



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/2414-4

2. november 2020

Dok 8:27 S (2020-2021) Representantforslag om en bedre båt- og ferjepolitikk til vurdering

Samferdselsdepartementet viser til brev av 23. oktober i år, vedlagt representantforslag Dok. 8:27 S (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Siv Mosslet, Marit Arnstad, Geir Adelsten Iversen, Sandra Borch, Liv Signe Navarsete, Jenny Klinge og Nils T. Bjørke om en bedre båt- og ferjepolitikk.

Forslaget består av fire deler:

- 1. Stortinget ber regjeringen 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 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 utrede en nasjonal maksimalpris for båt- og fergebilletter hvor staten fullt ut kompenserer fylkenes inntektstap ved innføring av en slik ordning.*
- 4. Stortinget ber regjeringen sette ned forskuddsbeløpet for innbetaling til AutoPASS for ferge til samme beløp som kostnad for depositum for AutoPASS-bombrikke.*

Svar på forslagene følger:

Stortinget ber regjeringen 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.

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.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått Møreforskning til å vurdere båtkriteriene i nøkkelen, og rapporten fra Møreforskning ble sendt på offentlig høring i februar 2020. Noen fylkeskommuner, som Rogaland og Troms og Finnmark, støttet Møreforskningens forslag til nye båtkriterier. Andre, som Møre og Romsdal og Nordland, mente at dagens kystlinjekriterium burde opprettholdes. Bl.a. på bakgrunn av at det var stort sprik mellom fylkeskommunene i høringen, mente departementet at dagens nøkkel burde videreføres i 2021. Som varslet i Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*, vil departementet vurdere å bygge videre på deler av Møreforskningens forslag, og vil i så fall komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2022.

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. I kostnadsnøkkelen for 2021 er det gjort en endring i beregning av sektorvektene som sikrer at en særlig høy utgiftsvekst i én sektor fanges opp enda raskere enn tidligere, jf. omtale i *Kommuneproposisjonen 2021*.

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.

Stortinget ber regjeringen 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.

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-ferja fikk vi ved at staten gikk foran og gjennomførte en utviklingskontrakt. Oppskalering av batteriferjer er nå godt i gang, og det ventes at rundt en tredjedel av ferjene i landet har batterier installert i 2022.

Regjeringen har igangsatt et utviklingsprosjekt for en ferje som driftes med både batteri og brenselcelle. Det forventes 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 nullutslippsfjerer 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. DNV GL leverte på oppdrag fra Samferdselsdepartementet oppdaterte beregninger av fylkeskommunes merkostnader ved lav- og nullutslippsløsninger i mars i år. Beregningene viser at omleggingen til el-ferjer har gitt merkostnader for fylkeskommunene, men at merkostnadene knyttet til miljøkravene er relativt lave i forhold til andre kostnadsdrivere. Rapporten er tilgjengelig på denne nettsiden: www.regjeringen.no/id2702733.

Ifølge analysen fra DNV GL har fylkeskommunene hatt merkostnader som følge av overgangen til lav- og nullutslippsteknologi. Overordnet viser analysen at estimert netto miljøkostnad varierer fra -5% til 20% av samlet kontraktssum for de 29 miljøsambandene som inngikk i analysen, med et gjennomsnitt på 3,9% og et vektet gjennomsnitt på 2,3% (vektet med utslippsreduksjon for samband). I kroner varierer netto miljøkostnad for fylkeskommunene over kontraktsperioden ifølge analysen fra en besparelse på 30 mill. kroner opp til en merkostnad på 81 mill. kroner. Gjennomsnittlig netto miljøkostnad ligger på 20 mill. kroner. Til sammen er den estimerte netto miljøkostnad for de 29 sambandene på i størrelsesorden 563 mill. kroner over kontraktsperioden (kontraktsperiodene varierer mellom 9 og 14 år). Her er det tatt hensyn til støtte fra NOx-fondet og Enova. DNV GL har ikke inkludert kostnader til kaioppgradering eller nybygg som en del av netto miljøkostnad. Analysen viser at det er vanskelig å si eksakt hvor stor del av merkostnaden som skal knyttes til innføringen av null- og lavutslippsløsninger, og hvor mye som skyldes andre forhold som flåtefornyelse, tilbudsforbedring, generell pris- og lønnsvekst og gjennomføringen av anbudsprosessene.

DNV GL konkluderer med at det er store forskjeller i kostnadene over kontraktsperiodene mellom de ulike sambandene. Det store spennet i besparelser og merkostnader kommer av den store variasjonen i de ulike ferjesambandene med tanke på ferjestørrelse, fartsområde, operasjonsprofil og tilgjengelig infrastruktur som gir store forskjeller i ferjenes energibehov og forutsetninger for nullutslippsløsning. Kostnadene for elektrifisering av ferjer forventes å falle over tid, men de neste årene ventes det å være vesentlige engangskostnader knyttet til utbygging av infrastruktur.

På lengre sikt forventes utgiftene å gå ned etter hvert som teknologien blir mer moden. Da 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 tilbud, 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 ferjebud.

Fylkeskommunene finansierer båt- og ferjedriften innenfor de frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd). I statsbudsjettet for 2021 foreslås det en vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene på 400 mill. kroner i 2021, og av dette er 100 mill. kroner begrunnet med merkostnader til lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter. Fylkeskommunene får dermed et økt økonomisk handlingsrom til neste år, noe som gjør det mulig å prioritere miljøvennlige løsninger i båt- og ferjesektoren. I revidert nasjonalbudsjett for 2020 fikk fylkeskommunene også 150 mill. kroner i ekstrabevilgninger knyttet til merutgifter ved

anskaffelse av batteridrevne ferjer. Dette var en engangsbevilgning. I 2018 ble fylkeskommunenes frie inntekter styrket med 100 mill. kroner, fordelt mellom fylkeskommunene etter delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet 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.

Utviklingen av lav- og nullutslippsløsninger for hurtigbåter er ikke kommet like langt som innen ferjesegmentet. Regjeringen har bevilget støtte til utvikling av nullutslippshurtigbåter gjennom Klimasats over flere år. Utviklingskontrakter var effektive i utviklingen av nullutslippsfjerer, derfor er konseptet også overført til hurtigbåtsegmentet. 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 båtfylkene var med på dette prosjektet, og de har nå søkt om støtte til neste fase i prosjektet fra Klimasats. Søknadene ventes ferdigbehandlet av Miljødirektoratet i løpet av høsten 2020. I statsbudsjettet for 2020 bevilget regjeringen 80 mill. kroner til utvikling av lav- og nullutslippshurtigbåter i Klimasats, og i revidert nasjonalbudsjett ble det bevilget ytterligere 20 mill. kroner til Klimasats sitt hurtigbåtprogram, øremerket til en utviklingskontrakt. Regjeringen har i budsjett for 2021 foreslått å sette av ytterligere 80 mill. kroner til utvikling av nullutslippshurtigbåter.

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.

Stortinget ber regjeringen utrede en nasjonal maksimalpris for båt- og fergebilletter, hvor staten fullt ut kompenserer fylkenes inntektstap ved innføring av en slik ordning

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.

Stortinget ber regjeringen sette ned forskuddsbeløpet for innbetaling til AutoPASS for ferge til samme beløp som kostnad for depositum for AutoPASS bombrikke.

Det legges til grunn for besvarelsen at forslagsstillere mener at forskuddet for alle forskuddsklasser skal reduseres til kr 200,- siden det henvises til depositumet for å få AutoPASS-brikke, der depositumet er det samme uavhengig av bilens størrelse eller om bilen er pålagt å ha brikke. Videre legges det til grunn at tiltaket ikke innføres for riksvegferjesambandet Moss-Horten da dette sambandet benytter et eget takstregulativ. I dagens ordning i ferjedriften er det 3 forskuddsklasser basert på kjøretøyets lengde. Disse er:

Forskuddsklasse 1: 3600 kr

Forskuddsklasse 2: 14 300 kr

Forskuddsklasse 3: 27 100 kr

Trafikanten kan innbetale inntil dobbelt forskudd slik dagens løsning er. For å ha rett til rabatt må trafikanten ha positiv saldo på kontoen. Trafikanten blir oppfordret til å foreta en ny innbetaling når det gjenstår 25% av forskuddet. Det er trafikantens plikt å ha positiv saldo. Et så lavt forskudd som foreslås vil medføre at mange som ønsker å reise med rabatt ikke vil ha penger igjen på AutoPASS ferje kontoen sin, og dermed ikke oppnå rabatt. For eksempel koster tur - retur med rabatt på ferjesambandet Halhjem - Sandvikvåg om lag 300 kroner for personbiler (0 - 6 meter).

Reduksjon av forskuddsbeløpene forventes å bidra til at flere reiser rabattert, og tiltaket har derfor en budsjettmessig konsekvens. For 2021 er det beregnet at tiltaket vil redusere billettinntektene i riksvegferjedrifta (ekskl. Moss-Horten) med om lag 200 mill. kroner, og med 170 mill. kroner på de fylkesveiferjesambandene som benytter AutoPASS-regulativet. Beregningen tar utgangspunkt i at den halvparten som i dag reiser med ingen eller 10% rabatt går over til å reise med 50% rabatt som følge av tiltaket.

Videre er det en viss administrasjon ved forskuddsordningen. Det er grunn til å tro at mange trafikanter vil ønske å innbetale så lite som mulig og at antallet fakturaer som skal sendes ut og følges opp vil øke. Dette vil også trolig medføre at behovet for kundeservice og klagehåndtering vil øke. De økonomiske virkningene av dette har ikke latt seg anslå på tiden vi har hatt tilgjengelig. Størrelsen på de samlede budsjettmessige virkningene er svært usikre.

I september 2020 var andelen som reiste med 40 eller 50 pst rabatt i riks- og fylkesvegferjedrifta om lag 62 pst. for takstgruppene AP1 og AP2 (dvs. for kjøretøy under 8 meter). Tiltaket forventes å bidra til at en allerede høy rabattandel øker. Dersom de praktiske og økonomiske hindrene mot å skaffe seg rabatt blir så lave at nærmest alle har rabatt, synes det lite hensiktsmessig å forvalte en rabattordning.

Både fjerning av forskudd i sin helhet og reduksjon til et svært lavt forskudd vil øke behovet for oppfølging av trafikantenes betalingsforpliktelse, og dette er en mer kostbar forvaltning enn en ordning der forskuddet er tilpasset et «normalt» reisemønster. Statens vegvesen tilrår at forskuddsordningen i sin helhet fjernes dersom det konkluderes med at forskuddet skal være så lavt som kr 200.

I lys av ovennevnte ser jeg det ikke som aktuelt å redusere forskuddsbeløpet som kreves for å oppnå rabatt til kr 200.

Med hilsen

Knut Arild Hareide

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Statens vegvesen