



Samferdselsdepartementet

Høringsnotat 4. mai 2023

Krav om nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter

Sammendrag

Dette høringsnotatet inneholder forslag til krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter. Regjeringen foreslår å innføre nullutslippskrav til ferjer i 2023 og hurtigbåter i 2025. Det foreslås at kravet stilles gjennom innføring av en ny forskrift i anskaffelsesloven. Samferdselsdepartementet (heretter departementet) foreslår diverse unntak som skal sikre at kravet fungerer best mulig.

Kravet kan stilles med hjemmel i skipssikkerhetsloven eller med hjemmel i anskaffelsesloven. Krav i skipssikkerhetsloven retter seg mot tilbudssiden, de som leverer ferje- og hurtigbåttjenester. Krav i anskaffelsesloven retter seg mot etterspørselssiden, de offentlige oppdragsgiverne. Departementet mener at begge lovverkene er egnet som hjemmelsgrunnlag, og at kravet om nullutslipp vil være utformet på samme måte uansett hvilken hjemmel man velger som grunnlag for kravet..

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Ferjer og hurtigbåter forårsaker klimagassutslipp. Utslippene fra disse fartøyene utgjør omtrent 1/5 av utslippene fra innenriks sjøfart. Med tiltakene som foreslås i dette høringsnotatet vil regjeringen redusere klimagassutslippene fra ferjer og hurtigbåter. Utslippsreduksjonen vil bidra til at Norge kan oppnå målene om utslipp av klimagasser, jf. Paris- avtalen og avtalen med EU om felles oppnåelse av klimamål. Hensikten er at tiltaket skal støtte opp under innfasing av nullutslippsløsninger i skipsfart som også kan ha betydning for bruk av nullutslippsløsninger i annen sjøtransport.

2. Hvilke tiltak er relevante?

Det er gjennomført flere virkemidler og tiltak for å kutte utslipp fra ferjer og hurtigbåter. Bruk av miljøkrav i offentlige innkjøp fra staten, ved Statens vegvesen og fylkeskommunene, i kombinasjon med ulike støtteordninger, blant annet fra Enova, har vært effektivt for å stimulere til tidlig utvikling av null- og lavutslippsløsninger. I tillegg er CO₂-avgiften et viktig virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra ferjer og hurtigbåter. For å sikre at ferjer og hurtigbåter kommer over på nullutslippsteknologier, og bidrar til ytterligere utslippsreduksjoner er forskriftskrav om nullutslipp av klimagasser vurdert som et effektivt virkemiddel.

3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Et krav til nullutslipp fra ferjer og hurtigbåter må stilles på et hensiktsmessig nivå slik at dette ikke går på bekostning av fremkommeligheten i transportsystemet. Både teknologistatus og kostnader er lagt til grunn for hvordan forskriftene er utformet.

4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Forskriftskrav fører til økt innfasing av nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter. Nullutslippsløsninger kan medføre merkostnader sammenlignet med bruk av konvensjonelle ferjer og hurtigbåter. I forslagene til krav er det lagt opp til unntak som sikrer at merkostnadene ikke er for høye. Det forventes at merkostnaden ved overgang til nullutslippsløsninger vil gå ned i takt med teknologiutviklingen, slik vi ser for elektrifisering i transportsektoren for øvrig. Erfaringen fra batteriferjedriften tilsier at merkostnaden er knyttet

til investeringer i fartøy og/eller infrastruktur, mens driftskostnadene er lavere enn for de konvensjonelle ferjene og hurtigbåtene. Dette er nærmere omtalt under kap. 3.

5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det foreslås innføring av nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter i tråd med varslet politikk i Meld. St. 13, 2020–2021 *Klimaplan 2021-2030* og Hurdalsplattformen. Kravet skal føre til ytterligere innfasing av nullutslippsløsninger i ferjer og hurtigbåter, og vil bidra til oppnåelsen av de norske klimamålene.

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forskriftskravet fungerer godt hvis det sikrer at nullutslippsløsningene alltid velges der forholdene ligger til rette for det. Det forutsetter at det er tatt tilstrekkelig høyde for teknologiens modenhet. Unntakene som er foreslått i dette høringsnotatet, er ment å ivareta dette. Tilsyn og kontroll kan også bidra til en vellykket gjennomføring av kravet.

1 Innledning

Norge har ambisiøse mål og forpliktelser på klimaområdet. Gjennom Parisavtalen har Norge en forpliktelse om å kutte utslippene av klimagasser med minst 55 prosent innen 2030. Gjennom klimaavtalen som Norge har inngått med EU er Norge forpliktet til å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005-nivå. Klimaavtalen innebærer at Norge er forpliktet til å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene iht. fastsatt utslippsbudsjett for årene 2021–2030. EU-kommisjonen la i 2021 frem forslag til forsterket klimaregelverk. Ved en oppdatering av klimaavtalen med EU vil Norge trolig få et mål om å kutte ikke-kvotepliktige utslipp med 50 prosent innen 2030. I Meld. St. 10 (2020–2021) Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring og Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030 ble det varslet framtidige lav- og nullutslippskriterier for flere fartøysegment for å nå ambisjonen om å halvere utslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030.

I Norge trafikkeres 130 ferjesamband av omkring 200 ferjer. Staten, gjennom Statens vegvesen, har direkte ansvar for 16 av disse sambandene, mens fylkeskommunene har ansvar for de resterende. Det er også noen private samband med fylkeskommunalt løyve og noen kommunale samband. I dag opererer omtrent 80 hurtigbåter i norske farvann på oppdrag fra det offentlige.

Transportsektoren hadde i 2019 et samlet utslipp på 16,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, hvorav 2,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fra innenriks sjøfart. Utslippene fra ferjer og hurtigbåter er estimert til om lag henholdsvis 580 000 tonn og 130 000 tonn CO₂ i det samme året. Det er satt i drift flere batterielektriske ferjer etter 2019, noe som kan ha gitt lavere utslipp fra disse fartøyene. Samtidig vet vi at utslippene i 2020 og 2021 er påvirket av endrede reisevaner under pandemien. Departementet mener derfor at 2019 er den årgangen som gir det beste bildet av utslippene.

1.1 Bakgrunn for forslag til nullutslippskrav

Krav til utslippsreduksjoner av klimagasser i offentlige anskaffelser er et av virkemidlene som ble varslet i Meld. St. 13 (2020-2021) *Klimaplan for 2021-2030*. Innføring av krav i forskrift er et effektivt virkemiddel for å sørge for at oppdragsgivere velger nullutslippsløsninger, når disse er konkurransedyktige. Utredningene i Klimakur 2030 viser at ferjer er den delen av sjøtransporten der forholdene ligger best til rette for at nullutslippskrav vil kunne innføres på kort sikt, og ha god effekt.

Det er i flere sammenhenger varslet innføring av lav- og nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter. I Hurdalsplattformen fremgår følgende:

- Stille krav om nullutslipp i nye anbud for ferjer 2023 og krav om lav- og nullutslipp i nye anbud for hurtigbåter i 2025
- Kompensere fylkeskommunene for merkostnader ved å velge lav- og nullutslippsteknologi ved anskaffelser av ferjer og hurtigbåter.

I Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021-2030* og Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring* er det varslet følgende:

- Innføre lav- og nullutslippskriterier i nye anbud for ferjesamband der det ligger til rette for det i løpet av 2023
- Innføre lav- og nullutslippskriterier i nye anbud for hurtigbåter der det ligger til rette for det i løpet av 2025

Ved behandling av Prop. 1 S (2021-2022), Innst. 2 S (2021-2022) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 35, punkt 8): «*Stortinget ber regjeringen legge til grunn at anbud i fylkeskommunal ferje- og båttrafikk så langt det lar seg gjøre skal baseres på nullutslippsteknologi, og kompensere fylkeskommuner for merkostnader knyttet til dette.*»

I Regjeringens Klimastatus og -plan, et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon Prop. 1 S (2022–2023), er innføring av nullutslippskrav i nye anbud til ferjer og hurtigbåter, et av virkemidlene som regjeringen arbeider med for å redusere utslippene fra transportsektoren.

Høringsnotatet bygger på rapportene *Utredning av nullutslippskrav til ferger og hurtigbåter* (DFØ, Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Statens vegvesen, 2022) og *Klimakrav til ferger og hurtigbåter* (Sjøfartsdirektoratet, DFØ, Miljødirektoratet og Statens vegvesen, 2022).

2 Departementets forslag og vurderinger

2.1 Nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter

Departementet foreslår at det i ny forskrift innføres nullutslippskrav av klimagasser til ferjer og hurtigbåter. Det tas sikte på at kravet til ferjene innføres og gjøres gjeldende fra xx.xx. Kravet til hurtigbåter foreslås gjort gjeldende fra 1. januar 2025. Nærmere tidspunkt for ikrafttredelse vil bli fastsatt etter den alminnelige høringen.

Videre foreslår departementet at kravet til ferjer og hurtigbåt utelukkende rettes mot nullutslippsløsninger, i tråd med anbefalingene fra underlagsrapportene. Rapportene viser at for ferjer er teknologien moden og er tatt i bruk på flere samband. For hurtigbåter legger de pågående prosjektene og kommende fartøyene et godt grunnlag for at man kan stille krav til nullutslipp også for disse fra 2025.

Begrunnelsen for kravet er å redusere utslippene av klimagasser fra skipsfarten. Det vil oppnås en større utslippsreduksjon dersom det stilles krav om nullutslipp i stedet for lavutslippsløsninger. Ved å stille nullutslippskrav vil kravet rette seg mot egenskaper ved skipet. Et ev. krav som også åpner for lavutslippsløsninger medfører at kravet kan etterleves ved bruk av både konvensjonell teknologi og biodrivstoff. Det kan være utfordringer knyttet til kontroll av mengde utslipp i lavutslippsløsninger, f.eks. hvorvidt ferger operer med tilstrekkelig hybridiseringsgrad ved hybridskip. I tillegg vil et krav om nullutslipp i større grad stimulere til teknologiutvikling som vil bidra til oppnåelse av klimamålet enn lavutslippsteknologi.

Et forslag om innføring av omsetningskrav for avansert biodrivstoff for sjøfart og fiske til 4 og 6 prosent for hhv. 2023 og 2024, er sendt på offentlig høring. Det er ikke hensiktsmessig å innføre krav om lavutslippsløsninger som kan etterleves ved bruk av biodrivstoff i markedssegmenter hvor det også finnes omsetningskrav for biodrivstoff. Dette bidrar til å rendyrke omsetningskrav som virkemiddel for bruk av flytende biodrivstoff, og andre krav og virkemidler bør derfor brukes til innfasing av andre løsninger enn flytende biodrivstoff.

Teknologiutviklingen vil føre til at dagens lavutslippsløsninger ikke er lavutslippsløsninger i fremtiden. Departementet mener derfor at en avgrensing av kravet til nullutslippsløsninger vil være mer robust.

Nullutslippsdefinisjonen følger av Meld. St. 13 (2020-2021) *Klimaplan for 2021-2030*, og sier at «*Ein nullutsleppsteknologi eller -løysing har ikkje direkte utslepp av klimagassar og eksos ved bruk. Det vil til dømes sei bruk av elektrisk motor i kombinasjon med batteri, direkte bruk av straum, eller brenselcelle som utnyttar ein karbonfri energibærer, som hydrogen*». I forskriften foreslår departementet i tråd med dette at nullutslipp skal være fravær av utslipp av CO₂, CH₄ (metan) og N₂O (lystgass) fra skipet.

2.2 Unntak

Nullutslippsferjer er konkurransedyktige med dieselferjer på enkelte samband, og det forventes at nullutslippsløsninger vil bli stadig mer konkurransedyktige. Dette medfører at kostnadsgapet mellom dieselferjer og nullutslippsferjer krymper. I utgangspunktet bør det tas sikte på at nye ferjesamband driftes med nullutslippsløsninger. Det forventes en tilsvarende utvikling for hurtigbåtene.

Samtidig må det tas høyde for at kravet ikke vil kunne følges i alle tilfeller. Det stilles særlige krav til sikkerhet om bord på skip, og det vil kunne oppstå tilfeller utenfor rederiets kontroll som påvirker driften av skipet. Derfor skal kravet om nullutslipp kun gjelde skip i «*ordinær drift*». Dette omtales nærmere under punkt 5, «*Merknader til bestemmelsene*». Videre er ferjer og hurtigbåter viktige deler av transportsystemet og kan ikke uten videre stoppe opp.

Sammen med kravet foreslås innført unntaksbestemmelser som sikrer at ferje- og hurtigbåtsambandene kan fungere best mulig. Departementet foreslår derfor enkelte konkrete unntak fra kravet.

2.2.1 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at kravet gjøres gjeldende for kontrakter som kunngjøres etter datoene som er nevnt i forskriften, henholdsvis xx.xx. for ferjer og 1. januar 2025 for hurtigbåter. Det er foreslått unntak for ferjer og hurtigbåter som opererer etter eksisterende kontrakt. I disse tilfellene vil unntaket fra kravet om nullutslipp være fram til kontraktens sluttdato. Dette gjelder også der det foreligger opsjoner om forlengelse av kontrakt.

2.2.2 Biogass i ferjer

Det foreslås at skip som driftes på flytende naturgass (LNG) før kravet gjøres gjeldende kan unntas fra kravet dersom disse tar i bruk biogass. Bruk av biogass kan være et tiltak for å redusere klimagassutslipp når det erstatter flytende naturgass. Erstatning for LNG i sjøfart kan bidra til økt etterspørsel etter biogass, og på den måten være viktig for å bidra til et større marked for biogass. I tillegg til at biogass reduserer klimagassutslipp når det erstatter naturgass, bidrar produksjon av biogass av organisk avfall og rester til effektiv ressursutnyttelse.

2.2.3 Samband der det planlegges ferjeavløsningsprosjekter

For samband der det planlegges ferjeavløsningsprosjekter vil det kunne føre til unødige kostnader å kreve nullutslippsløsninger som vil medføre etablering av ny infrastruktur på land. Det er mange planlagte ferjeavløsningsprosjekter i Norge, og når prosjektene gjennomføres varierer. For at kravet skal fravikes i et slikt tilfelle må det planlagte ferjeavløsningsprosjektet være nært forestående og politisk vedtatt. Det vil derfor kreves dokumentasjon på at det er satt av penger på fylkeskommunebudsjettene for gjennomføring av ferjeavløsningsprosjektet for at det skal gis fritak fra kravet.

2.2.4 Manglende tilgang til strøm eller andre bunkringsfasiliteter

Departementet vurderer at det også bør gis unntak fra kravet til nullutslipp dersom det ikke kan sikres tilgang til lade- og fylleinfrastruktur. Her bør det dokumenteres at det ikke vil være mulig med etablering av infrastruktur og/eller at slik etablering vil være utenfor oppdragsgivers kontroll. Dette kan være tilfelle der det kreves større tilpasninger i nettilgang eller andre forhold som for eksempel arealbegrensninger.

2.2.5 Primærbehovet for anskaffelsen ikke kan dekkes ved nullutslippsløsninger

Nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter bør ikke være til hinder for fremkommeligheten i transportsystemet. Det er store forskjeller mellom ulike samband når det gjelder transportdistanse, rutefrekvens og antall fartøy som dekker sambandene. Departementet foreslår derfor at det kan gis unntak, i de tilfeller der nullutslippskravet ikke vil være teknisk eller økonomisk gjennomførbart. I vurderingen av hvorvidt kravet er økonomisk gjennomførbart skal det blant annet ses hen til den samfunnsøkonomiske tiltakskostnaden. Dersom tiltakskostnaden vurderes som vesentlig høyere enn kostnaden ved alternative drivstoff, ref. Miljødirektoratets årlige analyser av prisene på alternative drivstoff, og framskrivinger av disse, kan det gis unntak fra nullutslippskravet.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Positive virkninger av forskriftsendringen

Kravet vil gi et tydelig styringssignal om å prioritere nullutslippsløsninger ved anskaffelser av ferjer og hurtigbåter, og til å øke tempoet for innfasing av nullutslippsløsninger innen maritim transport. Dette vil både gi direkte utslippsreduksjoner, og bidra til økt etterspørsel etter nullutslippsløsninger slik at disse løsningene blir mer konkurransedyktige mot fossile alternativer over tid.

Departementet mener at nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter vil utløse flere nullutslippsløsninger og tilhørende utslippsreduksjoner enn man vil oppnå uten slike krav. Samtidig er det krevende å skille effekten av det foreslåtte kravet fra utslippsreduksjoner som allerede er inkludert i utslippsfremskrivningene i Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*. Utslippsfremskrivningene viser en forventet nedgang i klimagassutslipp fra innenriks sjøfart. Elektrifisering av ferjer har allerede bidratt til at utslippene reduseres. Varslede krav om lav- og nullutslipp til ferjer og hurtigbåter i Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan 2021–2030* og i Hurdalsplattformen kan ha bidratt til at fylkeskommunene har vurdert krav eller startet arbeidet med å vurdere krav til nullutslipp.

Nullutslippsteknologi på ferjer og hurtigbåter vil først og fremst redusere klimagassutslippene, og i tillegg bidra til å redusere lokal luftforurensning og støy. Effektene av nullutslippsferjer og hurtigbåter på luftkvalitet og støy avhenger av beliggenheten til ferje- eller hurtigbåtsambandet. I tettbygde strøk vil det være flere personer som påvirkes av tiltaket og de positive virkningene antas å være større enn andre steder. Utenfor tettbygde strøk vil tiltaket også ha positiv effekt på naturmiljøet.

Det er krevende å fastslå hvor store utslippsreduksjoner nullutslippskravet til ferjer og hurtigbåter isolert sett vil utløse. *Utredning av nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter* (DFØ et. al 2022) viser at nullutslippskrav kan gi et årlig utslippskutt på opp til 135 000 tonn CO₂ for ferjer og 40 000 tonn CO₂ for hurtigbåter i 2030 ved forventet innfasing av nullutslippskrav. Dersom opsjonene for de store riksveisambandene som nå driftes på LNG går over til biogass, kan det gi ytterligere utslippskutt på 115 000 tonn CO₂ i 2030. Etter 2030 kan et nullutslippskrav gi et ytterligere utslippskutt per år på rundt 100 000 tonn CO₂ for ferjer og 50 000 tonn CO₂ for hurtigbåter. Forslaget til krav i dette høringsnotatet åpner for bruk av unntak som vil føre til at utslippseffekten i praksis blir lavere. I tillegg vil utslippseffekten kunne være lavere som følge av at dieselferjene er ilagt CO₂-avgift, slik at flere vil velge batteriferje i referansealternativet når denne avgiften går opp.

3.2 Kostnader ved å stille krav om nullutslipp

Krav om nullutslipp øker behovet for kompetanse om nullutslippsløsninger hos både oppdragsgiver og tilbyder. De administrative kostnadene som følge av å bygge opp slik kompetanse vil kunne øke kostnadene ved en gitt ferje- eller hurtigbåtsanskaffelse. Offentlige anskaffelser er i dette tilfelle et virkemiddel som skal sikre transporttilbud til

kundene og fremme samfunnshensyn. Anskaffelsen skal gjennomføres slik at den bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

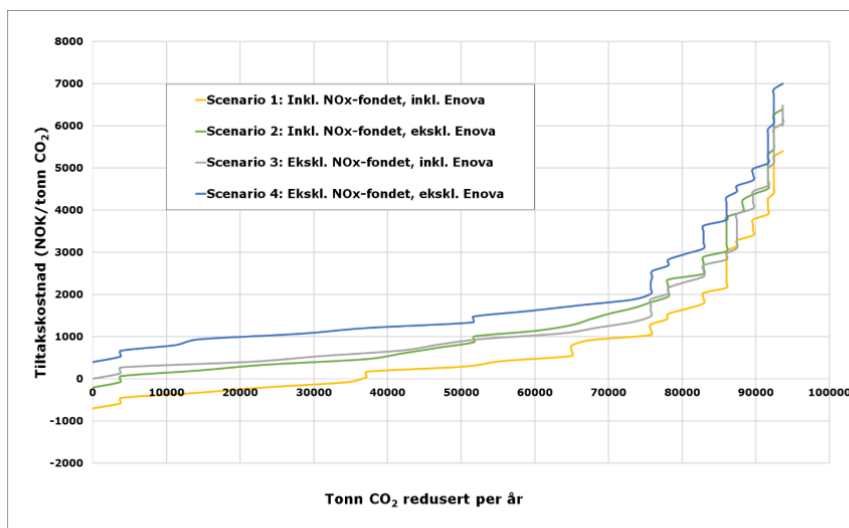
Nullutslippskrav begrenser leverandørenes valg av løsninger, noe som særlig i startfasen, før slike løsninger er fullt ut kommersielt tilgjengelige, kan gi høyere kostnader for å få den samme tjenesten levert. Nullutslippskrav gjør det nødvendig å ta stilling til flere hensyn enn selve transporttjenesten i kontraktene. Ved anskaffelse av ferjer eller ferjetjenester med nullutslippsløsning kan det for eksempel være behov for å bygge ut elektrisitetsforsyningen, enten som en del av anskaffelsesprosessen hvor leverandør står for strømmen, eller ved at Statens vegvesen, kommunen eller fylkeskommunen selv bygger ut landstrøm. Dette krever kompetanse, og kan være mer tidkrevende for både kjøper og tilbyder. Det er likevel vurdert at særlig for ferjer er det flere tilbydere som er klare til å levere nullutslippsteknologi om bord på skipet, samt tilstrekkelig strømforsyning på landsiden.

3.2.1 Tiltakskostnadene varierer mye

Vi har mer kunnskap om kostnadene for nullutslippsteknologi for ferjer enn for hurtigbåter, fordi utviklingen har kommet lengre. Generelt er det svært vanskelig å fastslå de samlede merkostnadene for kravet til ferjer og hurtigbåter. Dette skyldes stor variasjon i merkostnadene for hvert enkelt samband og at mange av kostnadselementene er ukjente. Det er videre usikkert hvor mange nye strekninger som blir elektrifisert som følge av det obligatoriske kravet.

I Klimakur 2030 ble samfunnsøkonomisk tiltakskostnad ved å elektrifisere ferjesamband estimert til -119 kroner per tonn CO₂, altså samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tiltaket forutsetter at ferjene i all hovedsak driftes fra strømnettet ved ordinær drift. Beregningene inkluderte kun kostnadene på fartøysiden, og ikke infrastruktur på land. Den gjennomsnittlige tiltakskostnaden ble vurdert til å ligge på under 500 kroner per tonn redusert CO₂ og dermed lavere enn de fleste andre tiltakene som ble utredet i Klimakur 2030. Batteridrevne hurtigbåter fikk en beregnet tiltakskostnad rett over 500 kroner per tonn CO₂ pluss kostnader til infrastrukturoppgraderinger.

DFØ et. al. har beregnet et totalt utslipp fra ferjer på 580 000 tonn CO₂-ekv i 2019. DNV har beregnet 56 mill. kroner i merkostnader per samband over kontraktperioden, dvs. 6,2 mill. kroner per samband per år. Med 130 ferjesamband i Norge, blir den totale merkostnaden 806 mill. kroner per år. Dette gir en tiltakskostnad på 1390 kroner. Tiltakskostnaden i dette regneeksempelet inkluderer ikke samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger som følge av redusert lokal luftforurensning. Som DNVs analyse viser, så vil det være stor variasjon i tiltakskostnaden fra samband til samband, se figur.



Figur 1 Tiltakskostnad (NOK/tonn CO₂) for akkumulert årlig utslippsreduksjon (tonn CO₂ redusert per år) for sambandene, lagt til grunn av tilbyderne i historiske anbud.

I disse tallene er det ikke tatt hensyn til kostnaden ved dobbel virkemiddelbruk ved at dieselferjene betaler CO₂-avgift. CO₂-avgiften skal i henhold til Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13, 2020-2021) trappes opp mot 2030, noe som isolert sett fører til at det blir mer lønnsomt å gå over til nullutslippsferjer uten at det innføres krav. En gradvis høyere CO₂-avgift vil bidra til at de sambandene som det koster minst å elektrifisere, på sikt vil bli elektrifisert uansett, forutsatt at CO₂-avgiften ikke kompenseres. Et krav vil i en slik situasjon ha en reell virkning på de dyreste prosjektene. Derfor vil den beregnede gjennomsnittlige tiltakskostnaden kunne bli lavere.

3.2.2 Kostnader for kommunesektoren

DNV beregnet fylkeskommunenes netto miljøkostnad for ferjer (merkostnad for lav- og nullutslippsteknologi) våren 2020¹. Beregningene baserte seg på opplysninger om inngåtte kontrakter om lav- og nullutslipps fylkesferjer.

Gjennomsnittlig netto miljøkostnad ligger på 56 mill. kroner per samband over kontraktperioden når NOX-fondet og Enova-støtte holdes utenfor. Kontraktperiodene varierer fra 9 til 14 år. DNVs rapport viser at merkostnadene varierer fra samband til samband, se tabell. Derfor er ikke gjennomsnittskostnaden nødvendigvis representativ for fremtidige samband som ev. går over til nullutslipp.

Tabell: Dekomponerte miljøinvesteringskostnader, på sambandsnivå, for landside og sjøsider, samt reduserte driftskostnader over kontraktperioden (mill. kroner), lagt til grunn av tilbydere i historiske anbud.

	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt
Investeringer landside	2	109	52
Investeringer sjø (fartøy)	4	141	45
Reduserte driftskostnader	1	139	41

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammendragrapport-om-lav--og-nullutslippslosninger-pa-ferjer/id2702733/>

DNV har ikke inkludert kostnader ved kaioppgradering eller nybygg som en del av den beregnede netto miljøkostnaden, men det er oppgitt at kostnadene for dette kan spenne fra noen få millioner kroner til flere titalls millioner kroner, avhengig av ferjekaiens tilstand og utforming. For de mest omfattende utbedringene er det imidlertid ikke naturlig å tilskrive alle ev. kostnadene til miljøtiltak i ferjesambandet.

Når det stilles miljøkrav, øker sannsynligheten for at det tilbys nybygg av fartøy, blant annet fordi ombygging til batteridrift kan være komplekst og kostbart. Merkostnaden ved nybygg av fartøy er ikke inkludert i den beregnede netto miljøkostnaden, men det vises til at disse kan være betydelige. DNV vurderer at kostnadsøkningen som følge av økte kapital- og rentekostnader for en ny ferje, sammenlignet med en dels eller nært fullt nedskrevet ferje, ofte vil være av samme størrelsesorden som selve miljøtiltakskostnadene på et samband. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad man skal knytte nybygget til selve miljøkrav eller om det skal knyttes til et generelt behov for flåtefornyelse.

For hurtigbåter vil merkostnaden ved overgang til nullutslippsløsninger være betydelig høyere. Her har vi ingen erfaringstall å vise til siden den første nullutslippshurtigbåten ble satt i drift høsten 2022. Utredningen «Klimakur 2030» viser at for både hydrogendrevne og batteridrevne hurtigbåter er investeringskostnaden en stor kostnadsdriver. For hydrogendrevne hurtigbåter vil også driftskostnaden være en kostnadsdriver. Driftskostnaden for batteridrift ble i Klimakur 2030 antatt å være noe lavere eller tilsvarende dagens driftskostnader, men det er også usikkerhet knyttet til prisen på strøm.

Departementet mener at innføring av krav til ferjer og hurtigbåter ikke vil ha budsjettmessige konsekvenser for fylkeskommunene på kort sikt. Det tar tid å gjennomføre anskaffelser for nye ferje- og hurtigbåtkontrakter. Dermed er det heller ikke noe behov for statlig kompensasjon av ev. merkostnader for fylkeskommunene som følge av kravet umiddelbart. Der merkostnadene er for høye åpnes det for unntak. Omfanget av dette er imidlertid vanskelig å anslå.

Kravet foreslås ikke gjort gjeldende for anskaffelser som er kunngjort før forskriftskravet trer i kraft. Fylkeskommuner som kunngjør anskaffelser etter at forskriften er trådt i kraft vil få kompensert ev. merkostnader som følger av kravet. Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt over ferjekontrakter for 2022 viser at totalt 17 ferjekontrakter vil løpe ut i 2027 og 2028. Av disse er 10 av kontraktene inngått av Skyss som allerede har innført nullutslipp på sine samband. De syv øvrige sambandene kan antas å bli omfattet av kravet, noe som kan utløse krav om kompensasjon. Med utgangspunkt i DNVs estimerte gjennomsnittlige merkostnad på 56 mill. kroner per samband over kontraktsperioden vil kompensasjonsbehovet i 2028 utgjøre drøyt 40 mill. kroner gitt en antatt gjennomsnittlig kontraktsperiode på 9 år. Kompensasjon til fylkeskommunene som følge av kravet vil vurderes i de årlige budsjettprosessene.

3.2.3 Kraft- og effektbehov til ferjer og hurtigbåter

Et nullutslippskrav kan gi økt elektrifisering av ferjer og hurtigbåter, som igjen forutsetter tilgang på strøm ved kai, slik at fartøyet kan lades. For å kunne lades må strømforsyningen i det aktuelle området være tilstrekkelig, dvs. kapasiteten i strømnettet må være stor nok til å dekke effektbehovet. Videre må det være disponibelt areal ved kai til plassering av en ladestasjon.

Det er ikke foretatt separate vurderinger av de to nevnte forholdene for aktuelle samband. Allerede i dag er etterspørselen etter nettkapasitet større enn tilgjengelig kapasitet over store deler av landet, og det står mange aktører i kø for å få tilknytning til nettet. Nettselskapene har tilknytningsplikt og må utrede, søke om konsesjons og gjennomføre nødvendige nettinvesteringer for å kunne gi tilknytning uten ugrunnet opphold, gitt at aktørene som ønsker tilknytning har tilstrekkelig betalingsvillighet. Det tar imidlertid tid å planlegge og etablere nytt nett.

En økt overgang til elektrisitet i transportsektoren vil bidra til større vekst i kraftforbruket i årene framover. Samtidig innebærer overgangen fra fossil energi til elektrisitet en betydelig effektivisering av energibruken i denne sektoren. I dag er kraftforbruket i transportsektoren i Norge anslått til rundt 3,5 TWh. NVE har i sine langsiktige analyser anslått et forbruk av elektrisitet i transportsektoren på 15 TWh i 2040.

Elektrifisering av personbiler, busser, varebiler og lette lastebiler, ferjer, kaianlegg, hurtiglading langs veiene, samt muligheter for elektrifisering av noe flytrafikk på korte distanser kan hver for seg og i sum påvirke kraftsystem og kraftpriser. Virkningene vil avhenge av takten og omfanget av elektrifiseringen og kraftsituasjonen i områdene der elektrifiseringen finner sted.

Miljødirektoratet antar at de aller fleste ferjestrekninger vil bli elektrifisert med unntak av noen få samband som vil driftes på hydrogen, LNG/biogass eller erstattes av veiforbindelse. Når det kommer til hurtigbåter, er bildet mer usikkert. Hittil har det vært en utvikling der elektrifiserte hurtigbåter får stadig lengre rekkevidde og det er mulig at de fleste hurtigbåtsamband kan elektrifiseres på sikt. For å illustrere denne usikkerheten vises et spenn der hurtigbåtsambandene får en blanding av elektrifisering og hydrogendrift.

Kraftbehovet for ferjer blir rundt 650 GWh, mens Miljødirektoratet estimerer dette til 210 (ved 100% elektrifisering) og 420 GWh (ved 50% elektrifisering og 50% hydrogendrift) for hurtigbåter. Samlet avrundes dette til et kraftbehov på mellom 0,9 og 1,1 TWh for nullutslippsdrift av alle ferje- og hurtigbåtsamband, med unntak av de to store LNG-sambandene.

3.2.4 Administrative konsekvenser

Sjøfartsdirektoratet har i dag ansvaret for å påse skips etterlevelse av regelverket i skipssikkerhetsloven med tilhørende forskrifter. Ved forskrift etter skipssikkerhetsloven kan kravet medføre noe økt arbeidsbyrde for Sjøfartsdirektoratet. Dersom Sjøfartsdirektoratet skal utvide sitt tilsyn til også å inkludere kontroll med utslipp av klimagasser vil dette kunne medføre noe økt arbeidsbyrde for inspektørene som skal gå om bord i fartøyene og det må forutsettes økte utgifter til kursing og opplæring av inspektører. I tillegg må det forventes

saksbehandling hos Sjøfartsdirektoratet knyttet til registrering, dokumentasjonsplikten for unntak og generelle henvendelser om regelverket.

4 Forslag til nye forskrifter

4.1 Alternativt hjemmelsgrunnlag for kravet

Departementet foreslår at utslippskravet stilles med hjemmel i anskaffelsesloven. Et alternativ ville være å benytte skipssikkerhetsloven som hjemmelsgrunnlag. Selve kravet vil, i henhold til forslaget, være det samme uansett hvilken lov kravet hjemles i. Det legges også til grunn de samme reglene for at kravet kan fravikes gjennom unntak. Forskjellen på de to forslagene er i hovedsak hvem kravet retter seg mot. Etter skipssikkerhetsloven vil et krav rette seg mot reder som drifter skipet, mens etter anskaffelsesloven vil kravet rettes mot offentlige oppdragsgivere. I et krav som er hjemlet i skipssikkerhetsloven vil Sjøfartsdirektoratet være tilsynsmyndighet og rapporteringspunkt for oppfølging av kravet. Slike tilsyn utføres for øvrige krav til skipet, og vil ikke medføre vesentlig økt arbeidsbyrde. I forslaget til krav hjemlet i anskaffelsesloven er det ikke lagt opp til tilsyn eller rapportering utover det som følger av anskaffelsesregelverket. Skipssikkerhetsloven regulerer ikke etablering av fasiliteter på landsiden, men tilretteleggelse av bunkringsfasiliteter på land er en forutsetning for drift i tråd med kravene. At krav i skipssikkerhetsloven medfører tilpasninger på landsiden er ikke noe nytt, og er en følge av flere krav etter loven, f.eks. ved krav til søppeltømming. Unntak fra nullutslippskravet kan gis i tilfeller der slik infrastruktur ikke kan etableres.

Departementet foreslår at kravet hjemles i anskaffelsesloven, men ber om høringsinstansenes synspunkter også på alternativet med en forskrift etter skipssikkerhetsloven.

4.2 Anskaffelsesloven

Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter regulerer prosessen når offentlige oppdragsgivere skal anskaffe varer, tjenester, bygg og anlegg. Hva virksomheten skal kjøpe eller hvilke krav eller kriterier som skal stilles er ikke regulert av anskaffelsesreglene.

Anskaffelsesloven § 16 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at «oppdragsgiveren skal stille nærmere bestemte energi- og miljøkrav som har sitt utspring i EØS-avtalen, WTO-avtalen om offentlige innkjøp eller andre internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av.» Krav til nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter vil være en del av Norges oppfølging for å overholde forpliktelsene om å redusere utslippene av klimagasser iht. bestemmelsene i Paris-avtalen. Departementet vurderer at forslaget til krav i høringsnotatet vil være i samsvar med WTO-regelverket.

Etter departementets vurdering gir anskaffelsesloven § 16 fjerde ledd nødvendig og tilstrekkelig hjemmel til å forskriftsfeste en plikt for oppdragsgivere til å stille krav til nullutslipp av klimagasser til ferjer og hurtigbåter.

Et krav som er hjemlet i anskaffelsesloven vil gi lite byråkrati, da anskaffelsesregelverket er godt kjent for offentlige oppdragsgivere. Tilsynsfunksjonen er etter etablert praksis overlatt til markedsaktørene. Fylkeskommunene og Statens vegvesen må uansett valg av hjemmelsgrunnlag for kravet gjennomføre anskaffelser for å betjene ferje- og hurtigbåtsambandene. Et krav som er hjemlet i anskaffelsesloven innebærer at de som er ansvarlige for sambandet også er ansvarlige for å tilrettelegge for infrastruktur på land. Et krav hjemlet i anskaffelsesloven fremstår i utgangspunktet som enkelt å administrere.

4.2.1 Pliktsubjekt – hvem forslaget retter seg mot

Det er den offentlige oppdragsgiveren som er pliktsubjekt etter anskaffelsesloven, og dermed også etter forskriftsforslaget. Forslaget retter seg mot statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner.

4.2.2 Ferjer og hurtigbåter

For forslaget til forskrift etter anskaffelsesregelverket vil begrepet ferjer og hurtigbåter bli brukt. Begrepene «ferje» og «hurtigbåter» fremgår ikke av anskaffelsesregelverket og de er derfor definert i forskriften. Begrepene skal ha samme innhold som definisjonen i forslag til forskrift etter skipssikkerhetsloven.

4.2.3 Unntak fra kravet

I forslaget til krav etter anskaffelsesloven er det foreslått at kravet kan fravikes gjennom en egen unntaksbestemmelse. Departementet foreslår følgende unntak:

1. Anskaffelser som allerede er kunngjort
2. Biogass i ferjer
3. Samband der det planlegges ferjeavløsningsprosjekter
4. Manglende tilgang til tilstrekkelig strømforsyning eller andre bunkringsfasiliteter
5. Primærbehovet for anskaffelsen ikke kan dekkes ved nullutslippsløsninger

Unntaket i punkt 1 er ivaretatt gjennom forslag til overgangsbestemmelse i § 7.

5 Merknader til bestemmelsene

Til § 1 Formål

Forskriftens formål er å bidra til å nå Norges mål om å redusere utslipp av klimagasser.

Til § 2 Virkeområde

Virkeområdet for forskriften er ferjer og hurtigbåter som driftes av eller på oppdrag for det offentlige.

Til § 3 Definisjoner

Forskriftsforslaget angir at nullutslipp er fravær av utslipp av CO₂, CH₄ og N₂O. Denne definisjon av nullutslipp er konsistent med begrepet som brukes i Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan 2021–2030*. Det er videre foreslått at kravet gjelder utslipp av disse gassene «fra skipet». Det innebærer at livssyklusutslippene ikke medregnes. Definisjonen medfører at f.eks. biodrivstoff ikke anses som nullutslipp. Departementet foreslår likevel unntak for de

ferjene som ved ikrafttredelse av forskriften driftes på LNG, slik at disse kan driftes på biogass i ny kontraktsperiode for å oppfylle nullutslippskravet, se forslag til § 6.

Det vil kunne oppstå forhold utenfor rederiets kontroll som påvirker driften av skipet, og for å ivareta drift utover ordinær ruteproduksjon gjelder forskriftsforslaget kun skip i «ordinær drift», altså all drift i henhold til gjeldende rutetabell inkludert forflytning til og fra kai. Forskriften angir hvilke tilfeller som ikke anses som ordinær drift.

Til § 3 Krav om nullutslipp til ferjer og hurtigbåter

Departementet foreslår å stille kravet til ferjer og hurtigbåter i samme bestemmelse. Kravet til ferjer gjelder for samband som kunngjøres etter xx.xx., og kravet til hurtigbåter gjelder for samband som kunngjøres etter 1. januar 2025. Unntakene fra kravet er lagt til en egen bestemmelse.

Til § 4 Unntak fra krav

Departementet foreslår at unntak fra nullutslippskravet for følgende forhold:

1. Anskaffelser som allerede er kunngjort
2. Biogass i ferjer
3. Samband der det planlegges ferjeavløsningsprosjekter
4. Manglende tilgang til tilstrekkelig strømforsyning eller andre bunkringsfasiliteter
5. Primærbehovet for anskaffelsen ikke kan dekkes ved nullutslippsløsninger

Til § 5 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at forskriften trer i kraft xxx.

6 Utkast til forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlig anskaffelse av sjøtransport

Hjemmel: Fastsatt av Samferdselsdepartementet xx.xx.2023 med hjemmel i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 16 fjerde ledd.

I

Følgende fastsettes som forskrift:

§ 1 Formål

Forskriftens formål er å bidra til lavere utslipp og mer energieffektiv sjøtransport.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder kontrakter for alle anskaffelser av ferjer og hurtigbåter, samt ferje- og hurtigbåttjenester, som foretas av oppdragsgiver som er omfattet av forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

§ 3 Definisjoner

I forskriften menes med:

- a) ferje: passasjerskip som kan føre 12 eller flere passasjerer kjøretøy. Passasjerskip som kan føre 12 eller flere passasjerer uten mulighet for transport av kjøretøy er også omfattet av kravet til ferjer.
- b) hurtigbåt: fartøy i rutetrafikk som kan føre 12 eller flere passasjerer og som oppnår en hastighet på minst 20 knop.
- c) nullutslipp: bruk av teknologi og energibærere som ikke gir direkte utslipp av CO₂, CH₄ (metan) og N₂O (lystgass) fra skipet.
- d) ordinær drift: all drift i henhold til gjeldende rutetabell inkludert forflytning til og fra kai. Fart til og fra verksted, strømbrydd eller annen nedetid på ladeanlegg, anses ikke som ordinær drift. Ordinær drift inkluderer ikke bruk av reservefartøy/suppleringsfartøy.

§ 4. Krav om nullutslipp for ferjer og hurtigbåter

Oppdragsgiver som inngår kontrakter om anskaffelse av ferjer og ferjetjenester skal stille krav om at ferjer som angitt i § 3 i ordinær drift skal ha nullutslipp av klimagasser fra xx.xx..

Oppdragsgiver som inngår kontrakter om anskaffelse av hurtigbåter og hurtigbåttjenester skal stille krav om at hurtigbåter som angitt i § 3 i ordinær drift skal ha nullutslipp av klimagasser fra 01.01.2025.

§ 5. Unntak fra krav om nullutslipp for ferjer og hurtigbåter

Oppdragsgiver kan unnta fra kravet i § 4 kontrakter som gjelder:

- *Ferjer og hurtigbåter som ved forskriftens ikrafttredelse driftes på flytende naturgass dersom de bruker biogass for å oppfylle § 4 i ny kontraktsperiode i samme samband.*
- *Ferjer som benyttes i samband der det planlegges ferjeavløsningsprosjekter i nær fremtid.*
- *Ferjer og hurtigbåter som ikke har tilstrekkelig tilgang til strømforsyning eller andre bunkringsfasiliteter på land for å oppfylle kravet om nullutslipp av klimagasser.*

- *Tjenester der primærbehovet for anskaffelsen ikke kan dekkes ved ferjer og hurtigbåter som oppfyller kravet i § 4.*

§ 6. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft [dato. måned 202x.]

§ 7 Overgangsbestemmelse

Forskriften gjelder for anskaffelse som kunngjøres etter forskriftens ikrafttredelse