Finansdepartementet

Vår dato:	08.03.2016
Deres dato:	09.12.2015
Vår referanse:	FS
Deres referanse:	

Høring NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 9. desember 2015 vedrørende NOU 2015:15 Sett pris på miljøet.

NHO Sjøfart representerer rederier som seiler innenriks, herunder ferje- og hurtigbåtrederier, Hurtigruten, slepe- og bukseringsrederier, skoleskip og Redningsselskapet.

Innledning

Maritim transport skiller seg fra øvrige deler av transportsektoren i Norge ved at norske virksomheter behersker hele verdikjeden – fra design, bygging og utrustning av transportmidlene, til utførelse av transporten. I tillegg har vi mange virksomheter som utøver støttefunksjoner til maritim transport og maritim industri for øvrig.

Flere av rederiene som er organisert i NHO Sjøfart utfører transport på vegne av det offentlige. Dette er en sektor hvor det offentlige gjennom statlige og fylkeskommunale innkjøpere kan benytte anbudskrav til å påvirke miljøinnretningen på tjenestene som leveres. I tillegg kan denne sektoren benyttes til utvikling og innfasing av ny teknologi som både kan bidra til mer miljøvennlig sjøtransport og utvikling av norske industrimiljøer.

Norske rederier var de første i verden til å ta i bruk ferjer med henholdsvis LNG- og batteriteknologi i stor skala. Denne utviklingen har vært mulig fordi staten som innkjøper av transporttjenester stiller spesifikke miljøkrav. I tillegg har næringen også benyttet støtteordninger til utvikling av ny teknologi. Som eksempel kan det nevnes at batteriferjen Ampére i tillegg til støtte fra miljøteknologifondet, fikk støtte fra NOx-fondet med ca 10 millioner kroner. En rekke nybygg og ombygginger har fått støtte fra NOx-fondet til små og store tiltak.

CO2-utslipp fra innenriks ferjetransport utgjør ca 1 % av totale nasjonale utslipp. I transportetatenes forslag til NTP som ble presentert 29. februar, legges det til grunn et potensiale for reduksjon i utslipp fra riksvegferjene med ca 2/3 dersom det tas i bruk null- og lavutslippsløsninger i nye anbudsrunder. Vi antar at potensialet for fylkesvegferjene er sammenlignbart.

For riksvegferjene anslås det merkostnader for å nå disse målene med ca 250 millioner kroner per år, noe som utgjør ca 25-30 % av de årlige tilskuddene til drift av riksvegferjer. Med utrulling av ny teknologi i større skala, vil kostnadene falle.

Middelthuns gate 27
Majorstuen, Oslo, Norway
PB 5201 Majorstuen
0302 Oslo, Norway
+47 23 08 85 60
nhosjofart.no
Org. no. 971 279 427

Dette viser at det er fullt mulig å utvikle og kommersialisere teknologi som både bidrar til vesentlige utslippsreduksjoner og til utvikling av norske teknologimiljøer *uten* at avgiftsstrukturen eller nivå på miljøavgifter nødvendigvis er avgjørende. I dag er for eksempel LNG tatt i bruk som energibærer i de fleste fartøysegmenter, både i innenriks- og utenriksfart og offshore. På denne bakgrunn, mener NHO Sjøfart at utvalget tar feil når det legges til grunn at omlegging av avgiftsstruktur og avgiftsøkninger er det det eneste effektive virkemiddelet for å oppnå utslippsreduksjoner i transportsektoren.

Rederienes rammebetingelser

Et fartøy kan ha en levetid på 30-40 år. Investeringer i rederivirksomhet krever derfor lang tidshorisont. For rederinæringen er det uholdbart dersom det vedtas avgiftsendringer som endrer spillereglene og premissene for investeringsbeslutninger nærmest over natten. I stedet for at omlegging av avgifter bidrar til utvikling og bruk av ny teknologi, som utvalget ønsker, kan effekten bli at man i stedet knekker virksomheter og næringer som historisk har vist både vilje og evne til å bidra til grønt teknologiskifte.

For å få investeringer som ytterligere bidrar til utvikling og bruk av ny teknologi, bør det fokuseres på forutsigbare rammebetingelser og insentiver til omstilling. NHO Sjøfart mener at positive og målrettede insentiver, f.eks. gjennom støtteordninger og miljøavtaler tilsvarende NOx-fondet, kan ha bedre effekt enn generelle omlegginger av avgiftssystemet. Effekten av slike tiltak kan måles på en bedre måte enn generelle avgiftsomlegginger. Tiltakene kan derfor justeres mer eller mindre fortløpende.

Særavgifter for skipsfart

NHO Sjøfart er enig i prinsippet om at forurenser skal betale. Dette er likevel ikke noe mer enn et teoretisk utgangspunkt. Argumentene for harmonisering av avgifter er også fundert i teori, uten at det er tatt hensyn til at den enkelte avgift med sine respektive unntak, er utformet med bakgrunn i ulike næringshensyn. For skipsfartens del, er hensynet til like konkurransevilkår for ulike segmenter sentralt. Eksempelvis konkurrerer Hurtigruten med utenlandske cruisefartøyer om å selge opplevelser langs norskekysten.

Vi ser de teoretiske argumentene for at CO2-utslipp fra skip prinsipielt bør behandles som andre typer utslipp, enten det er fra andre transportmidler eller utslipp fra industri eller privatpersoner. Norske avgiftsøkninger for virksomhet med konkurranseflate mot utlandet vil medføre økte kostnader og at utenlandske virksomheter vil ta markedsandeler.

Vi ser ikke bort fra at det bør gjøres endringer i innretningen av enkeltavgifter. Slike endringer må imidlertid ses i sammenheng med andre virkemidler, herunder avtaler med næringslivet tilsvarende NOx-fondet. Dersom det skal gjøres vesentlige endringer i særavgifter for skipsfarten, mener NHO Sjøfart at det må gjøres konsekvensvurderinger, herunder av virkninger for konkurranse, transporttilbud og sysselsetting, både direkte virkninger for rederiene og ringvirkninger for tilknyttede næringer som maritim industri og reiseliv.

NHO Sjøfart bemerker også at det etter nylig gjennomførte endringer i norske tollregler, er mulig for passasjerskip som kommer fra utenlandsk havn å ta passasjerer og kjøretøyer mellom to norske havner, uten at det stilles krav til konsesjon. For passasjerfartøyer er derfor skillet mellom utenriks og innenriks fart utvisket både prinsipielt og i praksis. Utenriksferjer og cruisefartøyer har etter dette fått ytterligere en direkte konkurranseflate mot passasjer- og dels også godsfartøyer som utelukkende seiler innenriks.

Norske passasjerfartøyer har allerede i dag avgiftsulemper sammenlignet med fartøy som er innom utenlandsk havn. Denne situasjonen er ikke hensyntatt i dagens regelverk, og skulle egentlig tilsi ytterligere avgiftsfritak for innenriks passasjerfartøy.

Merverdiavgift på persontransport

Utvalget foreslår å øke merverdiavgiften på persontransport til 25 %. I dag er satsen 10 %, etter økning fra 8 % fra årsskiftet. Scheel-utvalget har foreslått økning til 15 %.

Det meste av innenriks persontransport med båt foregår med fartøyer som er underlagt konsesjon etter yrkestransportloven i kombinasjon med vederlag gjennom kontrakt med offentlig oppdragsgiver. For ferjene sin del, betaler det offentlige i gjennomsnitt halvparten av transportkostnadene, mens passasjerene dekker resten.

Avhengig av kontraktenes reguleringsmekanismer, vil rederiet i mange tilfeller få kompensert merkostnader som følge av avgiftsendringer i kontraktsperioden. I nye kontrakter, vil selvfølgelig avgifter være priset inn i tilbudet. Konsekvensene av forslaget om å øke mva-satsen vil være følgende:

- Rederier med kontrakter som gir rett til kompensasjon, vil få dekket dette av oppdragsgiver. I den grad oppdragsgiver (fylkeskommunen eller Statens vegvesen) får dekket sine merkostnader gjennom statsbudsjettet, vil transporttilbudet og miljøpåvirkningen være uendret.

- I den grad oppdragsgiver ikke får inndekning for merkostnader, må det antas at transporttilbudet reduseres, f.eks. ved at det kuttes i antall avganger.

- Rederier som ikke har kontrakter som gir rett til kompensasjon, må legge på billettprisen og/eller redusere tilbudet, forutsatt at dette kan gjøres innenfor rammene av konsesjon/kontrakt.

- Rederier med konkurranseflate mot utlandet, som Hurtigruten, får dårligere konkurranseevne.

Oppsummert, blir konsekvensene i stor grad nullsum for miljøet forutsatt at mange operatører har krav på kompensasjon og det er politisk vilje til å opprettholde rutetilbud. På grunn av tendenser til høyere terskler for kompensasjon, må det påregnes at operatører priser inn usikkerhet knyttet til avgiftsøkninger i nye anbud, noe som medfører høyere transportkostnader for det offentlige totalt sett.

Rederier som ikke får kompensasjon, må bære kostnader selv. Da er altså den reelle virkningen av en slik reform at den har minimal miljøeffekt, men bidrar til mer usikkerhet og ytterligere konkurransevridning mellom transportører, avhengig av om de har kontrakter som gir rett til kompensasjon. I tillegg vil en slik reform ha negativ effekt på innenlands transport totalt sett. Dette gir i tillegg til direkte effekt for de berørte transportvirksomhetene, også negative effekter for andre virksomheter som er avhengig av transporttjenester, herunder reiseliv.

NHO Sjøfart mener at utvalget avslører en i overkant naiv tilnærming til geografiske betingelser som andre i dette landet må forholde seg til når det hevdes at økning i merverdiavgift kan bidra til at flere går eller sykler. NHO Sjøfart finner grunn til å understreke at det er få båtruter i Norge der gange og sykkel kan erstatte ferje eller hurtigbåt.

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til Scheel-utvalget om kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi angående forslag om økt sats på mva. for persontransport. Sammen med NHO Reiseliv, NHO Transport og NHO Luftfart påpekte vi at økning i satsene vil gi en vesentlig kostnadsøkning med betydelige konsekvenser for transporttilbudet i Norge og negative ringvirkninger for næringslivet.

Støtteordninger med negativ klimaeffekt

Utvalget foreslår å avvikle avtalen som Hurtigruten i dag har om å utføre transporttjenester for staten mellom Bergen og Kirkenes. Gjeldende tjenestekjøpsavtale gir et gjennomgående transporttilbud for personer på delstrekninger mellom 34 havner fra Bergen til Kirkenes, samt godstransport for 13 havner fra Tromsø og nordover til Kirkenes. Produksjonskravet i avtalen innbefatter helårig, døgnkontinuerlig drift der de 34 havnene betjenes to ganger daglig av 11 skip.

NHO Sjøfart bemerker at utvalget blant annet støtter seg på en 13 år gammel analyse av transportbehovet langs kysten for støtte til påstanden om at transportbehovet kan dekkes for en brøkdel av kostnaden gjennom dagens avtale. Utvalget viser også til eierskiftet i Hurtigruten om som argument for å avvikle det statlige tjenestekjøpet. NHO Sjøfart bemerker at kystavtalen er utløst av et behov som staten har definert og at dette er en løpende tjeneste som Hurtigruten får betalt for i henhold til en langsiktig avtale inngått etter anbudskonkurranse. Det mangler saklig grunnlag når utvalget kobler endring i aksjonærsammensetning til grunnlaget for avtalen. Til sammenligning, pågår det for tiden en overtakelse av en stor aksjepost i landets største ferjerederi, Fjord1. Vi har ikke registrert noen som mener at det skal bli slutt på statlig kjøp av riksvegferjetjenester fordi noen ser økonomi i å kjøpe aksjer i Fjord1. Dersom aktører mener at kystruten er kommersielt interessant, kan de selvfølgelig legge inn tilbud på tjenesten neste gang den lyses ut.

Utvalget velger også å vise til Hurtigrutens flåte av «relativt store» fartøy og «lav kapasitetsutnyttelse» store deler av året som argument for å erstatte den gjennomgående ruten med kjøp av enkeltstrekninger. Kjøp av enkeltstrekninger vil ikke kunne erstatte den gjennomgående kystruten, verken for gods eller for passasjerer. Utvalget tar ikke hensyn til at

kystruten betjener steder der jernbane er ikke-eksisterende, flyrutene sjeldne og veinettet ustabilt, spesielt vinterstid.

Kystruten er i dag en del av den kritiske infrastrukturen langs kysten. Godsmengden på hurtigruteskipene tilsvarer 10.150 fulle semitrailere i året, som på grunn av en gjennomgående tjeneste holdes borte fra et allerede belastet veinett. Gjennom kombinasjonen døgnkontinuerlig tilstedeværelse, beredskap, godstransport og persontransport får staten langt mer enn det den kystavtalen definerer.

Utvalget har rett i at Hurtigruten har en flåte som er større enn det avtalen spesifiserer som minstekrav. Dette gir Hurtigruten en unik kostnads- og miljøeffektiv side, da gods, lokalpassasjerer og ekspedisjonsturisme langs norskekysten kombineres. Turistsegmentet er ikke en del av tjenestekjøpet, men det er definitivt en viktig del av miljøregnskapet. Dette tar utvalget ikke hensyn til. NHO Sjøfart kan ikke se hvor miljøgevinsten skal hentes dersom kystavtalen skal erstattes med kjøp av enkeltstrekninger. Hurtigrutens skip skal fortsatt gå, men da parallelt med en flåte gods- og hurtigbåter på enkeltstrekninger.

Siden 2012 har Hurtigruten redusert sitt totale drivstofforbruk med nesten 10 prosent på grunn av energieffektivisering. Dette viser at det er store muligheter utslippsreduksjoner innenfor rammene av dagens regelverk og dagens avtale. Som for ferjer og hurtigbåter, har staten som oppdragsgiver alle muligheter til å påvirke operatør av den neste kystavtalen til å iverksette tiltak for å redusere utslipp ytterligere. NHO Sjøfart mener at utvalget også på dette punktet har en altfor defensiv tilnærming.

Kjøp av riksvegferjetenester

Utvalget bemerker at de statlige tilskuddene til riksvegferjer bidrar til flere ferjebevegelser og flere reiser totalt. NHO Sjøfart er selvfølgelig enig i denne betraktningen, for økt ferjetrafikk er nettopp den politiske målsetningen med tilskuddene. Ferjene (både riks- og fylkesvegferjene) er en del av den kritiske infrastrukturen i samfunnet. En ren samfunnsøkonomisk vurdering, hvor man også tar hensyn til miljøpåvirkning, vil nok kunne tilsi at enkelte ferjesamband ble lagt ned, eller fikk redusert tilbud betraktelig. NHO Sjøfart har imidlertid tiltro til at politikere vurderer bevilgninger til sektoren i et bredere perspektiv enn det utvalget legger opp til.

Oppsummering

Det er stort potensiale for utslippsreduksjoner fra skipsfarten. NHO Sjøfart mener at løsningen på klimautfordringene er å benytte kompetansen som allerede finnes i rederiene og i industrien til å utvikle nye løsninger og kommersialisere disse.

Vi har dokumentert erfaring med at offentlige anbudskrav bidrar til ny klimateknologi som siden er tatt i bruk i stor skala. Vi har også dokumentert erfaring med at samarbeid mellom staten og næringslivet gjennom NOx-fondet bidrar til store utslippsreduksjoner og utvikling av ny teknologi.

Vi mener at utvalget har en overdreven tro på avgifter som beste og eneste virkemiddel.

Omlegging av avgiftssystemet bør ikke foretas uten vurdering av konsekvenser. Det må gis tid til tilpasning for virksomheter med lang investeringshorisont.

Avslutningsvis vil vi bemerke at ett av sjøtransportens store fortrinn er at sjøveien har ledig kapasitet. I tillegg har et fullastet fartøy marginalt mer miljøutslipp enn et fartøy uten last. Når investeringene i farled og fartøy først er gjort, ligger det en betydelig økonomisk og miljømessig verdi i å utnytte ledig kapasitet. For sjøtransportens del bør derfor redusert transporttilbud ikke være et mål i seg selv.

Vennlig hilsen
NHO Sjøfart

Frode Sund
næringspolitisk rådgiver