

Sammendrag:

Sårbarhet og beredskap i godstransport

TØI rapport 1324/2014

Forfattere: Elise Caspersen og Inger Beate Hovi

Oslo 2014 74 sider

Denne rapporten omhandler hvordan langvarig svikt på mer enn tre dager påvirker transportsystemets evne til å opprettholde forsyningen av varer. En viktig del av prosjektarbeidet har vært knyttet til å identifisere og foreslå ulike beredskapstiltak i situasjoner der kritiske objekter (jernbaneterminaler, havner, fremføringslinjer, mv.) svikter helt eller delvis, slik at man kan få en mer effektiv fremføring av gods ved svikt i transportinfrastrukturen.

Gjennomgangen viser at det først og fremst er ved full stans på Alnabruerterminalen at det kapasitetsmessig sett kan bli vanskelig å løse transportsituasjonen. For alle andre brudd er utfordringen først og fremst å organisere en god løsning og å klare å formidle informasjon på en effektiv måte.

Innledning

Godsframføring baseres ofte på komplekse transportkjeder som inkluderer flere terminaler og transportformer. Samferdselsdepartementet (SD) etablerte våren 2013 prosjektet ”Sårbarhet og beredskap innen godstransport på veg, bane og sjø” (SOBGODS). Prosjektet har blitt gjennomført i regi av SD og Transportøkonomisk institutt (TØI), med deltakelse fra Statens vegvesen Vegdirektoratet, Jernbaneverket, Kystverket, DB Schenker, Bring, PostNord Logistics, CargoNet, CargoLink og Nor Lines.

I SOBGODS-prosjektet er det gjort en kartlegging av kritiske objekter (jernbaneterminaler, havner, fremføringslinjer, mv.) i godstransportsystemet, og en analyse av situasjoner der slike objekter svikter helt eller delvis. Fra dette er det søkt å finne mulige beredskapstiltak som kan bidra til at samferdselssektoren får en bedre evne til å opprettholde kontinuitet i godsleveranser ved uforutsette hendelser og styrker robustheten i godsframføringen. Rapporten peker på beredskapsmessige utfordringer og muligheter både sektorvis og på et mer overordnet nivå.

Sammendrag

En kartlegging av godsstrømmene i Norge er nødvendig for å si noe om hvilke områder eller deler av transportsystemet som er mest sårbare for uforutsette hendelser, og som dermed bør være gjenstand for analyse. De nasjonale transportkorridorene er stort sett robuste og ved svikt finnes det ofte alternative løsninger som kan tas i bruk. Til tross for dette eksisterer det enkelte viktige havner, jernbaneterminaler og samlastterminaler, særlig klusterterminaler, som ved svikt kan gi et kritisk utfall.

Veg

God tilgang på terminaler og infrastruktur gjør lastebiltransport robust for uforutsette hendelser. Samtidig gjør dette kartlegging av sårbare områder til en omfattende oppgave. Et tiltak som vil bidra til å øke framkommeligheten ved svikt i vegnettet, er en oversikt over mulige omkjøringsveger og tilhørende begrensninger. Det finnes per i dag ingen nasjonal oversikt. Tidlig varsling av svikt er viktig og det er ønskelig med bedre retningslinjer for omkjøring. Informasjon om omkjøringsruter bør gjøres lett tilgjengelig enten via permanent skilting på hovedveger eller ved å gjøre den elektronisk tilgjengelig. Det må i mindre grad være lagt opp til at transportørene aktivt må oppsøke relevant informasjonen selv. Arbeidsgruppen peker på viktigheten av å prioritere en generell opprustning av infrastrukturen, og koordinere dette ut ifra et beredskapsperspektiv.

Bane

For jernbanetransport er det ved uforutsett stengning av dagens kombiterminaler mangel på omkjøringsruter og avlastingsterminaler med tilstrekkelig løfteutstyr. Ved svikt i jernbanenetten ønsker arbeidsgruppen tiltak som forenkler og effektiviserer alternative løsninger. Ikke ved noen av de utvalgte jernbaneterminaler er det tilstrekkelig tilrettelagt for omlast av containere. Det foreslås utarbeidet en plan for utstyr som kan stilles til rådighet fra nærliggende terminaler og hvem som har ansvar for å flytte utstyr og tilrettelegge for en avlasting, samt hvem som tar ekstrakostnadene dette medfører. Den bør også inneholde en plan for hvilke persontog som kan innstilles ved krise, for å skape tilstrekkelig kapasitet for godstog.

Økt diesellokkapasitet vil være nødvendig i mange avvikssituasjoner. Behov og kapasitet bør kartlegges slik at eventuell tilleggs kapasitet kan forhåndsgodkjennes. I Jernbaneverkets gjennomgang av ny sportilgangsavtale bør det tas inn punkt som omhandler samhandling innenfor sårbarhet og beredskap i godstransporten.

Effektiv bruk av avlastingsterminaler gir behov for økt sporlengde. Generell økning av kryssingskapasitet og elektrifisering av Rørosbanen vil øke beredskapen, da det i praksis gir dobbeltspor mellom Oslo og Trondheim.

Flere steder i Norge har jernbanen forbindelse til Sverige, noe som medfører at godset kan transporteres på jernbane via Sverige i avvikssituasjoner. Per i dag er det ingen etablert ordning for slike dispensasjoner ved kriser. Dette gir en ulempe for jernbanetransport, og begrenser mulighetene for å få til en snarlig beredskapsløsning ved en uventet hendelse. Ett mulig tiltak er å pålegge jernbaneoperatørene å samarbeide i en krisesituasjon.

Sjø

Sjøtransport er i mindre grad avhengig av tilgjengelig infrastruktur, med unntak av for lasting og lossing av godset i havn, samt farleder og inn- og utseiling i havn. Sårbarhet for sjøtransport og potensielle beredskapstiltak knyttes derfor i stor grad til havnene. Også for havnene nevnes kommunikasjon og ansvarsfordeling innen beredskap som en generell utfordring. Det mangler klare retningslinjer for hvem som gjør hva i krisesituasjoner. Et eksempel på et overordnet planverktøy kan være å utarbeide en handlingsregel for hver enkelt sjøtrafikksentral, som trer i kraft ved uforutsette hendelser. En handlingsregel tenkes å fungere som et planverktøy som sikrer samarbeid mellom havnene, Kystverket og andre relevante instanser i

krisesituasjoner, og baserer seg på løsninger innenfor infrastrukturen og kapasiteten som finnes i de ulike havnene.

Selv om havnene oppgir å ha mye ledig kapasitet kan det være behov for økt kapasitet i krisesituasjoner. Eksempler på enkle grep for å oppnå dette er lokale dispensasjoner i avvikssituasjoner mht antall containere som kan stables i høyden og utvidet åpningstid på terminaldrift.

Det bør foreligge en plan for avlastning i kritiske situasjoner, hvor havnene tildeles en rolle avhengig av havnens utstyr og relative fortrinn. Beredskapsplanen bør utformes slik at man raskt kan anbefale alternative avlastningsmuligheter for de enkelte skipsgruppene. Avlastning mellom havner kan føre til en betydelig økning i vegtrafikken, som det også må tas høyde for.

Overordnede tiltak

Sikker framføring av gods i en krisesituasjon avhenger i stor grad av tilgang på alternative transportløsninger og samspillet mellom dem, og flere av de foreslåtte tiltakene er aktuelle for mer enn én transportform.

Det anbefales blant annet at det opprettes et samarbeidsforum for godsframføring i krisesituasjoner, hvor både myndigheter og aktører fra transportnæringen deltar. Hensikten er å skape en arena for utveksling av behov, informasjon og kunnskap. En hovedoppgave for et slik forum kan være å utarbeide – og kontinuerlig videreutvikle – en overordnet beredskapsplan for håndtering av krisesituasjoner innen godstransport på veg, bane og sjø. Med utgangspunkt i en oversikt over strekninger, terminaler og havner som kan fungere som beredskapsløsninger i krisesituasjoner, jf. denne rapporten, bør en slik beredskapsplan klargjøre ansvar og roller mellom myndigheter og mellom myndigheter og transportører, samt beskrive hvordan et samarbeid mellom de ulike aktørene skal ivaretas i en krisesituasjon.

Restriksjoner innen godstransport kan også være en utfordring ved kriser, og særlig stor oppmerksomhet har blitt viet til regler rundt kjøre- og hviletid. Et forslag er at det åpnes for å gi dispensasjon for fleksibilitet innen kjøre- og hviletidsregler i krisesituasjoner. I tillegg foreslås dispensasjon til å bruke lengre og tyngre kjøretøyer (modulvogntog), samt åpne for økt bruk av utenlandske sjåfører og lastebiler/lokomotiv.

Arbeidsgruppen mener at det er behov for en generell opprusting av infrastrukturen for både veg- og jernbane, og at det bør utarbeides en generell prioriteringsliste for gjennomføring. Dette vil kunne bidra til et mer robust transportsystem. I tillegg bør sårbarhet og beredskap implementeres i planleggingsverktøyet for nye infrastrukturprosjekter, slik at man i framtiden legger til rette for effektiv beredskap.

Arbeidsgruppen anbefaler at SD ser nærmere på behovet i samferdselssektoren for i større grad å integrere samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid på den ene siden, og arbeidet med planlegging, utbygging og utvikling av transportsystemene på den andre siden.