

	2023/882-28
Saksnr:	Marte Berlid Hjelle, Møre og Romsdal
Saksbehandlar:	Einar Aalen Hunsager, Vestland Line Frøslund, Rogaland

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Vestlandsrådet - AU		29.09.23

Høyringsuttale til krav om nullutslepp av klimagassar frå ferjer og snøggbåtar

Forslag til vedtak

1. Vestlandsrådet støttar kravet om nullutsleppsløysingar for båt og ferje. Kravet bør vere heimla i anskaffingsforskrifta, ikkje skipssikkerheitslova. Ein legg til grunn at dieseldrift er tillaten for å opprettehalde beredskap, og ved nedetid i nullutsleppsløysinga.
2. Vestlandsrådet ber regjeringa vurdere å utforme unntaksreglar slik at hybridelektriske løysingar er eit alternativ der tekniske og økonomiske tilhøve tilseier det.
3. Vestlandsrådet ber om føreseieleg kompensasjon for nullutsleppskravet til fylkeskommunane i tråd med føresetnadene i Hurdalsplattformen til regjeringa. Kompensasjonsordninga må byggje på realistiske kostnadsestimat for dei teknologiske løysingane det vert stilt krav om. Rammevilkåra må vere kjend når fylkeskommunane førebur anskaffingar, men også ha tilbakeverkande kraft for nullutsleppsløysingar som vart og vert innført før forskrifta trår i kraft, slik at fylkeskommunane ikkje må stoppe den allereie pågåande overgangen til nullutsleppsløysingar.
4. Vestlandsrådet føreset at staten meir aktivt finansierer og forenkler utbygginga av overføringsnett og produksjon av alternative energiberarar til elektrifisering av transportsektoren.
5. Vestlandsrådet ber om statleg støtte til innovasjonsprosjekt, som til dømes Fremtidens hurtigbåt, for å drive teknologiutviklinga vidare.

Samandrag

Regjeringa føreslår å innføre nullutsleppskrav ved utlysing av transportkontraktar for ferje og hurtigbåt. Målsettinga er i tråd med FN sine berekraftsmål og fylkeskommunane sine planverk. Likevel ser ein behov for å nyansere unnataksbestemminga og å revurdere kostnadsestimata som ligg til grunn for kravstillinga og kompensasjonsordninga. Fylkeskommunane er avhengig av føreseielege økonomiske rammevilkår og finansiering av tiltak som allereie er og vert gjennomført.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Thorbjørn Aarethun
seniorrådgjevar

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Regjeringa føreslår å innføre nullutsleppskrav til ferjer i 2023 og hurtigbåtar i 2025. Kravet kan heimlast i skipssikkerheitslova eller anskaffingslova og regjeringa føreslår å nytte anskaffingslova.

Høyringsdokumenta er tilgjengelege på heimesida til regjeringa:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-krav-om-nullutslipp-av-klimagasser-fra-ferjer-og-hurtigbater/id2975642/>. Høyringsfristen er 01.10.23.

Bakgrunnen for forslaget er at ferjer og hurtigbåtar utgjør om lag 20 prosent av klimagassutsleppa frå innanriks sjøfart. Noreg må kutte desse utsleppa for å oppfylle måla om klimagassutslepp i Paris-avtalen og avtalen med EU om oppfylling av felles klimamål.

Båt og ferje er viktige delar av transportsystemet langs kysten. Ein gjennomgang av Kollektivtrafikkforeningen si marknadsoversikt i 2018 synte at Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland fylkeskommunar stod for 50 av 129 ferjesamband og 30 av 70 hurtigbåtruter på landsbasis. Fylkeskommunane har allereie samla omfattande erfaring med nullutsleppsløysingar og kjenner dei stadlege utfordringane knyt til teknologiutvikling, energiforsyning, prising og finansiering.

Administrasjonen i fylkeskommunane Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland arbeidd saman om eit felles saksutgreiing, og den vert lagt fram tilnærma lik til politisk handsaming i alle tre fylkeskommunane:

Rogaland fylkeskommune	• Samferdselsutvalet, 29.september • Fylkesutvalet, 3.oktober
Vestland fylkeskommune	• Hovedutval for samferdsel og mobilitet, 29.august • Fylkesutvalet, 19.september
Møre og Romsdal fylkeskommune	• Samferdselsutvalet, 30.august • Fylkesutvalet, 4.-5.oktober

Fylkesdirektøren har lagt til grunn denne koordinerte og felles saksutgreiinga i denne saka om høyringsuttale til Vestlandsrådet.

Vurderingar og verknadar

Vestlandsrådet støttar målsettinga

Vestlandsrådet ønskjer å bidra til Noreg si oppfylling av Parisavtalen. Skjerpa krav til utsleppskutt er i tråd med lokale målsettingar i alle fylka.

Nullutsleppskrav gir rettleiing, men også usikkerheit

Departementet legg opp til at kravet utelukkande vert retta mot nullutsleppsløysingar.

Forslaget er å definere nullutslepp som fråvær av utslepp av CO₂, CH₄ (metan) og N₂O (lystgass) frå skipet. Fylkesdirektøren er samd i at innkjøpsmakta bør nyttast for å ta i bruk karbonfrie energibærarar.

Det er likevel uklart om forskrifta skal bidra til «null utslepp» eller «nullutsleppsteknologi». Hybridelektrisk framdrift er basert på nullutsleppsteknologi, men fører ikkje nullutsleppsdrift. Departementet er ikkje klar på om slik teknologi er relevant for oppfyllinga av forskrifta:

- På den eine sida legg departementet til grunn dagens løysingar, når det syner til «at for ferjer er teknologien moden og er tatt i bruk på flere samband» i følgje underlagsrapportane. Teknologien det vert referert til, er i stor grad hybridelektriske løysingar. Dette er fartøy som i størst mogleg grad køyrer elektrisk, og som i varierende grad tek i bruk diesel der overfarta er for lang, ladetida er for kort eller farta må tilpassast. Hybridløysingane har gjort det mogleg å ta ny teknologi i bruk på ein kostnadseffektiv måte.
- På den andre sida peiker departementet på at det kan vere utfordrande med kontroll av mengde utslepp i «lavutslippsløsningar, f.eks. hvorvidt ferger operer med tilstrekkelig hybridiseringsgrad ved hybridskip» og vil berre opne opp for unnatak utafor ordinær drift.

Fylkesdirektøren meiner det bør opnast opp for at hybridelektriske løysingar kan vere relevante. Målsettinga om «null utslepp» eller «nullutsleppsteknologi» har konsekvensar for kostnadsvurderingane og kompensasjonsordninga, og kan eventuelt løysast i unntaksreglane slik dette er skissert under.

Rett heimel

Med tanke på heimel vurderer fylkesdirektøren at anskaffingslova er betre enn skipssikkerheitslova på grunn av fylkeskommunane sitt behov for å avklare unntak og legge til rette for eventuelle krav i forkant av konkurranse.

Så vidt vi forstår vil eit krav heimla i skipsikkerheitslova gjere operatøren ansvarleg for kravoppfyllinga og tilhøyrande vurdering av eventuelle unntak. Særleg på grunn av manglande nettkapasitet og ladeinfrastruktur reknar vi med at slik lovregulering vil utløyse fleire unntak og gje mindre elektrifisering. Fylkesdirektøren meiner det ikkje ville vere i tråd med målsettinga.

Unntak bør nyanseras

Det vert føreslått fleire unntak frå departementet. Framføre alt er fylkesdirektøren samd i at forskriftskravet ikkje bør gjelde ferjer i drift i eksisterande kontraktar eller som er kunngjorde.

Dei mest vesentlege unnataksbestemmingane handlar om tilgang på energi, teknologiske løysingar og urimelege kostnader. Dette er tilhøve som ofte går inn i kvarandre, fordi dei fleste teknisk-praktiske utfordringar kan løysast med meir midlar.

For det fyrste vil fylkesdirektøren peike på behovet for tilstrekkeleg nettkapasitet og føreseielege økonomiske vilkår for nett-tilknytning for kollektivtransporten. Ein opplever at fleire nettselskap manglar ressursar og kompetanse, og at førespurnadar vert forseinka på grunn av konkurrerende etterspurnad etter nettkapasitet frå kommersielle aktørar. Vidare er det knytt usikkerheit til tilstrekkeleg kapasitet i sentralnettet. Dessutan manglar netteigarane handlingsrom til å gje informasjon om nettkapasitet i forkant av våre utlysingar og reservere denne til kontraktsinngåing. Det gjer det vanskeleg å finne dei samfunnsøkonomisk beste løysingane i grensesnittet mellom nett- og transportsektoren, mellom anna ved å vege behovet for redundans på fartøy (diesel som reserveløysing) opp mot redundans i nett (ei dobbel forsyning, også kalla «N-1»).

For det andre er fylkesdirektøren usikker på om eit absolutt nullutsleppskrav kan gje fleire unntak enn naudsynt og mindre utsleppskutt enn ønska. Fylkesdirektøren kjenner til ei rekke samband der overfartsdistansen og rutefrekvensen er utfordrande for nullutsleppsdrift. I tillegg kan det vere avgrensa tilgjengeleg nettkapasitet i dagens nett.

Oppsummert vert heilelektriske løysingar ofte svært dyre. Samstundes er mange av desse sambanda prega av kortare opningstider og lågare trafikktal enn ferje på hovudvegnettet. Det gjev høge tiltakskostnader i kroner per sparte tonn CO₂, men også sett opp mot transportarbeidet og kontraktsverdien.

Når departementet syner til at den samfunnsøkonomiske tiltakskostnaden vil vere avgjerande for å vurdere unntak frå nullutsleppskravet, spør fylkesdirektøren om det då ikkje vil vere betre å peike på hybridelektriske løysingar som alternativ til unntak. Fylkeskommunane har god erfaring med

hybridløysingar for å oppnå kostnadseffektive løysingar og god beredskap. Så lenge straum er ein billigare energibærer enn diesel vil ein med hybridelektriske løysingar alltid ha eit insentiv til å halde utslappa så låge som mogleg.

Til sist vil det framleis vere eit behov for teknologiutvikling for at nullutsleppsløysingane i framtida kan erstatte konvensjonell drift på alle samband og i størst mogleg grad. Fylkeskommunane er difor involvert i forskings- og innovasjonsprosjekt, som «Fremtidens hurtigbåt» og «Zero Emission passenger Vessel Services» (ZEVS). Dette arbeidet er avgjerande for å stimulere marknaden og demonstrere ny teknologi, men fylkeskommunane kan ikkje bere den økonomiske risikoen sjølve og treng statleg støtte.

Innføringstidspunktet er underordna føreseielege økonomiske vilkår

I høyringsnotatet er det ikkje definert frå når kravet skal verte gjeldande for ferjer. Ei eventuell innføring i tråd med Hurdalsplattformen i inneverande år (2023) vil gje fylkeskommunane svært kort tid til å etterleve forskrifta. Fylkesdirektøren ber om føreseielege vilkår for å ta høgde for komande krav i førebuingane av anbudsutlysingar. Sjølv om kravet er «varsla politikk» (Meld. St. 13, 2020–2021, Klimaplan 2021-2030 og Hurdalsplattformen), har det mangla føreseielege økonomiske vilkår og endelege unnataksreglar. Føreståande utlysingar i fylkeskommunane er allereie under førebuing, og ein treng i utgangspunktet minst 9 månadar for saksutgreiing og politisk handsaming før innføring av nye forskriftskrav.

Fylkesdirektøren vurderer at føreseielege økonomiske vilkår er viktigare for måloppnåinga til forskrifta enn sjølve innføringstidspunktet. Sjå meir under punktet finansiering.

Meirkostnader for nullutsleppsferjer høgare enn hybridelektriske ferjer

Innføringa av ny teknologi krev store investeringar på landside og på fartøy. Til gjengjeld vert driftskostnadane lågare med straum som energibærer. Departementet syner til at Klimakur 2030 berekna elektrifisering av ferje som lønsam – men utan å inkludere investeringane på landside. Vidare har DNV samanfatta historisk tiltakskostnad på dei allereie elektrifiserte sambanda.

Fylkesdirektøren er bekymra for at dei innsamla erfaringstala gjev eit feil bilete av meirkostnadene vi kan forvente som følge av eit nullutsleppskrav:

- Det er store variasjonar i kostnadsnivå, i Hordaland sprikte tiltakskostnaden frå 500 til over 5 000 kr per sparte tonn CO₂. I Møre og Romsdal stammer dei historiske tiltakskostnadene frå dei mest kostnadseffektive sambanda, fordi ein har gjennomført tiltak på desse fyrst. For dei gjenstående sambanda forventar vi vesentleg høgare kostnader enn det historiske gjennomsnittet.
- Vidare er dei historiske tiltakskostnadene i stor grad basert på hybridelektriske, ikkje heilelektriske, løysingar. Eit døme i Vestland er sambanda Krokeide-Hufthamar og Halhjem-Våge, der ein på nokre avgangar i dag ikkje har tilstrekkeleg ladetid, ladeeffekt og batterikapasitet til å køyre heilelektrisk. Fullstendig nullutslepp på desse sambanda hadde krevd vesentleg høgare investeringar.
- Sist, men ikkje minst, er støtta frå Enova til energiinfrastruktur og nett på landside teke bort, slik at fylkeskommunane no må bere denne kostnaden sjølve.

Meirkostnader kan oppdaterast med føreliggande kunnskap

For nullutsleppsløysingar på hurtigbåt skriv departementet at det ikkje ligg føre erfaringstal. Fylkesdirektøren peiker på at Rogaland og Vestland fylkeskommunar allereie har inngått kontraktar med både hybridelektriske og heilelektriske løysingar, fleire er under utlysing og førebuing. På bakgrunn av inngåtte kontraktar og marknadsdialog har Vestland fylkeskommune berekna at miljøtiltakskostnaden for heilelektrisk drift på kortare samband og hybridelektrisk drift på lengre samband ligg mellom 3 500 og 4 000 kr per sparte tonn CO₂. Vestland kombinerer minstekrav med bonusordningar og har i dei siste kontraktane lagt til grunn ein bonus på 3 000 kr per sparte tonn CO₂. Meirkostnadane for heilelektrisk drift vil på nokre samband vere vesentleg høgare enn for deielelektrisk drift.

Vår erfaring er likevel at eit slikt bonusnivå utløyser hybridelektriske framdrift som gjev store utsléppskutt utover minstekravet. Men bonusnivået er ikkje høgt nok til å utløyse heilelektrisk drift på

lengre samband. Fylkesdirektøren ber departementet om å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for forventa kostnader.

Føreseieleg finansiering er avgjerande

I Hurdalsplattformen framgår det at regjeringa vil «kompensere fylkeskommunene for merkostnader ved å velge lav- og nullutslippsteknologi ved anskaffelser av ferjer og hurtigbåter.»

Samstundes skriv departementet i høyringsbrevet at «...innføring av krav til ferjer og hurtigbåter ikke vil ha budsjettmessige konsekvenser for fylkeskommunene på kort sikt.»

Fylkesdirektøren finn det underleg at forskrifta ikkje er forventa å utløyse meirkostnader, når departementet reknar med at forskriftskravet vil utløyse fleire nullutsleppsløysingar enn ein vil oppnå utan eit krav. Denne ambivalensen gjer det svært usikkert for fylkeskommunane i kva grad ein kan rekne med kompensasjon for meirkostnadene.

Vidare syner departementet til Kollektivtrafikkforeningens marknadsoversikt over ferjekontrakter for 2022 som syner at totalt 17 ferjekontrakter vil utgå i 2027 og 2028. Diverre er den vidare kostnadsberekninga basert på feil føresetnadar om Vestland fylkeskommune: «Av disse er 10 av kontraktene inngått av Skyss som allerede har innført nullutslipp på sine samband.» Her gløymer departementet at Skyss organiserer kollektivtransporten for fylkeskommunen i heile Vestland, ikkje berre gamle Hordaland, og at ferjesambanda som skal fornyast i 2027 og 2028 i stor grad er knytt til Sogn og Fjordane og framleis vert drifta på diesel. Fylkesdirektøren oppfordrar departementet til å revurdere det forventa behovet for kompensasjon:

- Det er fleire samband å elektrifisere
- Forventa kostnader for eit krav om heilelektrifisering kan ikkje byggje på historiske tal for hybridelektrifisering
- Forventa kostnader for eit krav om gjenstående samband kan ikkje byggje på historiske tal for dei mest kostnadseffektive sambanda

Viss regjeringa ønskjer å bidra til utsleppskutt i anbudsutlysingar fram til forskrifta trer i kraft, bør kompensasjonsordninga også gjelde uavhengig av utlysingstidspunktet. Det vil gje fylkeskommunane føreseielege rammer på trass av at prosessen for å ferdigstille ei forskrift i tråd med Hurdalsplattformen har teke så lang tid som den har. Viss det ikkje vert kompensert for utsleppskutt i tidlegare utlysingar kan det gje incentiv til å leggje dieseldrift til grunn i føreståande utlysingar og bidra til framleis høge klimagassutslepp frå kollektivtransporten fram til 2035.

I høyringsbrevet vert det peikt på at den planlagde auka i CO₂-avgifta gjev lågare tiltakskostnad for elektrifisering av båt og ferje. Kontraktsregimet med lange kontraktsperiodar gjer at denne effekten fyrst vert utslagsgjevande viss den vert lagt til grunn i konkurransen. For fylkeskommunane er det avgjerande at kompensasjonen av auka CO₂-avgift er føreseieleg – at fylkeskommunane mottek ein fastsett kompensasjon for avgiftsauke på drivstoffvolumet til båt- og ferjedrifta før elektrifiseringstiltaka. Fylkesdirektøren ber departementet presisere kva kompensasjon fylkeskommunane kan leggje til grunn for komande avgiftsauke.

Konklusjon

Fylkesdirektøren ser at nullutsleppskravet vil påverke føreståande utlysingar av ferje og båt i fylkeskommunane. Viss kravet vert utforma slik at det bidreg til utsleppskutt utover det fylkeskommunane kan gjere på eiga hand, vil det redusere utsleppet av klimagassar i større grad og raskare. Redusert utslepp av klimagassar og framtidsretta og berekraftig transport langs kysten bidreg til reinare luft og betre mobilitet i fylket i tråd med regionale planar. Dette støttar Vestlandsrådet.

Samstundes vil effekten og dei tilhøyrande meirkostnadene vere avhengig av korleis forskrifta og tilhøyrande kompensasjonsordning vert utforma. Fylkesdirektøren peiker særleg på at det bør opnast for hybridelektriske løysingar, at forventa meirkostnader bør justerast og at fylkeskommunane treng føreseieleg økonomisk vilkår for å oppfylle målsettinga i kravet så snart som råd.

