



**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite

0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/588-3

6. mars 2020

Vurdering av representantforslag om utgifter til ferjedrift

Jeg viser til brev fra kommunal- og forvaltningskomiteen av 29. januar 2020, der komiteen ber om min vurdering av representantforslag 40 S (2019–2020) fra stortingsrepresentantene Siv Mossleth, Geir Adelsten Iversen, Sandra Borch, Jenny Klinge, Liv Signe Navarsete, Hans Inge Myrvold og Marit Arnstad om tiltak for en bedre ferjepolitikk i distrikts-Norge. Forslaget berører flere departementer, og innspill fra Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet er innarbeidet i svaret.

Forslaget består av tre deler:

- 1. Stortinget ber regjeringen om å innrette kriteriene for finansieringen av båt- og fergedrift slik at fylker som har ansvar for denne delen av infrastrukturen, kan utvikle tilbudet basert på rimelige billettpriser.*
- 2. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert budsjett for 2020 om å legge fram forslag til en finansieringsordning som innebærer at staten fullt ut tar merkostnaden ved klimaomstilling av fylkenes hurtigbåt- og fergetrafikk. Ordningen må fange opp både gjennomførte og kommende tiltak.*
- 3. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert budsjett for 2020 utrede en nasjonal maksimalpris for båt- og fergebilletter hvor staten fullt ut kompenserer fylkenes inntektstap ved innføring av en slik ordning.*

Båt- og ferjekriteriene i inntektssystemet

Fylkeskommunale båtruter og ferjesamband finansieres med både billettinntekter og frie midler. De frie midlene består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, og disponeres fritt av fylkeskommunene innenfor gjeldende lover og regler. Fylkeskommunene fastsetter selv billettprisene på fylkeskommunale båtruter og ferjesamband i eget fylke. Det er dermed fylkeskommunene som har ansvaret for å innrette båt- og ferjedriften etter de lokale

behovene, og for å sikre en rimelig balanse mellom brukerbetaling i form av billettinntekter og bruk av fylkeskommunenes egne midler. Billettinntektene utgjør langt under halvparten av finansieringen av fylkeskommunale båt- og ferjeruter.

De frie inntektene fordeles gjennom inntektssystemet, som fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet utgiftsutjevningen gjennom kostnadsnøkkelen. Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og kostnadene ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å jevne ut disse forskjellene, og å sette alle fylkeskommuner i stand til å tilby likeverdige og gode tjenester.

Utgiftsutjevningen skal bare kompensere for utgifter fylkeskommunene ikke kan påvirke selv. Det er derfor et grunnleggende prinsipp at utjevningen skal baseres på objektive kriterier. Kriteriene skal ikke ha insentiveffekter. Dersom staten ønsker å påvirke fylkeskommunenes beslutninger, skal dette i hovedsak skje gjennom regelendringer eller øremerkede tilskudd. Dette er et prinsipp som har hatt bred politisk tilslutning helt siden inntektssystemet ble innført i 1986.

Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter sektorene videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter (buss/bane og båt/ferje) og tannhelse. Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje består av kriteriene kystlinje i alt, båtreiser i alt, skolereiser med båt, skolereiser med ferje og normerte ferjekostnader. Nøkkelen er basert på en kombinasjon av en normativ kostnadsmodell, beregning av gjennomsnittskostnader og statistiske analyser. Som varslet i Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*, har departementet fått gjennomført en ekstern vurdering av båtkriteriene i nøkkelen. Departementet tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en nærmere omtale av prosjektet i kommuneproposisjonen for 2021.

Hvor stor vekt den enkelte sektor skal ha i den samlede kostnadsnøkkelen, blir bestemt av sektorvektene i inntektssystemet. Sektorvektene blir oppdatert årlig på bakgrunn av regnskapstall for fylkeskommunenes faktiske utgifter på de ulike områdene. Det innebærer at hvis det er en sterkere utgiftsvekst innen båt og ferje enn i andre sektorer, vil også båt- og ferjekriteriene på lengre sikt få en høyere vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Systemet er dermed allerede innrettet slik at kriteriene vil fange opp en eventuell sterkere økning i utgiftene til båt og ferje enn til andre sektorer.

Jeg vil samtidig minne om at kostnadsnøkklene brukes til å fordele en gitt ramme mellom fylkeskommunene. Eventuelle endringer i båt- og ferjekriteriene vil dermed påvirke fordelingen av inntektene mellom fylkeskommunene, men vil ikke ha betydning for størrelsen på den samlede inntektsrammen til fylkeskommunene.

Finansiering av merkostnaden ved null- og lavutslippsløsninger

Regjeringen la i juni 2019 fram en handlingsplan for grønn skipsfart, som stadfester ambisjonen om å halvere utslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030. Norge er

verdensledende på grønn omstilling i alle deler av skipsfarten, men omstillingstakten må økes betydelig for å innfri disse ambisjonene. Fortsatt høyt trykk i omstillingen til null- og lavutslippsløsninger er også viktig for å nå Norges klimamål for 2030.

Rutegående passasjerbåter og ferjer er en viktig fartøykategori, hvor det har vært en rask innfasing av ferjer med elektrisk framdrift. Den første el-ferjen fikk vi ved at staten gikk foran og gjennomførte en utviklingskontrakt. Oppskalering av batteriferjer er nå godt i gang, og regjeringen venter at rundt en tredjedel av ferjene i landet har batterier installert i løpet av 2021.

Regjeringen har igangsatt et utviklingsprosjekt for en ferje som driftes med både batteri og brenselcelle. Regjeringen venter at den settes inn i kommersiell trafikk i løpet av neste år. Realisering av en ferje som både seiler på hydrogen og el vil muliggjøre innfasing av nullutslippsteknologi i lengre overfarter.

Innfasingen av elektriske ferjer har også ringvirkninger i form av økt næringsaktivitet langs kysten, eksempelvis gjennom etablering av batterifabrikker.

Valg av lav- og nullutslippsløsninger på ferjer kan på kort sikt medføre høyere kostnader enn konvensjonelle dieseldrevne ferjer. Hvor store kostnadene er, varierer stort fra samband til samband. Det er vanskelig å si sikkert hvor stor del av kostnadsveksten som skyldes innføring av null- og lavutslippsløsninger, og hvor mye som skyldes andre forhold som flåtefornyelse, tilbudsforbedring, generell pris- og lønnsvekst og gjennomføringen av anbudsprosessene. Etter dialog mellom fylkeskommunene og regjeringen, har ferjefylkene blitt bedt om å sende inn mer informasjon om kostnadsutviklingen innen sektoren og hvordan den fordeler seg på ulike komponenter.

På lengre sikt forventes utgiftene å gå ned etter hvert som man får mer erfaring med teknologien, og løsningene blir mer standardisert. Over tid vil sparte drivstoffutgifter få større betydning. Regjeringen vil øke CO₂-avgiften med 5 prosent årlig fram til 2025, noe som også vil understøtte framtidig lønnsomhet ved elektrifisering.

Regjeringen ser positivt på at fylkene har fulgt opp signalene i *Handlingsplan for grønn skipsfart* og *Strategi for grønn konkurransekraft*, gjennom å fase inn null- og lavutslippsløsninger når kontrakter for ferjesamband skal fornyes. Staten har ikke stilt krav om el-ferjer i nye fylkeskommunale anbud, men har oppmuntret til og støttet opp om satsingen på miljøvennlig teknologi. Dette har skjedd gjennom flere ulike tiltak, både ved å styrke fylkeskommunenes frie inntekter, og gjennom insentiver og støtte gjennom Innovasjon Norge og Enova. Dette har bidratt til at fylkeskommunene kan vektlegge lav- og nullutslippsløsninger i ferjeandbud.

I 2018 ble fylkeskommunenes frie inntekter styrket med 100 mill. kroner for blant annet å legge til rette for investeringer i miljøvennlig teknologi. Midlene er videreført innenfor rammetilskuddet, og fordeles mellom fylkeskommunene etter delkostnadsnøkkelen for båt og

ferje. Enova har i årene 2015–2019 gitt tilsagn til støtte på i alt 896 mill. kroner til null- og lavutslippsløsninger for ferjesamband. Også Næringslivets NOx-fond har støttet innføring av lav- og nullutslippsløsninger i ferjesamband.

Lav- og nullutslippsløsninger for hurtigbåter er fortsatt på teknologiutviklingsstadiet. I 2017 ble Sør-Trøndelag fylkeskommune tildelt 7,5 mill. kroner i Klimasats-støtte til et utviklingsprosjekt, som engasjerte fem industrigrupper til å legge fram forslag til teknologiske løsninger for utslippsfrie hurtigbåter. Flere av de andre båt fylkene var med på dette prosjektet, der resultatene ble presentert i september 2019. I Revidert nasjonalbudsjett for 2019 ble det satt av 25 mill. kroner til en midlertidig satsing innenfor Klimasatsordningen i Miljødirektoratet, for utvikling av hurtigbåter med null- eller lavutslippsløsninger. Den midlertidige støtteordningen på utslippsfrie hurtigbåter ble videreført og utvidet i statsbudsjettet for 2020, og utgjør nå 80 mill. kroner.

Makspris for båt- og ferjebilletter

Inntektssystemet for kommunesektoren ble innført i 1986, og har vært den viktigste mekanismen for finansiering av kommunesektoren etter det. Systemet har vist seg robust over lang tid. Systemet bygger på rammefinansiering av sektoren. Innen gitte rammer gjør så fylkeskommunene egne prioriteringer. Det legger til rette for effektiv bruk av midler i tråd med lokale behov. Slik vil det også være framover.

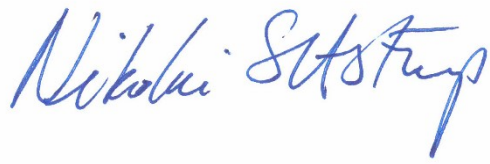
Innføring av maksimalpriser ville begrenset fylkeskommunenes handlingsrom og muligheter til å gjøre egne prioriteringer. Fylkeskommunene har da heller ikke etterspurt et regime med maksimalpriser. Tvert om ønsker kommunesektoren større handlefrihet, innenfor fastsatte legale og økonomiske rammer. Så vil det ofte være ulike oppfatninger av hva som er tilfredsstillende økonomisk handlingsrom.

Fylkeskommunene fastsetter takster, ruteplaner m.m. med hjemmel i yrkestransportlova §22. Takstvedtak m.m. kan ikke påklages til departementet. Et eventuelt forslag om maksimalpriser i lokal kollektivtransport ville eventuelt måtte hjemles i yrkestransportlova.

Samlet vurdering

I *Handlingsplan for grønn skipsfart* har regjeringen signalisert at vi vil ta hensyn til kostnadsøkninger som følger av at fylkeskommunene har stilt krav om lav- og nullutslippsløsninger i ferje- og hurtigbåtsamband. Regjeringen har allerede etablert mekanismer og støtteordninger som tar hensyn til at innfasing av lav- og nullutslippsløsninger kan gi merkostnader for fylkeskommunene på kort sikt. Vi vil fortsette å støtte opp om det viktige arbeidet som fylkeskommunene er i gang med. Regjeringen vil komme tilbake med status for oppfølgingen av handlingsplanen i revidert nasjonalbudsjett for 2020, slik Stortinget har bedt om.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Nikolai Astrup". The signature is written in a cursive style with a prominent flourish at the end.

Nikolai Astrup

Kopi

Klima- og miljødepartementet
Samferdselsdepartementet