødvendig med en bred gjennomgang av prinsippene for avgifter innenfor de ulike transportformene.

## 4.2 Miljø- og sikkerhetskrav kan gi uheldige utslag

Jernbanetrafikken, lufttransporten og sjøtransporten er gjennomregulerte systemer med

<sup>2</sup> Det foreligger forslag til endring til «kystgebyr», hvor gebyret fordeles på skip i innenriks trafikk i tillegg til dagens regler om skip i utenriks trafikk, og på skip over 500 bruttotonn mot dagens 200 bruttotonn

strengt og presise krav til transportutøverne og systemets totale sikkerhetsnivå, mens tilsvarende krav ikke finnes i vegsystemet. Sterke miljø- og sikkerhetskrav innenfor sjøfarten eller jernbanen kan i praksis føre til at transport overføres fra sjø og bane til veg, som har lavere miljø- og sikkerhetsstandard.

Transport av farlig gods, for eksempel sprengstoff, er ett eksempel. Regelverket, samt krav til beredskapsplaner og lagring i havn, er så strenge at transportører heller velger å frakte godset på vegnettet. Dermed kjøres sprengstoff på lastebil gjennom tunneler og byer i stedet for på sjøen.

Et annet eksempel er at å sette inn ett ekstra godstog på Raumabanen krever kompensierende tiltak for å unngå at ulykkesrisikoen øker marginalt. Disse tiltakene koster så mye at godset isteden blir transportert på veg.

Disse eksemplene viser hvor viktig det er å harmonisere regelverket innenfor transportsektoren for å minimalisere den samlede risikoen ved transport av farlig gods.

### 4.3 Delt ansvar

Fragmentert ansvar innenfor transportsektoren gjør det vanskelig å planlegge utviklingen av transportsystemet som en integrert helhet. Vi vil peke på noen viktige problemområder som påvirker mulighetene til å nå de mål som er oppsatt for arbeidet med Nasjonal transportplan.

Ansvar for kollektivtransporten er delt mellom mange ulike aktører. Det er dårlig samordning mellom utvikling av infrastrukturen og driften av kollektivtransporten og mellom de ulike aktørenes kjøp og tilbud av kollektivtransport. Transportetatene støtter at det gjøres forsøk med alternativ organisering i noen byområder, slik Samferdselsdepartementet planlegger.

Innenfor sikkerhetsområdet finnes en rekke ulike

aktører når det gjelder tilsyn og gjennomføring av tiltak. Kystverket har et stort ansvar for sjøsikkerheten, men det har også Sjøfartsdirektoratet og Statens Kartverk. Statens vegvesen har ansvaret for sikkerheten i vegtrafikken, men fylkeskommuner, kommuner og Politiet har også et stort ansvar. Avinor og Jernbaneverket har ansvaret for henholdsvis sikkerheten i luften og på sporet, men virksomheten er sterkt regulert gjennom internasjonale avtaler og gjennom krav fra Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet.

Hvis sjøtransporten skal styrkes, er samspill og samhandling mellom mange ulike aktører nødvendig. Vareeiere, transportører, terminaloperatører og havnevesener må også samarbeide. Det offentlige ansvar for slik samordning er delt mellom Kystverket, kommunale havner og infrastruktur-eiere for knutepunkter og tilbringersystemer til lands. På departementalt nivå er ansvaret delt mellom Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, mens Sjøfartsdirektoratet og Statens kartverk er underlagt henholdsvis Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet. Endringer i generelle skatter og avgifter som kan påvirke konkurransen mellom transportmidlene behandles av Finansdepartementet.

Med den fragmenterte ansvarsdelingen innenfor transportsektoren er det viktig å ivareta de muligheter til samordnet planlegging som finnes. Arbeidet med Nasjonal transportplan er et uttrykk for dette. Som vi viser i kommende kapitler er det imidlertid vanskelig å nå målene for transportpolitikken kun med de virkemidler og tiltak som transportetatene rår over. Det trengs bidrag også fra andre myndigheter og organisasjoner. For å stimulere til dette, og samordne disse bidragene med transportetatenes tiltak, ønsker Statens vegvesen og Kystverket et tydeligere sektors ansvar innenfor henholdsvis veg- og sjøtransport/havnesektorene.

Sett i et samfunnsperspektiv er det effektivt at en stor aktør som Statens vegvesen kan ta et helhetlig

pådriveransvar innenfor for eksempel sikkerhet og miljø i vegsektoren. Statens vegvesen ønsker ikke å endre formelle ansvarsroller, men at etaten gis et klart ansvar for å påpeke forhold av vesentlig betydning hos andre aktører som virker negativt i forhold til overordnede mål på disse områdene. En viktig forutsetning for en slik rolle er at Statens vegvesen kan bidra med kunnskap til andre aktører. For å få formalisert sektoransvaret ønsker Statens vegvesen at dette skrives inn i de instruksjoner etter vegloven som Samferdselsdepartementet gir for etatens virksomhet. Se nærmere omtale i kapittel 6 og 7.

Transportetatenes ansvar og interne organisering varierer sterkt. I det følgende gis et bilde av hvordan organiseringen skiller seg mellom etatene.

### **Avinor**

Som et statlig aksjeselskap skal Avinor eie, drive og utvikle de statlige lufthavnene som er åpne for sivil luftfart. Selskapet har også ansvar for å yte flysikringstjenester og lufttrafikkledelse, som legger til rette for sikker og effektiv luftfart i Norge. Disse tjenestene skal også ytes for Forsvaret. Selskapet skal utføre samfunnsplågte oppgaver i henhold til lovgivning og konsesjonsbetingelser, for eksempel planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver.

Avinors anlegg og tjenester kontrolleres og godkjennes av Luftfartstilsynet på lignende måte som flyselskaperens luftfartøy også kontrolleres og godkjennes.

Selskapet har ingen myndighetsoppgaver, og er prinsipielt å betrakte som en ordinær markedsaktør som driver etter forretningsmessige prinsipper innenfor luftfarten.

### **Jernbaneverket**

I 1996 ble det tidligere Norges Statsbaner (NSB) delt i et trafikkelskap NSB BA (fra 2002 NSB AS), og forvaltningsorganene Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. Myndighetsutøvelse etter

jernbaneloven, som på det tidspunktet lå i Jernbaneverket, er nå overført til Statens jernbanetilsyn. Jernbaneverket har således ikke lenger myndighetsoppgaver, men er en produsent og leverandør av jernbanetjenester.

Jernbaneverket har i dag ansvaret for utvikling og drift av det statlige jernbanenettet, og skal, på en ikke-diskriminerende måte og etter inngåtte avtaler, levere et jernbanenettet tilgjengelig for aktuelle brukere med de ytelser som framgår av avtalene. I tillegg skal Jernbaneverket levere en effektiv og sikker trafikkstyring til brukerne av jernbanenettet. Jernbaneverket står også til disposisjon for Samferdselsdepartementet når det gjelder utredninger innen jernbanesektoren.

Ansvaret omfatter i dag:

- Utvikling og drift av jernbanenettet
- Utvikling av jernbanestasjoner og kollektivterminaler med trafikkinformasjon
- Sportilgangsavtaler med trafikkutøvere som trafikkerer det offentlige jernbanenettet
- Tildeling av ruteleier til trafikkutøverne (kapasitetsfordeling)
- Operativ trafikkstyring
- Utredninger og planer innenfor jernbanesektoren
- Systemansvar for sikker trafikkavvikling, gjennom ansvaret for samspillet infrastruktur, sportilgang, ruteleier og trafikkstyring

I likhet med Avinor er Jernbaneverkets oppgave i dag å levere et effektivt og sikkert trafikksystem til brukerne. Jernbaneverket har derfor foreslått for Samferdselsdepartementet at departementet og Jernbaneverket utreder om tilknytningsformen for Jernbaneverket bør endres i retning av en mer forretningsmessig styring. Jernbaneverket styres i dag i henhold til kontantprinsippet. Prinsippet er kun egnet til likviditetsstyring og ikke resultatstyring. En slik styringsmodell vil i større grad enn i dag også ta hensyn til en rasjonell utnyttelse av investert kapital.

På anleggs- og utbyggingssiden har Jernbaneverket

en egen entreprenørhet, BaneService, som gis oppdrag i konkurranse med eksterne entreprenører. Jernbaneverket har foreslått for departementet at BaneService, som i dag opererer i et fungerende konkurransemarked, blir omdannet til et aksjeselskap.

I dag er eierskapet og forvaltningen av stasjonsområder delt mellom NSB AS og Jernbaneverket på en lite hensiktsmessig måte. For å kunne utvikle stasjonsområdene til gode kollektivknutepunkter for tog, buss og drosje, og kunne ha en nøytral eier når det blir flere togoperatører på sporet, har NSB BA og Jernbaneverket inngått en avtale om at Jernbaneverket overtar eierskapet til alle stasjonene. Avtalen er ferdig behandlet i NSBs styre og er oversendt Samferdselsdepartementet.

### **Kystverket**

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning og samferdsel. Etaten har ansvaret for sikkerhet og framkommelighet for skipstrafikk i norske farvann. Dette ansvaret ivaretas gjennom utbedring av farleder, etablering og drift av navigasjonsinstallasjoner, elektroniske navigasjonssystemer, lostjenester, trafikksentraltjenester, meldingstjenester, beredskap mot akutt forurensing og liknende. Kystverket er delegert myndighet etter Havne- og farvannsloven og Losloven med forskrifter, og enkelte bestemmelser i Plan- og bygningsloven og Forurensingsloven.

I tillegg er det Kystverkets oppgave å bygge og vedlikeholde statlige fiskerihavner og forvalte en statlig tilskuddsordning til kommunale fiskerihavneanlegg. Dessuten deltar etaten i tverretatlig kystforvaltning og i transport- og samfunnsplanlegging på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Kystverket er organisert med et Kystdirektorat i Ålesund og med fem distriktskontorer, lokalisert i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Distriktene er også tillagt nasjonale oppgaver på bestemte områder, gjennom spesi-

erte fagavdelinger. Kystverket har ellers om lag 100 operative enheter fordelt langs hele kysten, herunder trafikksentraler, losstasjoner, fyrstasjoner, lagerstasjoner, oljeverndepoter og anleggs- og vedlikeholdsenheter. Entreprenørvirksomheten er skilt ut som egen resultatenhet, direkte underlagt Kystdirektøren. Også den nye Beredskapsavdelingen i Horten er direkte underlagt Kystdirektøren. Kystverket har i alt 1112 årsverk.

Kystverket samarbeider med en rekke andre etater, som har et delansvar for sjøsikkerhet. En nærmere oversikt over dette er gitt i kapittel 6.1. Etaten har også omfattende kontakt og samarbeid med aktuelle bransjeorganisasjoner og med relevante forskningsinstitusjoner. Kystverket har dessuten et utstrakt internasjonalt samarbeid på nordisk, europeisk og globalt nivå, og deltar aktivt i aktuelle internasjonale organisasjoner (for eksempel IAPH, IALA og PIANC).

### **Statens vegvesen**

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet og tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Etaten utarbeider også bestemmelser og retningslinjer for vegutforming, vegtrafikk, trafikantopplæring og kjøretøy. Etaten har ansvar for riksvegferjetilbudet. I riksvegspørsmål er Statens vegvesen underlagt Samferdselsdepartementet. I fylkesvegspørsmål er regionvegkontorene underlagt fylkeskommunene.

Utbygging, vedlikehold og drift av det statlige vegnettet skal konkurranseutsettes. Produksjonsvirksomheten er fra 2003 skilt ut som et statlig aksjeselskap, Mesta AS, underlagt Samferdselsdepartementet.

## **4.4 Offentlig forvaltning i endring**

Veg- og trafikkforvaltningen vil i framtida bli mer åpen, brukervennlig og tilgjengelig for publikum og leverandører. Internasjonalt regelverk, spesielt

fra EU, vil i sterkere grad prege offentlig forvaltning og legge internasjonale føringer innenfor hele transportområdet. Dette gjelder blant annet sikkerhet og miljø, men også krav til hvordan publikum betjenes og hvilke rettigheter de har. Denne utviklingen og krav om effektivisering fører til en bred strukturendring i tjenestetilbudet.

En rekke elektroniske internett- og telefonløsninger er etablert, og flere er under utvikling. Høringer, informasjon, saksbehandling og enkel tjenesteyting vil foregå elektronisk. Behovet for å ha fysiske møteplasser og publikumsskranker blir redusert - og dermed også de administrative kostnadene i forvaltningen.

Innenfor trafikkområdet effektiviseres forvaltningen både for Statens vegvesen og for næringslivet. Trafikkstasjonene vil ha variert servicetilbud og etaten vil stimulere publikum til å bruke de mest effektive tjenestetilbudene. Etaten utreder organiseringen av periodisk kjøretøykontroll. Kontrollressursene må først og fremst rettes mot de tiltakene som gir størst trafikksikkerhetsgevinst.

Ulike etater og forvaltningsnivåer vil også utvikle tverrsektorielle og fullt integrerte nettløsninger som gjør at publikum får utført sine tjenester på ett sted uavhengig av hvilken etat som er ansvarlig myndighet. Statens vegvesen samarbeider med Tollvesenet når det gjelder kjøretøyregistreringer og avgiftsspørsmål og med kommuner når det for eksempel gjelder areal- og byggeplaner og avkjørselssøknader. Statens vegvesen vil utrede mer bruk av differensierte gebyrer for å stimulere publikum til å bruke de mest effektive tjenestetilbudene.

På tvers av etatene, og blant annet i samarbeid med det svenske Vägverket, pågår en IT-utvikling som skal rasjonalisere systemer og forenkle og samordne et betydelig datagrunnlag. Det legges vekt på at datamodellene skal underbygge multimodale transportformer. Eksempler er Jernbaneverkets banedatabank, Kystverkets farledsdatabase og

Statens vegvesens Nasjonal vegdatabank (NVDB) med nasjonalt holdeplassregister. Her benyttes geografisk informasjon og digitale kartsystemer for å underbygge god forvaltning og kvalitetsikret planunderlag. Datagrunnlaget brukes i en rekke sammenhenger i arbeid med prognoser, modeller, standardvurderinger og beslutningsunderlag av forskjellig art og er en forutsetning for en mer effektiv forvaltning. God, standardisert og lett tilgjengelig oversikt er nødvendig for konkurranseutsetting, eksempelvis for funksjonskontrakter for drift og vedlikehold på riksvegnettet.

Transportetatene samarbeider også med Norges forskningsråd om en felles systemarkitektur for informatikk i person- og godstransport i prosjektet ARKTRANS.