



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 16

(2003–2004)

## Om transportstandarden og kjøp av transporttjenester på kyststrekningen fra Bergen til Kirkenes

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 12. desember 2003,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Innledning og sammendrag

Bakgrunnen for denne meldingen er at den gjeldende hurtigruteavtalen utløper 31. desember 2004.

Hurtigruten utgjør en viktig del av transportstandarden på kyststrekningen Bergen – Kirkenes, men har også stor betydning for den øvrige samfunns- og næringsutviklingen på denne kyststrekningen.

For å opprettholde dagens transportstandard, foreslår departementet at det fortsatt kjøpes transporttjenester på strekningen mellom Bergen og Kirkenes. Samferdselsdepartementet foreslår at staten fortsatt skal kjøpe en sammenhengende rute Bergen – Kirkenes basert på dagens rutestruktur med daglige og helårige seilinger innenfor dagens tilskuddsnivå. Det foreslås videre at denne ruten konkurranseutsettes basert på en anbudsprosess.

For å sikre at den statlige betalingen ikke blir unødvendig høy, foreslås det at det samtidig også utlyses et sekundært alternativ med en rute Bergen – Tromsø og en rute Tromsø – Kirkenes, hver med 4 avganger pr. uke hele året basert på forskjellige krav til kapasitet tilpasset distansereisende på disse to strekningene. Distansepassasjerer defineres som passasjerer som ikke er rundreisepassasjerer, jf. kap. 3.2. I dette alternativet kan det være

aktuelt å styrke tilbudet nord for Tromsø med hurtigbåt og flyrute.

Sammenhengende rute Bergen – Kirkenes med helårige og daglige seilinger velges dersom tilskuddsbehovet er innenfor dagens nivå på tilskuddet.

I begge alternativene kreves det godskapasitet for å dekke behovet mellom Tromsø og Kirkenes.

Kapittel 3 gjennomgår nærmere kartleggingen av transportstandarden på kyststrekningen Bergen – Kirkenes. Denne analysen er gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI). Antall reisende med Hurtigruten er om lag doblet siden 1990. I omtalen av Hurtigrutens transportfunksjoner og etterspørsel beskrives videre ulike reiselengder, trafikkfordeling mellom havner på ulike delstrekninger, varierende belegg og kartlegging av reise-motiv. På bakgrunn av en egen spørreundersøkelse anslår TØI antall årlige stedsbestemte reiser til om lag 315 000 eller 60 prosent av alle reiser.

Tilbudet med andre transportmidler er gjennomgående godt. Det er ikke påvist grunnleggende endringer i transporttilbudet i forhold til St.meld. nr. 39 (1989–90) og det forventes heller ikke større endringer framover.

I kapittel 4 drøftes hovedalternativer for kjøp av transporttjenester med utgangspunkt i at en tilfredsstillende transportstandard er en transportstandard omtrent som i dag. Dagens tilbud med

Hurtigruten bidrar til å opprettholde en høy transportstandard på strekningen Bergen – Kirkenes med en statlig betaling på 170 mill. 1999-kroner pr. år. Regjeringen foreslår derfor prinsipielt å videreføre dagens transporttilbud med daglige avganger hele året. Det legges opp til en prosess med konkurranseutsetting basert på uendret transportstandard med seilinger Bergen – Kirkenes tilsvarende dagens hurtigruteproduksjon. Krav til kapasitet i anbudsspesifikasjonen bør tilpasses behovet for antall distansereisende. Tilbydere som ønsker å dimensjonere kapasiteten med tanke på rundreisepassasjerer får mulighet til å gjøre dette slik også dagens avtale gir mulighet for. Dette muliggjør også alternativ bruk av skip med ulik størrelse som utnytter sesongmessige og/eller strekningsvise variasjoner i etterspørselen. Det samme gjelder for godstransport. Det stilles likevel krav om godstilbud med kapasitet som dekker behovet på strekningen Tromsø – Kirkenes.

Transportstandard kan ikke vurderes uavhengig av kostnad. Regjeringen mener at det samlet sett ikke bør være aktuelt å betale mer enn i dag. Konkurransen innebærer at en ikke kjenner prisen på en sammenhengende rute og øvrige alternativer før konkurranse er avholdt. Anbud basert på en videreføring av dagens transporttilbud til distansereisende vil kunne gi et begrenset antall tilbydere, ikke minst fordi det er høye investeringskostnader knyttet til flåteoppbygging. Derfor er det nødvendig at det samtidig utlyses et alternativt transporttilbud. I meldingen foreslås et tilbud basert på en løsning med fire ukentlige seilinger sør for Tromsø og fire ukentlige seilinger nord for Tromsø, med ulike kapasitetskrav sør og nord for Tromsø. Nord for Tromsø vil det stilles krav om godsframføring. I dette alternativet er ruten sør og nord for Tromsø atskilte ruter hvor anbud kan gis hver for seg. Dersom prinsipalløsningen overstiger dagens ressursbruk, velges det alternative tilbud. Ved valg av dette alternativ kan det bli aktuelt å avsette deler av en eventuell innsparing sammenlignet med dagens ressursbruk, til å styrke fly- og hurtigbåttilbudet nord for Tromsø.

Som vedlegg til denne meldingen følger et kart over alle anløpsstedene samt gjeldende rutetabell for Hurtigruten.

## 2 Nærmere om bakgrunn og grunnlag for eventuelt tjenestekjøp etter 2004

### 2.1 Sentrale forpliktelser i EØS-avtalen m.h.t. offentlige tjenestekjøp

ESAs (Efta Surveillance Authority) godkjente i brev av 19. desember 2001 gjeldende hurtigruteavtale fra 1. januar 2002. Denne godkjenningen forutsatte at et eventuelt framtidig kjøp av transporttjenester må baseres på en prosess som er åpen, etterprøvbart og ikke diskriminerende. Samtidig må en ta utgangspunkt i en gjennomgang av behovet for offentlige kjøp. På dette grunnlag forplikter norske myndigheter seg til:

- å gjennomføre en uavhengig analyse av transportstandarden langs kysten, og på bakgrunn av denne å fastsette hva som vil være en passende transportstandard, og
- på bakgrunn av resultatene av en vurdering av analysen å gjennomføre en åpen, etterprøvbart og ikke diskriminerende prosess for tildeling av tilskudd.

Departementet legger til grunn at det er opp til EFTA-statene selv å fastsette transportstandarden så lenge selve tjenestekjøpet skjer etter en prosess som er forenlig med EØS-avtalen.

### 2.2 Hurtigruteavtalen 1991–2001

Målsetting om generell effektivisering av transportsektoren var sentralt ved utarbeidelsen av St.meld. nr. 39 (1989–90) Om transportstandarden langs kysten fra Bergen til Kirkenes. Grunnlaget for den meldingen var at transportstandarden på denne strekningen generelt sett var blitt forbedret på 70- og 80-tallet gjennom etableringen av hurtigbåtruter, kortbane- og stamflyruter og vegbygging. Samtidig var passasjertallet til det ene av de statsstøttede stamrutetilbudene på strekningen, Hurtigruten Bergen – Kirkenes, gått kraftig ned på 80-tallet samtidig som tilskuddene til de ulike transportformene fikk et betydelig omfang. Som en konsekvens av dette foreslo Samferdselsdepartementet at statstilskuddet til stamruter på sjøen langs kysten fra Bergen til Kirkenes skulle omfatte lokale personreiser på enkelte spesifiserte strekninger, og at tilskuddet til driften av Hurtigruten Bergen – Kirkenes skulle legges om. Det ble foreslått å etablere en tilskuddsordning knyttet til kostnadene ved den rimeligste løsningen av de tilskuddsberettigede transportoppgavene. Denne ordningen var tenkt etablert i løpet av en over-

gangsperiode fra og med 1991 til og med 1994. Dette var beregnet til å gi en årlig innsparing i tilskuddene sett i forhold til tilskuddet for 1990 på 144 mill. kroner regnet i 1990-priser, når ordningen var fullt innført i 1995.

Regjeringen foreslo at selskapene som da drev Hurtigruten, skulle få tilbud om å løse de tilskuddsberettigede oppgavene innenfor den nye tilskuddsmodellen. Innenfor den foreslåtte modellen skulle selskapene, etter egen markedsvurdering, kunne tilpasse tilbudet til økt satsing på turisme så lenge de tilskuddsberettigede oppgavene ble løst.

Behandlingen i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 207 (1989–90) og Innst. S. nr. 264 (1989–90) resulterte i en beslutning om omstilling av Hurtigruten. Stortingets vedtak ga en større omstillingspakke og lengre omstillingstid enn forslaget i meldingen. Vedtaket la opp til at overføringene til Hurtigruten skulle trappes ned innenfor en samlet ramme på 1875 mill. 1990 kroner, i løpet av en periode på 11 år. Dette skulle også inkludere en fornyelse av flåten for å opprettholde produksjon og kapasitet.

Storingsvedtaket satte som mål for omstillingen at det ikke skulle bevilges ytterligere tilskudd til Hurtigruten etter år 2001. Vedtaket hadde imidlertid en åpning for fortsatt tilskudd gjennom formuleringen:

«Eventuelle behov for fortsatt begrenset støtte, vurderes i lys av de resultatene fornyelse av flåten gir.»

St.prp. nr. 21 (1991–92) omtaler arbeidet med omstillingsplan og ny avtale for perioden 1991–2001. I avtalen blir tilskuddsrammen på 1875 mill. (1990-kroner) fordelt med en gradvis nedtrapping fra 208 mill. kroner i tilskudd i 1990 til 123 mill. kroner i 2001. Ifølge denne avtalen skulle det gjennomføres en flåtefornyelse innenfor en ramme på 1300 mill. kroner. Prisomregningen av tilskuddsbeløpet for 2001 gav et tilskudd på 196 mill. kroner.

### 2.3 Avtale 2002–2004

St.prp. nr. 1 (1998–99) viser til omstilling av hurtigrutedriften i form av fornyelse av flåten og trafikkøkning. Det ble samtidig opplyst at selskapene må forbedre driftsresultatet vesentlig framover for å klare omstillingen til en subsidiefri Hurtigrute f.o.m. 2002.

I mai 1999 publiserte hurtigruterederiene dokumentet «Veivalg etter 2001». Publikasjonen er delt i en faktadel, en analysedel og en del der alternative vegvalg for fremtiden blir presentert. Faktadelen gir en gjennomgang av utviklingen i de 10 foregående årene. Denne omhandler både trafikk og ringvirkninger samt en sammenligning mellom

opprinnelige mål og visjoner og det som så langt var blitt resultatet. Analysedelen viser en gjennomgang av produksjon og økonomi i Hurtigruten med sikte på å finne hvilke tiltak som må iverksettes for å utvikle en Hurtigrute uten offentlig tjenestekjøp, og viser dessuten hvordan eventuelle offentlige tjenestekjøp kan skje.

Selskapene mente at en kan velge en ren kommersiell Hurtigrute eller en Hurtigrute med offentlig innflytelse basert på konsolidering eller vekst. I «Veivalg etter 2001» presenterte selskapene et kommersielt alternativ med forbehold om behov for å vurdere eventuell ytterligere støtte til fornyelse av de to eldste skipene i flåten, og for å sikre den foreslåtte rutestruktur, inkludert sesongtilpassing.

Samferdselsdepartementet engasjerte en konsulent til å vurdere hvilke tjenestenivå som ble ansett nødvendig for å sikre hurtigruterederiene en normal avkastning på innskutt kapital. Konsulentrapporten konkluderte med at et tjenestekjøp på 170 mill. kroner (1999-kroner) årlig ville gi en normal eller noe lav avkastning på investert kapital for å kunne opprettholde det eksisterende tilbudet. Beregningen var basert på et utkast til avtale med en avtaleperiode på fem år.

I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 ble det blant annet vist til at:

- Regjeringen har fått fullmakt fra Stortinget til å inngå en avtale innenfor en ramme på 170 mill. kroner pr år til og med 2006, jf. St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 7 (1999–2000) og Budsjett-innst. S. nr 13 (1999–2000)
- det på dette grunnlaget er forhandlet fram en ny hurtigruteavtale for perioden 2002–2006 og
- avtalen må notifiseres til og godkjennes av ESA før ikrafttredelse.

Etter en lengre notifiseringsprosess ble Hurtigruteavtalen endelig godkjent av ESA i desember 2001. ESA sine vilkår for at denne avtalen ble godkjent var blant annet at avtaleperioden måtte avgrensnes til 3 år, men med mulighet for forlengelse inntil 1 år dersom valg av en ny operatør skulle gjøre dette nødvendig.

Gjeldende hurtigruteavtale mellom Samferdselsdepartementet og Ofotens og Vesteraalens Dampskibsselskab ASA (OVDS)/Troms Fylkes Dampskibsselskab ASA (TFDS) om kjøp av tjenester på ruten Bergen – Kirkenes med mellomsteder for perioden 1. januar 2002 tom 31. desember 2004 ble inngått i desember 2001. I samsvar med vilkårene fra ESA er det tatt inn en klausul i denne avtalen om rett til å forlenge avtalen med inntil ett år, dersom konkurranseutsetting fører til valg av en ny operatør som trenger lenger tid før oppstart.

Hurtigruten skal opprettholde daglige og helårslige seilinger i henhold til ruteplanen. Partene er enige om at det er kommersielt grunnlag for hurtigrutedrift i perioden mai til og med september. Underskuddet som opparbeides i vintersesongen er vesentlig større enn det statlige tjenestekjøp. Deler av overskuddet fra den kommersielle driften skal derfor fortsatt gå med til å dekke den ikke-kommersielle driften innenfor gjeldende hurtigruteavtale.

#### 2.4 Grunnlag for eventuelt offentlig tjenestekjøp etter 2004

I Innst. S. nr. 119 (2000–2001) Innstilling fra Samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002–2011, viser flertallet til at det har merket seg uttalelsene i Nasjonal transportplan om at det må arbeides videre med spørsmålet om framtidig hurtigrutedrift etter 2006, og at departementet vil komme tilbake til spørsmålet i god tid før en ny avtale utløper. Etter dette resulterte notifiseringsprosessen overfor ESA, som nevnt, til en forkorting av avtaleperioden til utløpet av 2004, med mulighet til forlengelse av denne avtaleperioden inntil utløpet av 2005 dersom en eventuell ny operatør trenger lenger tid før igangsetting av ruten.

ESA har lagt følgende føringer for framtidige løsninger:

- systembetraktningen, dvs. behovet for en eventuell sammenhengende rute skal begrunnes i transportfunksjonen og/eller i at ett offentlig kjøp av denne er billigere enn en oppstyking i delstrekninger. Dette må godtgjøres gjennom en analyse.
- for å unngå konkurransevridding skal turistprodukt ikke subsidieres
- gjennom en åpen, og ikke-diskriminerende prosess, helst ved bruk av anbud, skal også andre rederier ha mulighet til å komme i betraktning som operatører.

ESA har akseptert at rutetilbudet gjelder perifere områder og at dette rutetilbudet er nødvendig for områdenes økonomiske utvikling. Det ble også akseptert at et markedsbasert tilbud ville gi et forsvakt transporttilbud.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har utredet spørsmål knyttet til transportstandard for Samferdselsdepartementet. Rapport 609/2002 Utredning av transportstandarden for kysten Bergen – Kirkenes ble avgitt i februar 2003 og ble deretter sendt på høring. Rapporten kartlegger transporttilbud, etterspørsel etter Hurtigrutens tjenester og andre transportmidler, for til slutt å vurdere Hur-

tigrutens rolle. I tillegg beskrives godstransporter på kysten Tromsø – Kirkenes samt kommersiell hurtigrute og nødvendige transportkjøp. Rapporten gir følgende sammendrag av Hurtigrutens transportfunksjon:

«Hurtigruten har om lag 90 000 rundreisepassasjerer. Rundreise er et pakkeprodukt på lengre reiser som inneholder lugar og alle måltider om bord. Disse står for hoveddelen av inntektene til Hurtigruten. Det er om lag 440 000 øvrige passasjerer, kalt distansepassasjerer.

I månedsskiftet september – oktober ble det gjennomført en reisevaneundersøkelse om bord blant norsktalende distansepassasjerer. Blant de over 2500 respondentene var det 75 prosent stedsbestemte reiser, 10 prosent kurs-/konferansereiser og 15 prosent opplevelsesreiser. Opplevelsesreiser ble definert som ferie- og fritidsreiser hvor reiseopplevelsen var eneste motiv for å ta Hurtigruten.

Andelen som valgte Hurtigruten på grunn av reiseopplevelsen var særlig høy for lange reiser. Nord for Tromsø var opplevelsesinnslaget lavt, mens tungvinte alternative reisemåter var en viktig grunn for å ta Hurtigruten. Mellom Bodø og Tromsø, særlig over Vestfjorden, valgte mange Hurtigruten på grunn av prisen.

Prisen og tungvinte alternativ var mindre viktig som motiv for å velge Hurtigruten jo lenger sør på ruten man kom. Dette illustrerer at Hurtigrutens transportfunksjon er mest viktig nord i landet, og særlig nord for Tromsø.

Med utgangspunkt i fire delstrekninger med byene Bergen, Trondheim, Bodø, Tromsø og Kirkenes som endepunkter, kan trafikken klassifiseres som følger:

Trafikk fra mellomsteder til nærmeste store by	50 %
Trafikk mellom mellomstedene på en strekning	26 %
Trafikk mellom store nabobyer	7 %
Trafikk forbi de store byene	17 %

De fleste anløpsstedene har god tilgjengelighet til flyplass. Flyet brukes imidlertid i liten grad til lokale og regionale reiser og konkurrerer derfor bare delvis med Hurtigruten. En del strekninger har parallelle hurtigbåtruter. Dette gjelder for eksempel Bergen – Florø – Måløy, Kristiansund – Trondheim, Helgelandskysten og i Troms fylke. Hurtigrutens markedsandel på disse strekningene varierer mellom 10 og 50 prosent avhengig av rutetabellene. Ulike avgangstider gjør at Hurtigrutens tilbud passer godt med reisebehovet enkelte steder, til tross for at det også fins et hurtigbåttilbud.

Selv langs kysten er vegtransport viktigste transportmåte. I de områder som Hurtigruten betjener, er en markedsandel på 70 prosent

biltrafikk vanlig. På lange strekninger eller om vinteren er det mange som ikke ønsker å kjøre bil. Det er også mulig å ta med seg bilen på Hurtigruten. Denne muligheten benyttes av mange da Hurtigrutens seilingsplan ikke alltid passer begge veier. Som regel er det dagstrekninger på nordgående, nattseilinger på sørgående og omvendt.

Konklusjonen er at Hurtigruten utgjør et eget selvstendig transporttilbud fra Tromsø og nordover og over Vestfjorden. Dersom Hurtigrutens tilbud skulle falle bort på disse strekningene, vil offentlig kjøp av transporttjenester bli aktuelt. I tillegg har Hurtigruten en viktig supplerende transportfunksjon på enkelte delstrekninger som Tromsø – Harstad og Rørvik – Sandnessjøen. Utover dette har Hurtigruten mye trafikk på en del strekninger hvor opplevelsesaspektet er viktig, som for eksempel Harstad – Svolvær og Ålesund – Bergen.

Hurtigruten har en viktig funksjon for gods-transporten, særlig på Finnmarkskysten. Den betjener relativt små steder med en daglig frekvens. Alternativet ville ellers vært leveranser to ganger i uka. Hurtigruten frakter mye stykk-gods og matvarer nordover og fiskeprodukter sørover.

Fra Hammerfest og østover er det relativt ofte vinterstengte veier. Hurtigruten utgjør da en viktig beredskap for varetransporten, selv om også Hurtigruten i blant må seile forbi steder på Finnmarkskysten ved uvær.»

Også Landsdelutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU), som er en sammenslutning av fylkeskommunene i nord og Nord-Trøndelag, har fått vurdert Hurtigrutens betydning fra en konsulent og identifisert og vurdert relevante scenarier for drift etter 2001. I rapporten Utredning av Hurtigrutens betydning i dag og innenfor ulike fremtidsscenarier (1999) konkluderes det blant annet med at:

«Hurtigrutens primære produkt ligger innenfor reiseliv. Dette er den økonomisk bærende delen av Hurtigruten, og vil sannsynligvis forsterkes ytterligere i fremtiden. En fjerning av statsstøtte vil forsere en slik utvikling.

Hurtigruten er i tillegg viktig for godstransport og distansepassasjerer på enkelte strekninger. Betydningen som persontransportør synes viktigst over Vestfjorden og fra Tromsø og nordover (primært Vest-Finnmark), mens betydningen som godstransportør er generelt viktig i Finnmark, og spesielt i Øst-Finnmark.

På personsiden er Hurtigruten først og fremst et supplement til andre befordringsmidler, men samtidig et viktig gjennomgående tilbud for personer med lav tidskostnad.

På godssiden representerer Hurtigruten en

gjennomgående transportløsning med en frekvens og regularitet på linje med jernbane i andre deler av landet. Bruken av Hurtigruten øker, noe som gir et signal om betydningen. Hurtigruten representerer en viktig brikke i Nor-Cargos godsbeholdning på sjø, bl.a. mht kjøle- og frysekapasitet.

Hurtigruten har i tillegg en eksistensverdi i form av å være et alternativt tilbud, som er spesielt viktig for Øst-Finnmark selv om bruken i området er liten.

En videreutvikling av reiselivsdelen kan komme til å forringe rollen som transportør av distansepassasjerer og gods. Dette pga:

- seilingsopplegg primært tilpasset turister
- nye anløp og kutt av de minste anløpene
- Hurtigrutens betydning som infrastruktur er ofte viktig på de anløp som har minst betydning for Hurtigruten (for eksempel Øksfjord).

Reiselivsdelen av Hurtigruten har store positive ringvirkninger for nasjonen som helhet, og den nordligste landsdelen i særdeleshet. Disse «eksterne effektene» vil nokså sikkert overstige det støttebeløp Hurtigruten mottar fra staten. Likevel er det sannsynlig at disse effektene vil være til stede også uten statsstøtte, men da med en mulig omfordeling mht hvilke anløp/regioner som drar nytte av dette.

Et offentlig kjøp av Hurtigrutetjenester kan primært forsvares med å opprettholde infrastruktur for distansepassasjerer og gods på områder hvor hele eller deler av dette tilbudet står i fare for å falle bort.

Et bortfall av statsstøtte vil i stor grad frata staten styringsretten over Hurtigruten, og det kan ikke lenger forventes at selskapene vil benytte de bedriftsøkonomisk lønnsomme delene av aktiviteten til å subsidiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene.

Dersom statsstøtten faller bort, vil selskapene i ennå større grad tilpasse seg reiselivsdelen av Hurtigruten, som den økonomisk bærende delen av Hurtigruten. I dette lys er alternativet med sesongtilpasning det mest aktuelle. Dette betyr at Hurtigruten ikke forsvinner uten statsstøtte, men at det sannsynligvis blir et redusert tilbud utenom sommersesongen.»

## 2.5 Høringsuttalelser

TØI-rapporten ble sendt på ekstern høring 10. februar 2003 med høringsfrist 24. mars 2003 til følgende instanser:

- Finnmark fylkeskommune
- Troms fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune

Sør-Trøndelag fylkeskommune  
 Møre og Romsdal fylkeskommune  
 Sogn og Fjordane fylkeskommune  
 Hordaland fylkeskommune  
 Fiskeridepartementet  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Finansdepartementet  
 Kommunal- og regionaldepartementet  
 Statens vegvesen  
 Kystdirektoratet  
 Jernbaneverket  
 Norsk Havneforbund  
 Norges Rederiforbund  
 Rederienes Landsforening  
 Det norske maskinistforbund  
 Norsk Sjømannsforbund  
 Norsk Sjøoffisersforbund

Av de berørte fylkeskommunene hadde Nordland, Troms, Finnmark og Møre og Romsdal merknader til utredningen.

De tre førstnevnte (fylkeskommunene i Nord-Norge) mener generelt det er en svakhet at mandatet kun er begrenset til transportstandard og ikke omfatter øvrige samfunnshensyn som bosetting, næringsliv og reiseliv langs kysten. Rapporten viser at det er behov for å opprettholde dagens gjennomgående seilingsstruktur mellom Bergen og Kirkenes både mht person- og godstransport. Disse advarer derfor om at en splittelse av dagens gjennomgående struktur vil få negative konsekvenser for transportstandarden samt negative ringvirkninger. Basert på en miljømessig vurdering bør godstransporten skje sjøverts når alternativet er godstransport på veg.

Finnmark fylkeskommune mener at rapporten viser at Hurtigruten er viktigst for Finnmark og Nord-Troms fordi det omtrent ikke fins alternative tilbud til Hurtigruten på denne kyststrekningen. Det er en svakhet at de beregninger som er gjort med alternativ hurtigbåtdrift i Finnmark ikke har lagt til grunn kostnader for drift med større båter som er nødvendig for å opprettholde regulariteten også under harde værforhold. Alternativ rutedrift med vanlige hurtigbåter, fly og godstransport kan ikke erstatte Hurtigruten. Hurtigruten er også blitt viktigere for matvaresikkerheten i Finnmark etter at alle grossistlagre i Finnmark er blitt nedlagt.

Troms fylkeskommune mener at utredningen undervurderer Hurtigrutens betydning som alternativ til jernbane nord for Bodø, samtidig som den vurderingen som er gjort om godstransporten også blir snever etter som det kun er konsekvensene for godstransporten i Finnmark som blir vurdert. Rapporten burde også definere en minste

transportstandard som tilbudet kan sammenlignes med.

Nordland fylkeskommune mener at Hurtigruten ellers spiller en viktig rolle for sivil- og militær beredskap, som kan bli vanskelig å erstatte uten dagens hurtigrutetilbud. Hurtigrutens transporttjenester har særlig stor betydning som alternativ til jernbane nord for Bodø, men også som en «ytre kystbane» sør for Bodø. Eventuelle forslag om å erstatte Hurtigruten med «mer lønnsomme» alternativ som tog, fly og hurtigbåter er ikke nødvendigvis et samfunnsøkonomisk rimeligere alternativ. Disse alternativene opplever i dag sektorvise lønnsomhetskrav som resulterer i dårligere tilbud og dårligere utstyr. Rammevilkårene for disse alternative transporttilbudene vil neppe bli bedre selv om tilskuddet til Hurtigruten blir mindre. Alternative flyruter er heller ikke noe reelt alternativ etter som billettprisen er vesentlig høyere enn med Hurtigruten.

Møre og Romsdal fylkeskommune slutter seg til at Hurtigruten betyr mer for de tre nordligste fylkene enn for fylkene lenger sør. Likevel er Møre og Romsdal blant de fylkene som har hatt den største veksten i antall passasjerer i perioden 1989–2002. Den gradvise overgangen fra en person- og godsroute til i større grad å bli et reiselivsprodukt, har gitt positive ringvirkninger for fylket. Dette gjelder ikke bare innenfor turisme, men også innenfor næringslivet i fylket. Fylkeskommunen mener at det er nødvendig at antall anløp i fylket opprettholdes omtrent på dagens nivå for at denne utviklingen skal fortsette.

Av departementene hadde Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeridepartementet merknader til rapporten.

Nærings- og handelsdepartementet mente at det hadde vært ønskelig med ytterligere belysning av hurtigrutetilbudets betydning for næringslivet.

Fiskeridepartementet mener rapporten mangler en vurdering av betydningen av statlige kjøp av transporttjenester som retter seg mot godstrafikken for å opprettholde transportstandarden i de nordlige områder. Rapporten gir bare delvis en vurdering av behovet for kjøp av alternative transporttjenester for å opprettholde en gitt transportstandard ved et redusert tilbud fra Hurtigruten. Ved en eventuell vurdering av alternativer til Hurtigruten, bør godstransport inngå i tillegg til persontransport.

De øvrige merknadene som foreligger kommer fra Norsk Havneforbund, Norsk Sjømannsforbund og Det norske maskinistforbund.

Norsk Havneforbund mener at rapporten er grundig på de områder den behandler. Det er

imidlertid en svakhet at den ikke behandler den øvrige samfunnsmessige betydning Hurtigruten har i dag for bosetning, næringsliv, reiseliv, gods samt beredskap og overvåking som kan være truet dersom kjøp av strekninger eller delstrekninger mellom Bergen og Kirkenes blir aktuelt. Forbundet mener derfor at slike hensyn også må tillegges vekt i den videre behandling av saken.

Norsk Sjømannsforbund mener at rapporten viser at det ikke er noen alternativ som kan erstatte Hurtigrutens gjeldende transporttilbud inkludert godstransporttilbudet. I tillegg er Hurtigruten viktig for reiselivet og har over tid opparbeidet et verdifullt merkevareravn i det internasjonale markedet. En eventuell omlegging av dagens Hurtigrute vil kunne være negativ mht å opprettholde dagens arbeidsplasser til forbundets medlemmer. Dersom dette skjer, vil forbundet motarbeide en slik omlegging.

Det norske maskinistforbund mener at dagens rute- og logistikktilbud bør opprettholdes for å gi kystsamfunnene og næringslivet det rutetilbudet som gjelder i dag. Det er en svakhet at analysen ikke tar utgangspunkt i en minste transportstandard. Forbundet mener også at det blir for snevert å trekke inn fly og hurtigbåt som alternativt tilbud, samtidig som flybillettprisene er høye. Det er en svakhet at godstransport kun behandles isolert for Finnmark. En eventuell endring av dagens rute-mønster vil også kunne være uheldig for de ansatte på Hurtigruten.

### 3 Nærmere om TØIs rapport

I kapittel 2.4 foran er det vist til deler av sammen-draget i TØIs rapport.

I dette kapitlet gis en grundigere gjennomgang av transporttilbudet på Hurtigrutens anløpssteder og delstrekninger, transportfunksjoner og etter-spørsmål. Deretter vurderes Hurtigrutens rolle i transportmønsteret. Avslutningsvis gis det en kort presentasjon av TØIs omtale av kommersiell Hurtigrute samt skisser til alternative hurtigbåtkjøp. Forannevnte kartlegging danner basis for Samferdselsdepartementets vurderinger som presenteres nærmere i kapittel 4.

#### 3.1 Transporttilbudet på anløpsstedene og delstrekninger

På basis av en detaljert gjennomgang av transporttilbudet på Hurtigrutens anløpssteder (Strand 2002) kan anløpsstedene grupperes etter visse kriterier med hovedvekt på flyplasstilgjengelighet:

1. Steder som i kraft av å være region- eller landsdelssentrum også i transportsammenheng er i en særstilling mht alternative tilbud:
  - Bergen, Ålesund, Molde, Kristiansund, Trondheim, Bodø, Tromsø
2. Steder som har flyplass, og som i det har en spesiell konkurrent til Hurtigruten:
  - Florø, Rørvik, Brønnøysund, Sandnessjøen, Svolvær, Stokmarknes, Hammerfest, Honningsvåg, Mehamn, Berlevåg, Båtsfjord, Vardø, Vadsø, Kirkenes
3. Steder som har god tilgjengelighet til nærmeste flyplass, dvs. mindre enn én times reiseavstand langs veg:
  - Stamsund, Sortland, Risøyhamn, Harstad, Finnsnes, Skjervøy, Kjøllefjord
4. Steder som har middels god tilgjengelighet til flyplass, dvs. mellom én og to timers reiseavstand langs veg, eller mindre hurtigbåtavstand:
  - Måløy, Torvik, Nesna, Ørnes, Øksfjord, Havøysund

Grupperingen viser at 21 av de 34 anløpsstedene har flyplass. Ytterligere sju av anløpsstedene har flyplass innenfor én times reiseavstand på veg. Seks av Hurtigrutens anløpssteder har det som kan betegnes som mindre enn «meget god tilgjengelighet til flyplass».

Tilbudet med alternative transportmidler antas gjennomgående å være såpass godt at Hurtigruten bare kan konkurrere på et begrenset antall relasjoner med hensyn på tid, priser og til dels frekvens. Dette vil som regel gjelde de korteste hurtigrutere-lasjonene hvor geografien er slik at vegalternativet blir spesielt langt eller brutt opp av ferger. TØI lister i den forbindelse opp følgende strekninger:

- Vadsø – Kirkenes (nordgående)
- Kirkenes – Vardø (sørgående)
- Vardø – Båtsfjord
- Båtsfjord – Berlevåg
- Kjøllefjord/Mehamn – Honningsvåg/Berlevåg/Båtsfjord
- Havøysund – Honningsvåg
- Honningsvåg/Havøysund – Hammerfest
- Hammerfest – Øksfjord (sørgående)
- Skjervøy – Øksfjord
- Skjervøy – Tromsø
- Risøyhamn – Harstad
- Svolvær/Stamsund – Bodø
- Nesna – Sandnessjøen
- Brønnøysund – Sandnessjøen
- Torvik – Ålesund
- Måløy – Ålesund.

TØI har funnet følgende sammenhenger i forhold til ovennevnte delstrekninger:

- flertallet av relasjonene er fra Tromsø og nordover.
- på delstrekninger i Nordland er hurtigbårutene en sterk konkurrent. Disse hurtigbårutene er lagt opp slik at reisende både nordfra og sørfra ankommer Bodø før lunsj med retur i fire-fem tiden. På visse lokalstrekninger i Nordland er Hurtigruten likevel viktig, som for eksempel over Vestfjorden.
- De viktigste relevante forbedringer av vegstandarden framover er Rv 653 Eikesundsambandet, E6 Korgfjelltunnelen, Lofast og utbedring av Rv 889 Havøysundvegen.

I tillegg til lokalstrekningene ovenfor, har Hurtigruten ifølge TØI et godt tilbud på noen lengre strekninger:

- en av tre distansepassasjerer passerer mer enn tre anløp. (Hurtigruten har i gjennomsnitt seks anløp i døgnet.)
- også på de noe lengre strekningene har Hurtigruten en viss konkurransekraft der hvor geografien er slik at vegalternativet blir spesielt langt eller brutt opp av fergestrekninger, eller der hvor man kan «sove seg fram» til reisemålet. Eksempler på noe lengre strekninger hvor Hurtigruten har et brukbart tilbud, men

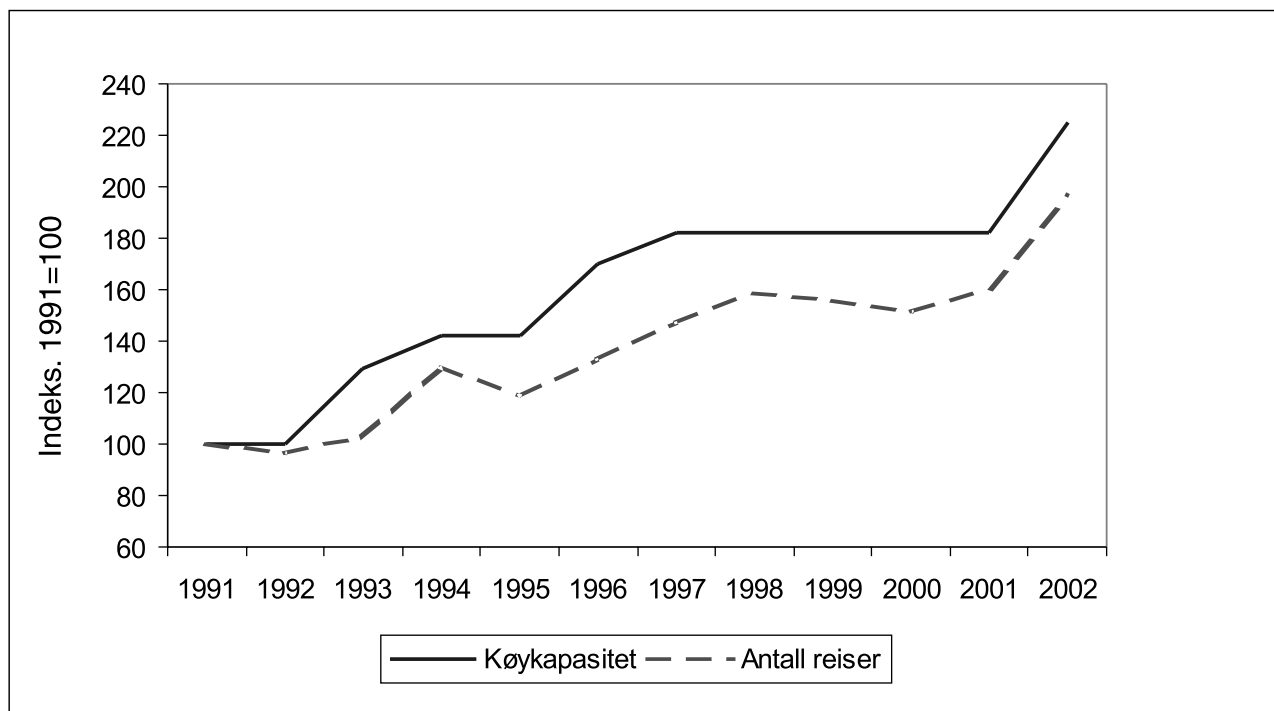
hvor det også ofte finnes et alternativ (først og fremst fly) er:

- Bergen – Ålesund
- Ålesund/Molde – Trondheim
- Bodø – Harstad/Tromsø
- Tromsø – Hammerfest
- Honningsvåg/Kjøllefjord/Mehamn – Vardø/Vadsø/Kirkenes
- Tromsø – Harstad
- Rørvik – Trondheim

### 3.2 Hurtigrutens transportfunksjoner og etterspørsel

De siste 10 årene har nye og større skip ført til at Hurtigruten har mer enn doblet køykapasiteten i forhold til nivået på begynnelsen av 1990-tallet. Antall reiser har også økt kraftig og i grove trekk fulgt utviklingen i køykapasitet, jf. figur 3.1.

Selskapene skiller mellom distansepassasjerer og rundreisepassasjerer. En rundreise kjøpes som et pakkeprodukt på en lengre strekning, der pakken inneholder lugar og alle måltider om bord. Alle andre reiser defineres som distansereiser. Ved begynnelsen av 1990-tallet var totalt antall reiser med Hurtigruten om lag 280 000. I perioden oktober 2001 – september 2002 ble det foretatt 436 549 distansereiser og 90 414 rundturer, til sammen 526 963 reiser.



Figur 3.1 Utvikling i køykapasitet og antall reiser med Hurtigruten i perioden 1991- 2002.

Kilde: TØI rapport 609/2002



Tabell 3.1 Distansereiser med Hurtigruten oktober 2001 – september 2002 fordelt på delstrekninger. Tall i 1000.

Til/Fra	Bergen	Mellom	Tr.heim	Mellom	Bodø	Mellom	Tromsø	Mellom	Kirkenes	Totalt
Bergen	0	18	10	1	1	3	2	1	1	37
Mellom	17	26	10	1	0	1	0	0	0	56
Trondheim	10	6	0	10	1	5	3	1	1	38
Mellom	1	1	7	19	3	7	1	1	0	40
Bodø	2	0	3	5	0	18	1	0	0	29
Mellom	3	1	5	4	34	37	16	6	1	107
Tromsø	3	0	2	1	4	24	0	17	1	51
Mellom	1	0	1	0	1	4	15	31	6	60
Kirkenes	1	0	1	0	1	1	1	13	0	19
Totalt	37	54	39	42	44	100	40	69	11	436

Kilde: TØI rapport 609/2002

Skipene anløper 34 havner, pluss Geiranger på nordgående om sommeren. Oversikten over reisemønsteret viser at passasjerenes reiser fordeler seg over et svært bredt spekter av enkeltrelasjoner. Også når det gjelder reiselengde finner TØI stor variasjon blant distansereisende. Hurtigruten dekker etterspørsel etter lokale, mellomlange og lange reiser langs hele kysten:

- 1 av 3 reiser til første havn
- 1 av 3 passerer en, to eller tre havner
- 1 av 3 passerer minst fire havner under reisen, noe som indikerer at dette er en mellomlang eller lang reise.

Avstanden mellom havnene varierer en god del langs kysten. For eksempel vil en reise fra Rørvik til Molde innebære at en passerer to havner (Kristiansund og Trondheim), og reisen tar ett døgn. En reise fra Skjervøy til Stamsund tar også om lag ett døgn, men innebærer passering av sju havner.

I tabell 3.1 er det gjengitt en komprimert utgave av hurtigruteselskapenes statistikk (34\*34 matrise) som inneholder reisene innen og mellom delstrekninger. Tabellen viser reiser i perioden oktober 2001 – september 2002 fordelt på delstrekninger ved å ta utgangspunkt i de større byene langs ruta (Bergen, Trondheim, Bodø, Tromsø og Kirkenes):

En nærmere analyse av tabellen viser at:

- 50 prosent av reisene er til/fra mellomstedene og nærmeste større by
- 26 prosent av reisene foregår innenfor den enkelte gruppering av mellomsteder
- 7 prosent er reiser mellom de store byene og nærmeste store by
- 17 prosent er reiser som går lenger enn dette
- 39 prosent av trafikken har endepunkt i steden mellom Bodø og Tromsø.

En annen måte å vise hvordan distansepassasjerene fordeler seg over hele reisestrekningen, er å vise hvor mange distansepassasjerer det er om bord når skipet kommer til havn. Figur 3.2 viser samlet antall passasjerer for hele perioden oktober 2001 – september 2002.

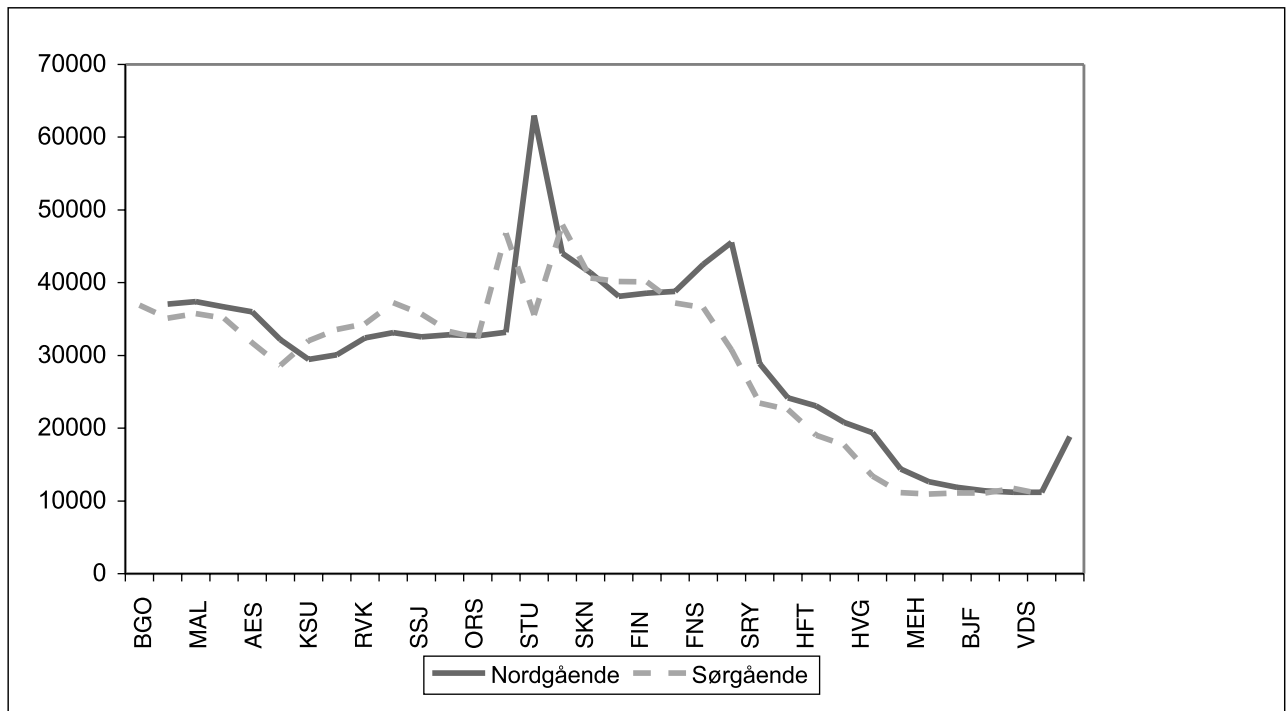
Figuren viser at det er klart flest distansepassasjerer om bord på overfarten fra Bodø til Stamsund på nordgående. Det er også mange om bord videre til Svolve og Stokmarknes. En annen strekning med høyt belegg på nordgående er mellom Harstad og Tromsø. Lavest er belegget øst for Honningsvåg. På sørgående er det jevnere belegg, men også her er strekningen mellom Stokmarknes og Bodø godt belagt.

#### *Reisevaneundersøkelse og Hurtigrutens transportfunksjon*

Selskapenes statistikk gir en god oversikt over reisemønster og reisevolum for alle reisene gjennom året. For å kartlegge Hurtigrutens transportfunksjon, er det også ønskelig å vite noe om passasjerenes reisemål og motiver for å velge Hurtigruten. For å supplere løpende trafikkstatistikk ble det høsten 2002 gjennomført en egen reisevaneundersøkelse blant distansereisende om bord i hurtigruteskipene.

Distansereisene med Hurtigruten kan grovt sett deles i tre grupper.

1. Stedsbestemte reiser. Formålet kan for eksempel være besøk hos venner, deltakelse i et stevne, en forretningsreise, en konferanse osv. For disse reisene vil den reisende normalt vurdere reisetid, pris, frekvens, komfort, eventuelt bytte av transportmidler, bruk av egen bil etc. før vedkommende velger transportmiddel. At mange også vurderer de eventuelle positive rei-



Figur 3.2 Antall distansepassasjerer om bord på Hurtigruten ved ankomst til havn (belegget) i perioden oktober 2001 – september 2002.

Kilde: TØI rapport 609/2002

- seopplevelsene en kan få ved å velge ett transportmiddel framfor et annet, endrer ikke det faktum at det dreier seg om en målrettet reise.
2. Opplevelsesreiser. I den grad en har spesielle reisemål på opplevelsesreisene, er disse utelukkende knyttet til opplevelsene i forbindelse med Hurtigrutens tilbud. Strekning velges ut fra dette.
  3. Konferansereiser. Omfatter kurs, møter og konferanser som holdes om bord på Hurtigruten.

Av de stedsbestemte reisene er Bodø-Stamsund på nordgående den klart mest brukte relasjonen. Mellom Stamsund og Bodø på sørgående er trafikktallet bare det halve, men dette antas å skyldes rutetidene over døgnet. Også trafikken mellom Bodø og Svolvær er stor. Andre viktige relasjoner er mellom Tromsø og Hammerfest og mellom Tromsø og Skjervøy. Også mellom Bergen og Ålesund er det mange stedsbestemte reiser.

Tre av fire distansereiser med Hurtigruten i kartleggingsperioden utgjør en vanlig stedsbestemt reise, der Hurtigruten brukes som et transportmiddel i konkurranse med andre transportmidler. Det antas at denne fordelingen gjelder om vinteren og høsten, men at den er for høy om sommeren. Beregninger gir anslagsvis 315 000 stedsbestemte reiser på årsbasis (i tillegg til

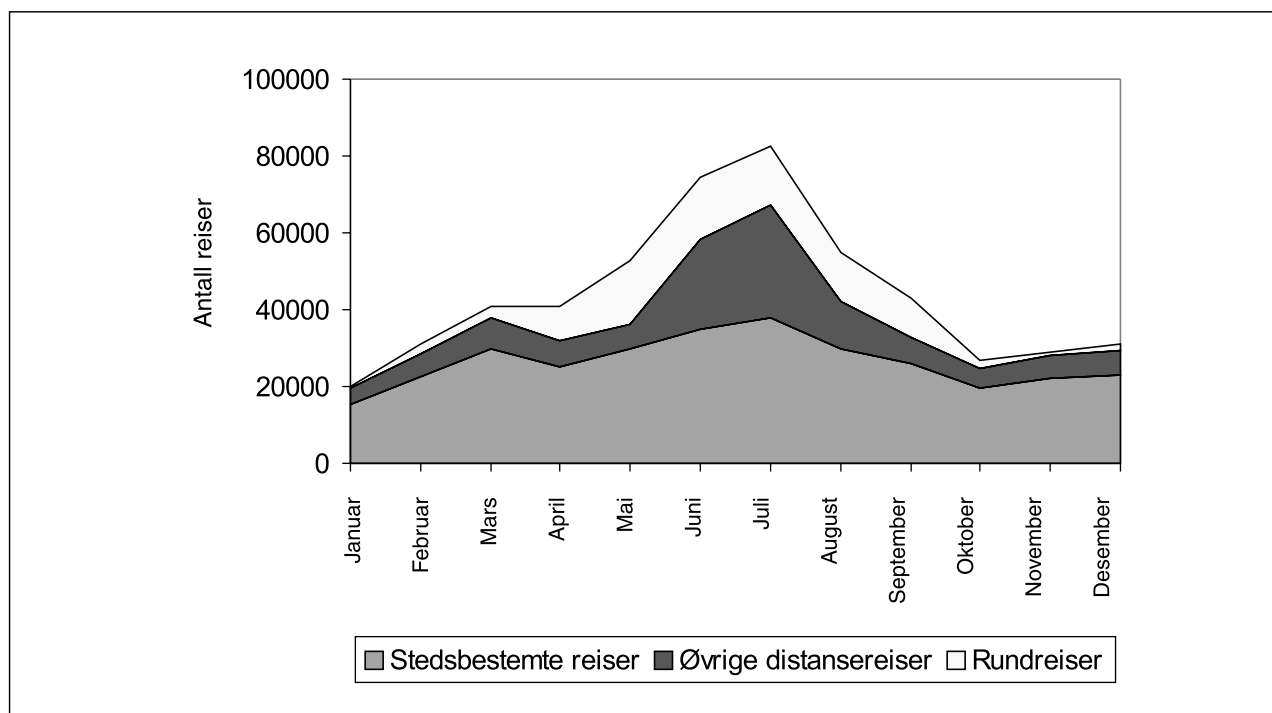
105 000 opplevelsesreiser, 15 000 konferansereiser og 90 000 rundreiser). Dette er illustrert nærmere i figur 3.3 som viser fordeling av disse tre reisetypene over året:

Fordelingen mellom reisetypene med hensyn til transportarbeid blir ganske annerledes fordi rundreiser er betydelig lenger enn gjennomsnittet for de øvrige reisene. De stedsbestemte reisene utgjør en relativt jevn «base» over hele året, mens opplevelsesreisende varierer mye mer mellom sesongene.

### 3.3 Hurtigrutens rolle i transportmønsteret

TØI har følgende innledende vurderinger av Hurtigrutens rolle i transportmønsteret:

- Hurtigruten har sin styrke som et helhetlig transportsystem som dekker ulike Reisebehov, kystbefolkningen forsynes med regelmessig godstransport og systemet utgjør et unikt turistprodukt.
- Samtidig medfører lav frekvens (en i døgnet) at Hurtigruten er bedre egnet som et supplement enn som eneste transportmiddel på de enkelte strekninger. Alternative kollektive transportmidler har ofte en høyere frekvens, og rutetidene er tilpasset de lokale behov.
- I tillegg kommer bilen som er svært fleksibel med hensyn til reisetidspunkter. En kan derfor



Figur 3.3 Reiser med Hurtigruten i perioden oktober 2001 – september 2002 fordelt på reisetyper og måned

Kilde: TØI rapport 609/2002

i utgangspunktet forvente relativt lave markedsandeler for Hurtigruten.

- Dette trenger imidlertid ikke å bety at Hurtigruten er overflødig. Selv om flertallet kjører bil på en aktuell strekning, kan likevel Hurtigrutens transportfunksjon være viktig for det mindretall som benytter seg av den. Transporttilbudet vurderes ulikt av ulike brukergrupper. Det er for eksempel noen som ikke disponerer bil, eller kvier seg for å benytte bil om vinteren.
- I tillegg skal landet dekkes av et kollektivt transporttilbud. Hvis tilbudet blir for svakt på kommersiell basis, går stat eller fylke inn og kjøper tjenester. Hvor godt dette tilbudet skal være og hvilke valgmuligheter som trengs for å dekke ulike reisebehov, må blant annet sees i sammenheng med hvor stor befolkning som berøres.
- Den nasjonale reisevaneundersøkelsen i 2001 viser at båtreiser er mest utbredt langs kysten i Nord-Norge og på Vestlandet. I Nord-Norge og på Vestlandet er likevel bil og fly klart viktigst på reiser over 100 km. Bil avtar og fly øker med reiselengde. (Lian 2002). Båtreisene varierer mindre med reiselengde. På Vestlandet er båt-reiser relativt viktig på begge avstandsgrupper under 30 mil (6 prosent markedsandel). I Nord-Norge er båtreisene viktig på de to lengste avstandsgruppene (hhv 12 prosent og 7 prosent markedsandel).

#### Rapportens konklusjon for Hurtigrutens rolle i transportmønsteret for delstrekninger gjengis nedenfor:

1. På strekningen *Kirkenes-Hammerfest* har Hurtigruten en klar og selvstendig transportfunksjon, og er ikke bare et supplement til andre tilbud. 70 prosent av distansetrafikken med Hurtigruten foregår innen fylket. Den største konkurrenten, kortbaneflyet, fungerer i mindre grad som lokaltransport og i større grad som tilbringer til stamflyruter til Tromsø og sørover. Hurtigbåt er ikke et alternativ her. Store avstander, lange fjorder med et vegnett oppstykket med ferjestrekninger samt et hardt vinterklima gjør bilkjøring mindre attraktivt i dette området. Likevel står biltrafikken for om lag tre av fire lange reiser i fylket. I tillegg er Hurtigruten viktig for godstransporter nord for Tromsø, særlig i de minste anløpsstedene.
2. Hurtigruten har på strekningen *Hammerfest-Tromsø* en selvstendig transportfunksjon, men har en viss grad av konkurranse fra hurtigbåtene. Avstandene langs veg er så store at Hurtigruten kan konkurrere på tid i forhold til reisetid med bil. Flytransport er i liten grad aktuelt på mellomstedene, men utgjør et godt tilbud på strekningen Hammerfest – Tromsø. Bruk av direkte hurtigbåt istedenfor Hurtigruten ville kunne halvere reisetiden mellom ste-

- dene. Samtidig er det nettopp hurtigbåtens styrke at den kan ta med seg mellomstedene.
3. Hurtigruten har på strekningen *Tromsø – Bodø* større konkurranse fra andre alternativer. Hurtigbåtene er utbredt på strekningen *Harstad – Finnsnes – Tromsø*. Hurtigruten har imidlertid senere kveldsavgang fra *Tromsø* enn hurtigbåten. På strekningen *Sortland – Harstad* og *Svolvær – Sortland* er det raskere og hyppigere bussforbindelser. Det er et betydelig innslag av opplevelsesreiser på disse strekningene og generelt på lengre strekninger i dette ruteområdet. Det er først og fremst mellom *Bodø* og *Stamsund/Svolvær* at Hurtigruten har en egen transportfunksjon. Her går det også kortbanefly, men dette tilbudet er betydelig dyrere samtidig som tilgangen til rabatterte billetter er begrenset. Det er mange som velger Hurtigruten på grunn av prisen på denne strekningen.
  4. Hurtigruten har ingen selvstendig transportfunksjon mellom *Bodø* og *Trondheim*, der trafikken er liten i forhold til totalt reisevolum. De stedene som bruker Hurtigruten mest, målt som et forholdstall mellom antall personer kommet og reist med Hurtigruten og antall innbyggere i kommunene, er *Nesna* og *Rørvik* og i noe mindre grad *Sandnessjøen* og *Brønnøysund*. Samtidig er det på strekningen *Rørvik – Brønnøysund / Sandnessjøen* en god del lokale reiser og et relativt svakt alternativt transporttilbud.
  5. Mellom *Trondheim* og *Bergen* er Hurtigrutens transportfunksjon i stor grad knyttet opp til private reiser der selve opplevelsen med å reise med et stort og moderne skip er en vesentlig del av reisen. Hurtigruten er altså et supplement til andre transportmidler og må nøye seg med beskjedne markedsandeler. For dem som ikke har eller ikke ønsker å bruke egen bil og av ulike grunner velger bort flyet eller synes hurtigbåten blir ukomfortabel, vil Hurtigruten kunne være et prisgunstig alternativ, spesielt om vinteren. På relasjonene *Bergen – Ålesund* (begge veger) og *Trondheim – Kristiansund* og *Florø – Bergen* på sørgående er det en del tjenestereiser og stedsbestemte reiser. *Måløy* og *Torvik* har ellers det svakeste alternative transporttilbudet. Alternativene er hurtigbåt, buss og ferge. Lave trafikk tall på Hurtigruten tyder likevel på lavt trafikkgrunnlag her. Hurtigruten har generelt en kombinert transportfunksjon. Den er et vanlig transportmiddel, men opplevelsesaspektet er i mange situasjoner et viktig tilleggsmoment for å velge Hurtigruten. Dette gjelder særlig for de som reiser

langt med Hurtigruten. Nord for *Tromsø* er imidlertid det rene transportargumentet viktig for de reisendes valg av Hurtigruten. Der er det flere som også benytter Hurtigruten enten på grunn av billettprisen er lave i forhold til andre transportmidler eller fordi alternative reisemåter er tungvint.

Hurtigruten utgjør et selvstendig transporttilbud fra *Tromsø* og nordover og over *Vestfjorden*. Dersom Hurtigrutens tilbud skulle falle bort på disse strekningene, vil dette ramme reisende på grunn av svake alternativer. I tillegg er Hurtigruten viktig for godstransporter nord for *Tromsø*, særlig på de minste anløpsstedene. I tillegg er Hurtigruten viktig på enkelte delstrekninger der ruteplanene passer og/eller opplevelsesaspektet er viktig.

### 3.4 Kommersiell Hurtigrute og kjøp av alternative hurtigbåtruter

TØI viser i sin oppsummering til at det knytter seg usikkerhet til hva hurtigruteselskapene vil gjøre dersom de skulle miste sitt statstilskudd. Belegget er lavest om vinteren og nord for *Tromsø*. Hurtigruten kan da for eksempel trafikker strekningen fra *Bergen* til *Tromsø* og/eller redusere kapasiteten om vinteren.

Usikkerhet knyttet til hva hurtigruteselskapene vil gjøre er nærmere belyst i TØI-rapporten der det blant annet framgår følgende:

«En vurdering av hvordan rederiene vil agere dersom tilskuddet faller bort, må ta utgangspunkt i en vurdering av lønnsomhet ved driften. I tillegg kan vi bygge på rederienes egen strategiplan fra 1999 «Veivalg etter 2001». TØI har på flere måter søkt å få en dialog med rederiene om dette spørsmålet, men har ikke lyktes i å få substansiell informasjon. Rederiene henviser til at kommersiell drift vil bli et eventuelt framtidig forhandlingsspørsmål som de ikke vil forskuttere nå.»

TØI lyktes som nevnt ikke i å få informasjon fra hurtigruteselskapene om ren kommersiell drift, men har skissert fire tenkbare alternativer for slik drift. I de ulike alternativene er det gjort beregninger av tilskuddsbehov for hurtigbåt drift for å opprettholde en akseptabel transportstandard dersom Hurtigruten faller bort:

1. Dersom det forutsettes at Hurtigruten seiler hele strekningen *Bergen – Kirkenes* hele året, men med redusert frekvens (3 ukentlige frekvenser) om vinteren, beregnes tilskuddsbehovet for supplerende hurtigbåttilbud til 35

- mill. kr på de sterkninger som vurderes som mest sårbare mht transportstandard.
2. Dersom Hurtigruten «snur» i Tromsø hele året, beregnes tilskuddsbehovet for alternativ hurtigbåtdrift på den resterende strekningen Tromsø – Kirkenes seg til 88 mill. kr.
  3. Dersom Hurtigruten «snur» i Tromsø i vinterhalvåret, er beregnet tilskuddsbehov 44 mill. kr.
  4. Forutsettes det at Hurtigruten «snur» i Hammerfest hele året, er beregnet tilskuddsbehov 59 mill. kr for strekningen Hammerfest – Kirkenes.

For å få et bedre grunnlag for å vurdere en eventuell kommersiell tilpasning, har departementet engasjert en konsulent, jf. kap. 4.2.

## 4 Samferdselsdepartementets vurderinger

### 4.1 Transportstandard og vurdering av alternativer

Norske myndigheter kan fastlegge en «minste transportstandard» på kysten. I den grad den ikke blir ivaretatt i et fritt konkurransemarked kan norske myndigheter kjøpe disse bedriftsøkonomisk ulønnsomme, men samfunnsøkonomisk ønskelige tjenestene. Arbeidet med å få notifisert innværende hurtigruteavtale synliggjør at regelverket som følger av EØS-avtalen setter klare begrensninger for hvordan eventuelle kjøp kan foregå. Kjøpet må baseres på konkurranse som innebærer åpenhet, etterprøvnbarhet og likebehandling.

Ved en gjennomgang av behovet for kjøp er det naturlig å ta utgangspunkt i kriterier for «minste transportstandard.» Samferdselsplanen (NOU 1977:30A) vurderte begrepet minste transportstandard. Samferdselsplanutvalget la ned mye arbeid i å få definert begrepet, men det viste seg å være vanskelig å definere en minstestandard. I oppsummeringen gikk utvalget likevel ganske langt i retning av å definere slike standarder ved formuleringen:

«som en rimelig tilnærming vil si at minstekravet til et områdes transportstandard bør være:

1. at området har vegsamband, eller veg- og ferjesamband med landets øvrige vegnett,
2. at området har en rutebetjening for persontransport som dekker de daglige behov for skole-, arbeids- og innkjøpsreiser og behovet for reiser til det kommunale og/eller regionale sentrum,

3. at området har en rutebetjening for gods-transport som dekker behovene for stykk-godstransporter og postforsendelser enten i kombinasjon med persontransporten eller med egne godsruiter,
4. at rutebetjeningen som er nevnt i punktene 2 og 3 skjer etter takster som for tilsvarende transport i landet for øvrig.»

Punktene i denne opplistingen er imidlertid lite operative for de transportstandardvurderinger som denne meldingen legger opp til, jf. blant annet følgende forhold:

- alternative reisemåter er ofte gode. Hurtigruten har en utfordring når det gjelder å konkurrere på tid, priser og til dels frekvens.
- de seks anløpsstedene «med lavest transportstandard» har både riksveg, bussforbindelse og med ett unntak hurtigbåtforbindelse.

Statistikken fra hurtigruteselskapene viser at det gjennomsnittlig foretas 8000 reiser årlig, til eller fra, hvert av de seks anløpsstedene (Måløy, Torvik, Nesna, Ørnes, Øksfjord og Havøysund). Dette er definert som de anløpssteder med Hurtigruten som har mindre enn «meget god tilgjengelighet til flyplass», dvs. mellom en og to timer reiseavstand på veg til nærmeste flyplass. Legges kun denne definisjonen av tilgjengelighet til grunn for vurdering av transportstandard, vil disse anløpsstedene utgjøre de anløpsstedene med «lavest transportstandard». I tillegg kommer frakt av gods. Dette illustrerer at Hurtigruten bidrar til og er viktig for å opprettholde en tilfredsstillende transportstandard spesielt på nevnte anløpssteder.

Utgangspunktet for TØIs anbefaling om å gå inn med offentlig kjøp er motivert ut fra om Hurtigruten faktisk har en transportfunksjon på de delstrekninger som berøres ved omlegging til kommersiell drift og at tilbudet med alternativ transportmåte er så svakt at tiltak er «nødvendig».

Etter departementets vurdering er det neppe slik at Hurtigruten enten har eller ikke har en transportfunksjon. Også på strekninger hvor Hurtigruten bidrar relativt lite i forhold til andre transportmidler til transportstandard, vil Hurtigruten ha en transportfunksjon. Hurtigruten har en transportfunksjon ved enhver stedsbestemt reise. Vissheten om at det også finnes et tilbud, stort sett uavhengig av vær, er spesielt viktig i den sammenhengen.

Departementet viser til at for hvert av de 34 anløpsstedene til Hurtigruten er det i gjennomsnitt nærmere 20 000 passasjerer (av eller påstigende) med et stedsbestemt formål med reisen (stedsbestemte reiser). Dette viser at Hurtigruten i vesent-

lig grad bidrar til persontransportstandarden på kyststrekningen Bergen – Kirkenes.

Dette betyr likevel ikke at det offentlige nødvendigvis bør kjøpe sammenhengende ruteproduksjon. For å få svar på dette spørsmålet, må det først foretas en vurdering av om tilsvarende transportstandard kan oppnås mer kostnadseffektivt med en annen virkemiddelbruk og andre transportformer. Som ledd i en slik analyse, er det samtidig nødvendig å vurdere nærmere hvilke transportstandard man oppnår basert på en kommersiell hurtigrute, for deretter å kunne vurdere hvilke strekninger som må «dekkes opp» med kjøp av alternative tjenestekjøp for å opprettholde en tilfredsstillende transportstandard samlet sett. Samferdselsdepartementet legger til grunn at turisttrafikken fortsatt ikke skal subsidieres gjennom offentlige tjenestekjøp, fordi dette vil kunne virke konkurransevridende i forhold til andre virksomheter innenfor turistnæringen.

Hurtigruteselskapene har hevdet at dagens ordning ikke innebærer subsidiering av turisme, men at distansereisende tvert imot drar nytte av inntjeningen fra reiselivsproduktet.

Departementet mener hurtigruteselskapenes syn best kan forklares nærmere med utgangspunkt i dagens rutestruktur. Med denne rutestrukturen vil generelt økte inntekter og overskudd fra turisttrafikken om sommeren, føre til at større deler av dette overskuddet kan gå med til å dekke det store underskuddet som driften genererer i vinterseongen (kryssubsidiering). Dermed vil også det helårige tilskuddsbehovet reduseres.

I tillegg til at turisttrafikk generelt faller utenfor tilskuddsformålet, legges det til grunn at også godstransport faller utenfor tilskuddsformålet. Departementet mener likevel at det kan være nødvendig å gjøre et unntak for kjøp av tjenester for godsframføring nord for Tromsø, spesielt for deler av Finnmarkskysten. Det legges til grunn at kjøp av godstjenester også er forenlig med EØS-avtalen, dersom det kan påvises et behov for dette.

Selv om turisttrafikk og godstransport generelt faller utenfor tilskuddsformålet, vil dette likevel ikke bety at de tilbydere som ønsker å dimensjonere skipskapasiteten med tanke på rundreisepassasjerer og godstransport ikke kan gjøre dette for eksempel ved å tilpasse skipskapasiteten i forhold til sesongmessige variasjoner i etterspørselen.

I vurderingen av hvor det bør foretas tjenestekjøp fra det offentlige og hvor det bør være kjøp av sammenhengende rute, vektlegges blant annet følgende:

- tilbudet av kommersielle tjenester fra hurtigruteselskapene i fravær av offentlig kjøp?

- prisen for ulike alternative rutetilbud med delstrekninger sammenlignet med en sammenhengende rute.

Et hovedspørsmål er hva markedet vil kunne tilby uten offentlige kjøp, for eksempel i regi av hurtigruteselskapene eller av andre aktører i markedet. Ovennevnte rapport med utredning av transportstandarden for kysten Bergen – Kirkenes forutsatte en kartlegging av et eventuelt manglende transporttilbud («hvite flekker») dersom «Hurtigruten» legger om til kommersiell drift. Denne viser imidlertid at det er vanskelig å fastslå hvordan Hurtigruten vil tilpasse seg dersom tilskuddet skulle falle bort, jf. omtale i kapittel 3.4. I den samme rapporten er det skissert fire alternativer for kommersiell drift. Departementet har vurdert disse alternativene nærmere.

Samferdselsdepartementet mener at alternativ 1 med tre ukentlige frekvenser om vinteren og sju om sommeren for hele strekningen, vil bety en urasjonell utnyttelse av den kommersielle flåten om vinteren. Et opplegg med faste rutetider ville gitt mye dødtid i snuhavnene, noe som ville kreve en relativt stor flåte i forhold til produksjonen. Dette tilsier at opplegget er lite robust, med fare for produksjonsendringer og dermed økte utgifter. Også suppleringskjøp av hurtigbåttjenester synes lite rasjonelt i og med at hurtigbåt kun vil ha beskjefligelse enkelte dager i uken. En urasjonell utnyttelse av materiellet kan føre til at beregnet tilskuddsbehov ved det angitte kjøpsvolumet er satt for lavt. I tillegg til alternativ 1 vil også alternativ 3 og 4 være for usikre mht kommersiell drift på de aktuelle strekningene.

Denne usikkerheten er nærmere knyttet til spørsmålet om å få til kommersiell drift over tid som kan utføres på en såpass stabil måte at dette vil kunne utgjøre basis for kjøp av supplerende tjenester for å sikre et transporttilbud som samlet sett vil bli tilfredsstillende for de kystområdene som berøres.

Samferdselsdepartementet mener derfor at de beregningene som er foretatt av de fire alternativene i rapporten kun må vurderes som forholdsvis enkle regneøvelser som er utilstrekkelig som økonomisk beslutningsgrunnlag.

Etter en totalvurdering av alternativene ovenfor, har departementet funnet alternativ 2 med kommersiell drift mellom Bergen og Tromsø som det mest robuste alternativet mht framtidig kommersiell drift. Dette skyldes igjen blant annet den foreliggende statistikken som viser at belegget for distansepassasjerer sør for Tromsø er betydelig større enn på strekningen nord for Tromsø.

## 4.2 Nærmere om eventuell kommersiell hurtigrute på strekningen Bergen – Tromsø

For å få en nærmere vurdering av ovennevnte spørsmål, har departementet engasjert en konsulent til å foreta en nærmere analyse av eventuell kommersiell drift mellom Bergen og Tromsø.

Denne analysen tar utgangspunkt i at Hurtigruten allerede drives kommersielt forsvarlig i sommersesongen. Derfor drøftes primært tilpasninger i vinterhalvåret, likevel slik at tilpasninger som innebærer å redusere antall fartøyer også vil kunne få effekt for sommersesongen.

Konsulenten legger til grunn at strekningen Bergen – Tromsø betjenes med sju skip daglig i vinterhalvåret. Hvilke ruteprogram som velges i sommerhalvåret, avhenger av i hvilken utstrekning skip kan holdes beskjeftiget med alternative aktiviteter. Det tas utgangspunkt i en skipsflåte på i alt 9 skip. Dette innebærer at det legges til grunn at man finner alternativ beskjeftigelse for to skip i vinterhalvåret. Konsulenten forsetter for øvrig en kapasitet i flåten basert på et «standardskip» som utgjør gjennomsnittet av de seks nyeste hurtigruteskipene i 1998.

Hovedkonklusjonen av denne analysen er at underskuddet gjennom nevnte tilpasning blir redusert. Dette betyr at dette er en lønnsom tilpasning i forhold til dagens modell, men at man fortsatt er langt fra lønnsom drift. Det er nødvendig med ytterligere lønnsomhetsforbedringer for å få til lønnsom drift.

Resultatet av denne analysen viser også at dekningsbidraget som framkommer ved å seile sør for Tromsø er positivt, dvs. at inntektene overstiger de seilingsavhengige kostnadene. Forutsatt at det ikke finnes alternativ beskjeftigelse til hele flåten, er altså opplag ikke noe alternativ til seilinger sør for Tromsø.

Som en følge av disse beregningene, mener Samferdselsdepartementet at alternativ 2 i TØI – rapporten ikke er et reelt alternativ. Selv om enkelte ytterligere tilpasninger kunne bidra til å øke lønnsomheten mellom Bergen og Tromsø på denne strekningen, vil dette alternativet likevel være for usikkert til å kunne gi tilstrekkelig sikkerhet for et stabilt tilbud både på kort og lang sikt.

## 4.3 Omfang av framtidig offentlig kjøp

Departementet legger til grunn at en tilfredsstillende transportstandard på kyststrekningen Bergen – Kirkenes er en transportstandard omtrent som i dag. Basert på finansielle analyser og vurderinger

kan en slik transportstandard vanskelig sikres uten at det offentlige kjøp må omfatte strekninger både nord og sør for Tromsø.

I denne sammenheng vises det også igjen til deler av konklusjonen i rapporten som er utført på oppdrag for Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (1999) hvor det bl.a. framgår at:

«Et bortfall av statsstøtte vil i stor grad frata styringsretten over Hurtigruten, og det kan ikke lenger forventes at selskapene vil benytte de bedriftsøkonomisk lønnsomme delene av aktiviteten til å subsidiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene.

Dersom statsstøtte faller bort, vil selskapene i ennå større grad tilpasse seg reiselivsdelen av Hurtigruten, som den økonomisk bærende delen av Hurtigruten. I lys av dette er alternativet med sesongtilpasning det mest aktuelle. Dette betyr at Hurtigruten ikke forsvinner uten statsstøtte, men at det sannsynligvis blir et redusert tilbud utenom sommersesongen.»

Ovennevnte er også i tråd med departementets vurderinger om at kommersiell drift vil kunne medføre betydelige tilpasninger i ruteproduksjonen over tid. En slik tilpasning vil lett kunne føre til en svekkelse av transportstandarden på store deler av kyststrekningen Bergen – Kirkenes. Den usikkerheten dette kan skape, tilsier at det er ønskelig at offentlige myndigheter fortsatt har en slik styringsrett for å kunne påvirke transportstandarden.

Hurtigruten har en viktig transportfunksjon nord for Tromsø. Samtidig som Hurtigrutens transportmessige betydning nord for Tromsø er stor ved at markedsandelen for sjøverts persontransport er høy her, er inntjeningen likevel svakest på denne strekningen.

Reisevaneundersøkelsen fra 2001 viser at om lag 77 prosent av reiser over 100 km innen Finnmark er bilreiser. Dette er omtrent på landsgjennomsnittet. Båt og fly hadde begge drøyt sju prosent av reisene, mens seks prosent var bussreiser. Hurtigbåt og fly er hovedkonkurrenten til Hurtigruten blant de kollektive transportmidler.

Statistikken for første kvartal 2002 viser et gjennomsnittlig belegg på strekningen fra Tromsø til Hammerfest 80–90 passasjerer pr. anløp, mens det mellom Hammerfest og Kirkenes var om lag 60 passasjerer. Nord for Tromsø tilbakelegger Hurtigruten en strekning på om lag 422 nautiske mil og betjener 12 anløpssteder med til sammen 30 000 innbyggere. Av de 84 000 distansepassasjerene på Hurtigruten med start- og endepunkt på strekningen Tromsø – Kirkenes, er hele 95 prosent av disse på stedbestede reiser. Dette er langt høyere enn i resten av landet. 70 prosent av distan-

setrafikken med Hurtigruten foregår innen fylket. Hurtigruten er også viktig for godstransporten nord for Tromsø og spesielt i Øst-Finnmark.

Dersom en sammenhengende rute nord for Tromsø ikke blir opprettholdt, vil konsekvensene kunne bli betydelige. Dette gjelder spesielt for kyststrekningen i Øst – Finnmark. Samtidig som Hurtigruten også utgjør et selvstendig rutetilbud nord for Tromsø, er dette tilbudet spesielt viktig langs denne delen av kysten som følge av at dette generelt er den mest værutsatte delen av kysten.

For å opprettholde transportfunksjonen nord for Tromsø, mener departementet derfor at det fortsatt er behov for en sammenhengende rute mellom Tromsø og Kirkenes som i tillegg til persontransport også bør ha godskapasitet.

På strekningen sør for Tromsø er persontrafikken med Hurtigruten større enn nord for Tromsø. Likevel er markedsandelen til Hurtigruten i forhold til sjøverts rutetransport (hurtigbåt) vesentlig mindre enn nord for Tromsø.

Når det gjelder strekningen sør for Tromsø, utgjør Hurtigruten et selvstendig transporttilbud over Vestfjorden. Hurtigruten har også en viktig supplerende transportfunksjon på enkelte delstrekninger som Tromsø – Harstad og Rørvik – Sandnessjøen.

Hurtigruten har imidlertid sin styrke som et helhetlig transportsystem som dekker et reisebehov som er sammensatt med hensyn til reiseformål og reisemål. Hurtigruten dekker også ulike reisebehov samtidig som kystbefolkningen har et regelmessig godstransporttilbud. Et oppstykket tilbud vil til dels også kunne gi en transportstandard på høyde med det et gjennomgående tilbud gir, men da bare for aktuelle delstrekninger. Departementet legger likevel vekt på at Hurtigruten bidrar vesentlig til transportstandarden på hele kyststrekningen mellom Bergen og Kirkenes. Den distriktspolitiske viktigheten av dette er derfor stor.

Målet for Stortingets vedtak i 1990 var omstilling av Hurtigruten til tilskudds fri drift etter 2001. Selv om det har skjedd en stor grad av omstilling i perioden 1991–2001, der blant annet subsidieandelen (tjenestekjøpets andel av de totale kostnader) har gått vesentlig ned, har det likevel ikke lyktes selskapene så langt å få til en subsidiefri Hurtigrute. Det er derfor usikkert hva det offentlige må betale for å opprettholde en sjøgående rute tilsvarende dagens hurtigrutetilbud etter utløpet av gjeldende avtaleperiode.

Hurtigruteselskapene har i denne sammenheng også antydnet et behov for en betydelig økning i nivået på tjenestekjøpet for å kunne opprett-

holde dagens produksjonsnivå med uendrede rammevilkår.

Sistnevnte må imidlertid blant annet også ses på bakgrunn av stor kapasitetsøkning i flåten de siste år for å øke turisttrafikken og at denne økningen har skjedd samtidig som de globale konjunktorene har blitt svekket og at den norske kronen inntil nylig har vært forholdsvis sterk i forhold til de fleste andre valutaer.

Hurtigbåt antas ikke å være et alternativ på strekningen Kirkenes – Hammerfest. Dette har også bidratt til at departementet har vurdert TØIs hurtigbåtalternativ(er) kun som foreløpige vurderinger. Samferdselsdepartementet har derfor valgt å se bort fra hurtigbåt og bygge videre på vurderinger knyttet til seilinger med konvensjonelle skipstyper som både kan gi tilfredsstillende frekvens, regularitet og komfort med et tilbud om både person og godsframføring. Dette valget er også begrunnet med Stortingets standpunkt for en konvensjonell skipstype i 1990. Valg av en konvensjonell skipstype er samtidig basert på at utviklingen i relativt tilskuddsbehov pr distansepassasjer for hurtigbåt i forhold til Hurtigruten (konvensjonell skipstype) har gått i favør av Hurtigruten fra 1990 til 2003. Mens tilskuddet i «toppåret» 1988 lå på ca 1000 kroner pr. distansepassasjer (i 1988 kroner), ligger dette omtrent på 430 kroner (1999-kroner) i inneværende avtaleperiode.

Ifølge TØI rapporten ligger tilskuddene pr passasjer pr år i området 300 – 700 kr for hurtigbåter og 330 – 600 kr for kortbanefly. I denne sammenheng kan det også nevnes at en gjennomsnittsreise for distansepassasjerer med Hurtigruten også er lenger enn en gjennomsnittlig reiselengde med hurtigbåt. Departementet legger derfor til grunn at tilbudet fra Hurtigruten fortsatt vil utgjøre et konkurransedyktig alternativ i forhold til andre transportmidler (fly, hurtigbåt) dersom transportstandarden på kysten mellom Bergen og Kirkenes fortsatt skal opprettholdes omtrent som i dag. Det legges til grunn at en sammenhengende rute kan drives minst like effektivt som i dag. Dagens transporttilbud ønskes derfor videreført.

Transportstandardvurderinger kan imidlertid ikke gjennomføres uavhengig av kostnader. Anbud basert på en videreføring av dagens sammenhengende transporttilbud til distansereisende vil kunne gi et svært begrenset antall tilbydere, ikke minst fordi det er høye investeringskostnader knyttet til flåteoppbygging for alternative operatører (store etableringskostnader). Eventuelle nye operatører trenger derfor en rimelig grad av forutsigbarhet mht framtidig tilskudd og lengre avtaleperioder for å ta risikoen som bygging av store



skip innebærer. Samferdselsdepartementet legger derfor opp til at endelig valg av en eventuell sammenhengende rute Bergen – Kirkenes må sees i sammenheng med kostnadene.

Inntil konkurranse er avholdt kjenner en derfor ikke kostnadene ved ulike alternativer for transportstandard. Det er derfor nødvendig å vurdere et annet alternativ til dagens sammenhengende rute.

Dette alternativet omfatter kjøp av tjenester på hele strekningen mellom Bergen og Kirkenes, men med forskjellige krav til kapasitet for dimensjonering av skipene basert på at belegget av distansepassasjerer på strekningen nord og sør for Tromsø er forskjellig. Det vil derfor være to separate ruter henholdsvis Bergen – Tromsø v.v. og Tromsø – Kirkenes v.v. basert på ulike kapasitetskrav nord og sør for Tromsø. Departementet har funnet det mest hensiktsmessig å legge til grunn fire frekvenser pr uke både nord og sør for Tromsø. Grunnen til dette er at dette vil være mest kostnadseffektivt med sikte på å få til en best mulig utnyttelse av skipene på begge strekningene. Det legges til grunn at dette alternativ vil koste mindre enn en videreføring av dagens sammenhengende rute. Dette alternativet vil også innebære noe lavere transportstandard, men vil likevel kunne gi en akseptabel transportstandard.

Departementet mener at begge alternativene må ha krav om godskapasitet som dekker behovet på strekningen Tromsø – Kirkenes v.v.

Departementet ser det derfor som mest aktuelt å gjennomføre to parallelle anbudsutlysninger. Utgangspunktet for valg mellom de to forskjellige løsninger er at sammenhengende rute Bergen – Kirkenes velges dersom konkurranse viser at dette ikke overstiger dagens ressursbruk. I motsatt fall velges alternativet med delt rute. Dersom alternativet med delt rute blir valgt, vil departementet vurdere om deler av en eventuell besparelse ved det valgte alternativet, sammenholdt med dagens ressursbruk, skal nyttes til å styrke transporttilbudet med hurtigbåt mellom Tromsø og Hammerfest og flytilbudet i Øst-Finnmark. Departementet vil eventuelt komme tilbake til dette.

#### 4.3.1 Dagens løyver

I medhold av yrkestransportloven har de nåværende hurtigruteselskapene (OVDS og TFDS) løyve for rutetransport med fartøy på strekningen Bergen – Kirkenes v.v. Dette løyvet utløper 31. desember 2008. Dette løyvet sammen med den inngåtte avtale om kjøp av tjenester fastlegger selskapenes

plikter til å betjene ruten frem til utløpet av avtalen om tjenestekjøpet ved utgangen av 2004.

I meldingen legges det opp til at det ved utløp av den nåværende avtaleperioden med offentlige tjenestekjøp, skal framtidig offentlig kjøp av hurtigrutetjenester med fartøy på strekningen Bergen – Kirkenes konkurransenutsettes gjennom anbud. Etter yrkestransportlovens § 8, kan ruteløyve tildeles etter anbud. I samband med at vedkommende rute eller ruteområde settes ut på anbud kan tidligere tildelt løyve for tilsvarende rutetjeneste likevel trekkes tilbake før utløpsdato, jf. yrkestransportlovens § 27. For å sikre mest mulige forutsigbare rammebetingelser for de som skal gi tilbud i samband med anbud, er det nødvendig å gjøre bruk av bestemmelsen slik at løyvet som er tildelt de nåværende hurtigruteselskapene, trekkes tilbake. Tilbakekalling av løyve gjøres gjeldende fra det tidspunkt rutetjenesten basert på avgjørelse av anbudene skal starte.

Den som vinner anbudet, vil samtidig både inngå kontrakt om offentlige tjenestekjøp og få tildelt løyve for ruten. Ved bruk av anbud vil både kontrakt om offentlige tjenestekjøp og løyveperioden være sammenfallende. Løyve for rutetransport gir innehaveren, uavhengig om det er gitt etter anbud eller gjennom en ordinær forvaltningsavgjørelse, et visst vern mot etablering av konkurrerende rutetransport ettersom løyvemyndigheten skal foreta en behovsprøving før ruteløyve tildeles. Beskyttelsen av det eksisterende tilbud vil særlig være sterk når dette tilbudet betales gjennom offentlige tjenestekjøp, gitt at det omsøkte tilbud dekker en vesentlig del av samme strekning og ivaretar langt på vei de samme funksjoner som det eksisterende tilbud. Det er løyvemyndigheten som ved søknad om ruteløyve utøver det konkrete skjønnet.

#### 4.3.2 Prosedyrevalg og kontraktslengde

I forbindelse med notifiseringen av gjeldende Hurtigruteavtale til ESA i desember 2001 forpliktet regjeringen seg, som nevnt, til å gjennomføre en åpen, etterprøvbare og ikke-diskriminerende prosess ved eventuelle senere tjenestekjøp på strekningen Bergen – Kirkenes. Det framgår også av ESAs godkjenning av Hurtigruteavtalen at forpliktelsen til å gjennomføre en slik prosess som åpnet for konkurranse, var en forutsetning for godkjenningen.

Det framgår ikke klart av ESAs beslutning om å godkjenne Hurtigruteavtalen hva som ligger i en åpen, etterprøvbare og ikke-diskriminerende prosess. Innholdet i prosessen må utledes av EØS-regelverket om statsstøtte, og de særlige reglene

som gjelder for maritim transport. Det følger av ESAs retningslinjer for maritim transport at ESA forventer at det gjennomføres offentlig anbud for at tilskudd skal anses å ikke være i strid med EØS-avtalen. Ved gjennomføring av anbud skal det være en slik åpenhet rundt intensjonen om tjenestekjøpet at alle operatører innen EØS-området får lik mulighet til å vurdere om de vil komme med tilbud. En slik åpenhet oppnås gjennom utlysning av anbud i hele EØS-området. I anbudsutlysningen må alle kriteriene for valg av operatør framgå klart og det må framgå at utenforliggende hensyn ikke blir tatt ved tildeling av kontrakt.

En anbudsprosess antas å være i overensstemmelse med en etterprøvable og ikke diskriminerende prosess.

Når det gjelder avtaleperioden for offentlige tjenestekontrakter, følger det av ESAs retningslinjer at denne normalt bør være fem år.

EU-kommisjonen har nylig implementert nye retningslinjer for statsstøtteregler for maritim transport der kontraktlengder på seks år blir vurdert som normal kontraktlengde. Det anbefales ikke for lange kontrakter for å unngå at det skapes private monopoler. Kontraktperioden kan imidlertid være lenger enn normalt dersom det er rimelig ut fra en totalvurdering.

Rutetransport på sjø ser ikke ut til å bli omfattet av forslag til EU-forordning om medlemsstatenes håndtering av krav vedrørende offentlige transporttjenester og inngåelse av kontrakter om offentlige persontransporttjenester med jernbane, på veg og innenlands vannveger, jf. COM 2002/107/FINAL («Kollektivforordningen»).

Forslag til forordning legger opp til maksimal kontraktlengde på åtte år for busstransport. Det er ikke noen grunn for at skip i innenriks rutefart skal måtte forholde seg til en kortere kontraktperiode enn busstransport, snarere tvert imot. Grunnen til dette er at innenriks sjøtransport, etter departementets vurdering, synes å være mer analogt med tjenestekjøp for tog der det er foreslått en maksimal kontraktperiode på 15 år. Som tilfelle er for investering i jernbanemateriell, innebærer investering i skip for innenlandsk sjøtransport som oftest store kapitalbindinger samtidig som markedsverdien i annenhåndsmarkedet er lav. Dette skyldes at skipene ofte i liten grad er standardiserte skip og at mulighet for alternativt anvendelse av disse skipene er liten. Derfor trenger eventuelle operatører en rimelig grad av sikkerhet i form av en lengre planleggingshorisont sammenlignet med for eksempel bussdrift hvor annenhåndsmarkedet også fungerer bedre. Generelt vil derfor kor-

te kontraktperioder på en sjøverts rute innebære en stor grad av risiko.

Hurtigruteskip omfatter skip som det til en viss grad er hensiktsmessig å tilpasse til den aktuelle produksjonen langs kysten samtidig som det også kan være vanskelig å finne lønnsom alternativ anvendelse for disse. Kortere kontraktperiode vil normalt innebære høyere risiko og dermed høyere risikopremie enn ved lengre kontraktperioder.

Samferdselsdepartementet foreslår etter dette at det inngås en avtale med åtte års varighet med de operatørene som blir valgt til å betjene rute-strekningen Bergen – Kirkenes etter 2004.

### 4.3.3 Konkurransvilkår

Kravet om at tildeling av kontrakt om offentlig tjenesteytelse skal baseres på en åpen og etterprøvable prosess som er ikke-diskriminerende, innebærer blant annet at det ikke kan stilles krav om at fartøy skal være registrert i Norge.

Innenfor EØS-området er det imidlertid åpnet for at de enkelte stater kan etablere generelle støtteordninger som kompenserer for deler av rederienes lønnskostnader. I dag eksisterer bare norske støtteordninger for passasjerfartøy i internasjonal ferjetransport til/fra Norge. Det kreves at fartøyene er registrert i NOR-registret.

Ved kjøp av framtidige tjenester vil Samferdselsdepartementet forholde seg til ulikheter i skatte- og avgiftsnivå, blant annet de støtteordningene som er i samsvar med EØS-avtalen. Rederier fra ulike land i EØS-området vil kunne ha ulike konkurransevilkår. Et eventuelt anbud basert på lovlig støtteordninger vil være godkjent gjennom EØS-avtalen, og gir i seg selv ikke adgang til å avvise et anbud med lavere pris. Det er på den annen side en rekke rammebetingelser som kan bidra til å påvirke potensielle tilbyderes konkurransekraft. Anbudsforskriften med hjemmel i yrkestransportloven inneholder for eksempel en bestemmelse om at lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell minst skal svare til en av de landsomfattende norske tariffavtaler. For et passasjerskip vil dette gjelde alt personell som er knyttet til skipets drift og betjening av passasjerene.

### 4.3.4 Utslipp

Hurtigruten bidrar til globale og regionale miljøproblemer ved utslipp av klimagassen karbondioksid (CO<sub>2</sub>) og til forsurende utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>). I 1998 tilsvarte utslippene fra Hurtigruten 0,4 pst. av de nasjonale CO<sub>2</sub>-utslippene og 1,7 pst. av NO<sub>x</sub>-utslippene. Utskifting av hurtigruteski-

pene til større skip gir en økning i CO<sub>2</sub>-utslippene. De nyeste hurtigruteskipene er bygd med en teknologi som gir 40 pst. lavere utslipp av NOx enn det som følger av IMOs nye krav (se nedenfor), og dette medfører at NOx-utslippene forblir uendret til tross for at de nye skipene er vesentlig større.

Hurtigruten er i dag ilagt CO<sub>2</sub>-avgift på passasjer- (ca 190 kroner pr. tonn CO<sub>2</sub>) og godstransport (ca 110 kroner). Siden miljøkostnaden ved utslipp av CO<sub>2</sub> allerede vil være reflektert i avgiftssystemet eller eventuelt i et framtidig kvotesystem for klimagassutslipp, synes det ikke å være aktuelt å stille krav til CO<sub>2</sub>-utslipp ved kjøp av transporttjenester fra norsk sjøgående rutefart, herunder eventuelt Hurtigruten.

NOx-utslipp fra skip er i dag ikke regulert i norsk lovverk. CO<sub>2</sub>-avgiften kan imidlertid ses som et indirekte virkemiddel som bidrar til å begrense NOx-utslippene fordi det vil være samvariasjon mellom CO<sub>2</sub>- og NOx-utslipp. Som følge av vedtak i FNs sjøfartsorganisasjon IMO, vil det nå bli stilt krav til NOx-utslipp for skip som er kjølstrukket eller har byttet motor etter 1. januar 2000. IMO-kravene er utformet med en grense for utslipp av NOx ut fra motorens effekt og varierende med turtall.

Tiltak i forhold til sjøtransport er regnet som de mest kostnadseffektive NOx-reduserende tiltak. Det kan være aktuelt å stille NOx-krav ved kjøp av sjøtransporttjenester, innføre generelle vilkår i innenriks sjøtransport som er strengere enn IMO-kravene, innlemme den aktuelle sjøtransporten i et felles kvotesystem, bruke avgiftssystemet, og/eller innføre støtteordninger. Regjeringen vil komme tilbake til valg av virkemidler for å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til Gøteborg-protokollen. Departementet legger opp til å presisere at anbudsvinner må forholde seg til det til enhver tid gjeldende regelverk for utslipp til luft for skip i norsk innenriks rutefart uavhengig av om skipene er registrert i Norge.

#### 4.3.5 Sikkerhet

Skip vil bli pålagt de gjeldende norske bestemmelser om sjødyktighet og om kvalifikasjonskrav for mannskapet. I henhold til forskrift for passasjerskip i rutefart på norske havner må det personell som skal rettlede passasjerer i beredskaps- og nødssituasjoner beherske engelsk og et skandinavisk språk.

## 5 Konklusjon

Departementet har tatt utgangspunkt i at en tilfredsstillende transportstandard for kyststrekningen er en transportstandard omtrent som i dag. Det forutsettes at ressursbruken knyttet til offentlige kjøp av denne transporttjenesten ikke overstiger dagens.

Regelverket som følger av EØS-avtalen gir føringer som må følges mht hvordan kjøp skal foregå. Kjøpet må baseres på konkurranse.

Regjeringen mener at dagens transportstandard på strekningen Bergen – Kirkenes bør opprettholdes, gitt at dette er mulig innenfor dagens ramme for statlig tjenestekjøp. Regjeringen foreslår derfor prinsipielt å videreføre dagens transporttilbud. Det legges opp til konkurranse basert på uendret transportstandard med seilinger Bergen – Kirkenes tilsvarende dagens hurtigruteproduksjon med daglige og helårige seilinger med omtrent samme anløpssteder som i dag. Det forutsettes at kapasiteten i anbudsspesifikasjonen er tilpasset behovet basert på statistikk for antall distansereisende. Hurtigruteselskapene og eventuelt andre tilbydere som ønsker å dimensjonere med tanke på rundreisepassasjerer, kan fritt gjøre dette. Herunder kan en tenke seg alternativ bruk av skip med ulik størrelse som utnytter sesongmessige variasjoner i etterspørselen. Det samme gjelder for godstransport. Det stilles likevel krav om godstilbud på strekningen Tromsø – Kirkenes.

Transportstandard kan imidlertid ikke vurderes uavhengig av kostnader knyttet til tjenestekjøpet. Anbud innebærer at en ikke kjenner prisen på en sammenhengende rute og øvrige alternativer før konkurranse er avholdt. Anbud basert på en videreføring av dagens transporttilbud til distansereisende vil kunne gi et svært begrenset antall tilbydere, ikke minst fordi det er høye investeringskostnader knyttet til flåteoppbygging. Derfor er det nødvendig at det samtidig utlyses et alternativt transporttilbud basert på en løsning med fire ukentlige seilinger sør for Tromsø og fire ukentlige seilinger nord for Tromsø – men med forskjellige kapasitetskrav sør og nord for Tromsø. Dette utgjør to selvstendige ruter og anbud kan derfor også utlyses for hver rute.

I tillegg til offentlige myndigheter vil også dagens hurtigruteselskaper ha et ansvar for at en sammenhengende rute kan la seg realisere innenfor dagens ramme for ressursbruk. Valg mellom alternativene bør tas etter konkurranse som avdekker nødvendig ressursbruk. Konkurransen tar utgangspunkt i to hovedalternativer, jf. ovenfor. Dermed laveste pristilbud for en sammenhengende

rute (den prinsipale løsningen) overstiger rammen for dagens tilskuddsnivå på 170 mill. 1999 kr pr. år, velges det alternative tilbudet. Ved eventuell valg av det alternative tilbud, vurderes deler av innsporingen i forhold til dagens tilskuddsnivå eventuelt å gå med til å styrke hurtigbåttilbudet på strekningen Tromsø – Hammerfest og flyrutetilbudet i Øst-Finnmark. Dette vil man eventuelt komme tilbake til.

Kontraktstiden foreslås i begge alternativer til åtte år.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Bevilgninger til statlige kjøp av transporttjenester antas ikke å overstige dagens nivå.

En anbudsprosess vil medføre noe mer administrativt arbeid i Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet

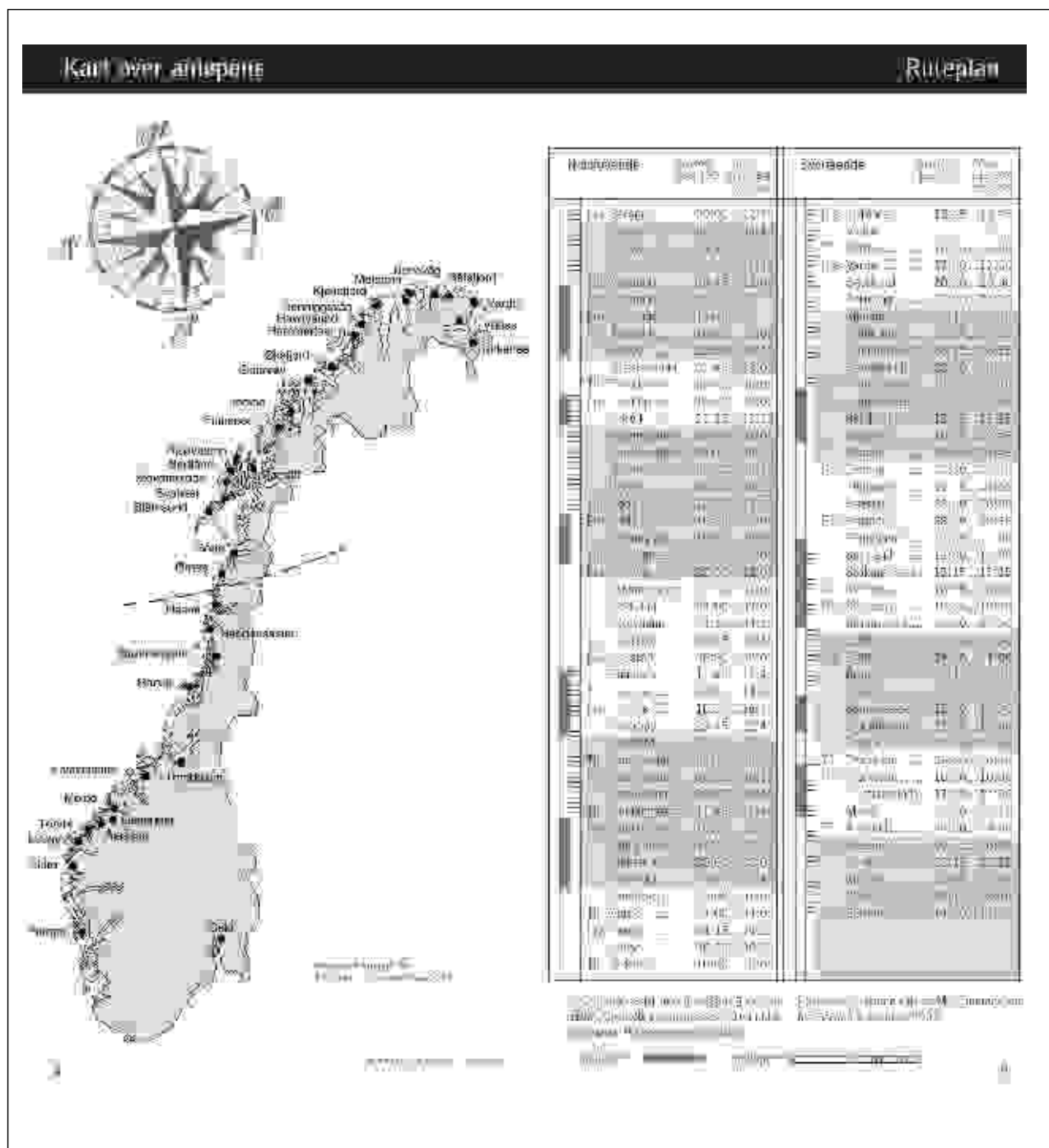
tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 12. desember 2003 om transportstandarden og kjøp av transporttjenester på kyststrekningen fra Bergen til Kirkenes blir sendt Stortinget.

---

**Vedlegg 1**

**Rutetabell vinter 2003/2004 og sommer 2004 og kart over Hurtigrutens anløp**



Figur 1.1





