



KYSTVERKET

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 24/922	Vår ref.: 2024/2536	Vår ref	Arkiv nr	Saksbehandler Alexander Frostis	Dato 25/09/2024
-----------------------	------------------------	---------	----------	------------------------------------	--------------------

Høring Kystrutens innretning fra 2030

Kystverket viser til høring vedrørende innspill til kystrutens innretning fra 2030 av 21. mai 2024.

Kystverket er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet. Etaten skal bidra til sikker og effektiv ferdsel i farleder langs kysten og inn til havner, og har ansvar for statens beredskap mot akutt forurensning. Kystverket skal som transportetat, i samspill med de øvrige transportvirksomhetene, tilrettelegge for effektiv sjøtransport, velfungerende havner og bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål i sektoren. Kystverket har et overordnet ansvar for å legge til rette for effektiv og miljøvennlig havnevirksomhet. I denne sammenheng skal Kystverket bl.a. bistå havnene med å legge til rette for grønn omstilling i sjøtransporten

Samferdselsdepartementet ber om tilbakemeldinger på deltemaene transportbehov og klima- og miljøkrav, med det formål å optimalisere kjøpet av kystrutetjenesten. Kystverkets høringssvar er i hovedsak sentrert rundt kystruteavtalen som instrument for maritim grønn omstilling og det transportpolitiske målet om mer igjen for pengene.

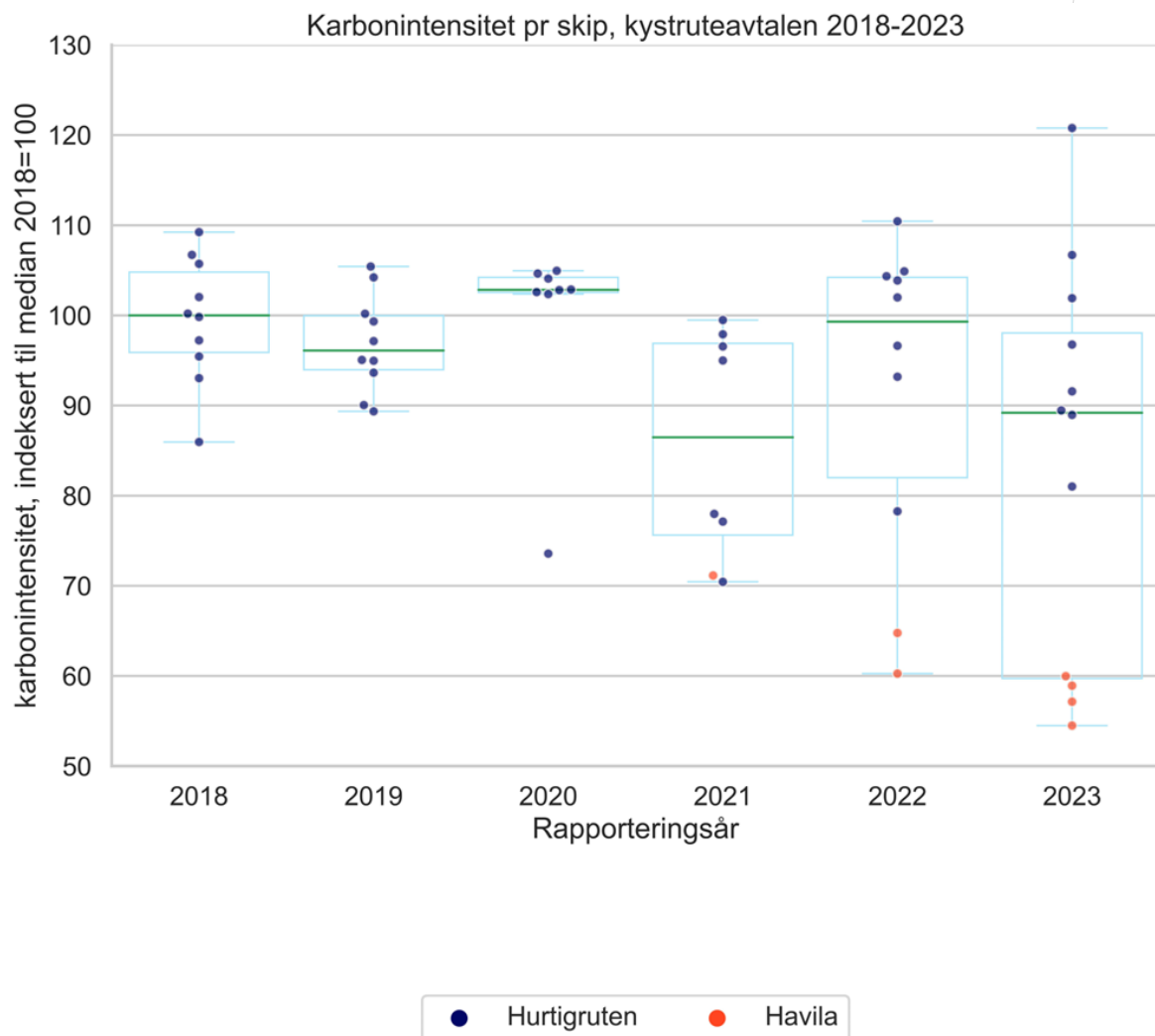
Klima- og miljøkrav

Kunnskap om sjøtransportens klimautslipp blir stadig mer tilgjengelig. Som følge av den gradvise innfasingen av skipsfarten i EUs system for klimakvoter, er det fra 2018 innført et system for overvåkning, rapportering og verifisering av klimagassutslipp fra sjøtransport. MRV¹ -forordningen innebærer at rederier registrerer og rapporterer drivstoff-forbruk, kapasitetsutnyttelse og klimagassutslipp på seilaser til, fra og innad i EU/EØS området. Rapporteringsplan og resultater gjennomgås av sertifiserte verifikatorer som eksempelvis Lloyds, DNV og Verafavia. European Maritime Safety Agency (EMSA) er mottaker og offentliggjør dataene. Forordningen forventes å redusere drivstofforbruk og klimagassutslipp. I tillegg gir den et datagrunnlag som kan brukes til å følge utviklingen, og forhåpentligvis bidra i policy-utforming.

En forutsetning for god langtidsplanlegging er å kjenne dagens utgangspunkt. Kystverket har kombinert tall fra MRV med AIS-data for å undersøke utviklingen i karbonintensitet for kystruteskipene. Klimagassutslipp og karbonintensitet fra kystruteavtalen vil naturligvis

¹ Monitoring, Reporting, and Verification.

svinge noe fra år til år, avhengig av bruksmønster, hastighet, værforhold, skipsstørrelse, og en rekke andre forhold. Det er heller ikke til å legge skjul på at årene med tilgjengelige data har vært krevende for operatørene på flere måter, og dermed gitt begrenset handlingsrom for dekarbonisering. Figur 1 viser at median karbonintensitet falt med om lag 10 prosent², samtidig som spredningen har økt. Etter Kystverkets syn kan en praktisk tilnærming til neste konkurransegrunnlag være å ta utgangspunkt i dagens «beste-praksis» som en øvre grense for karbonintensitet. En enkel «hva-hvis» analyse, der beste praksis for karbonintensitet anvendes på seilingsmønsteret for 2023, viser at dette alene ville redusert klimagassutslippene med 35 prosent for skipene i utvalget.



Figur 1: Karbonintensitet på enkeltskipsnivå for skip i kysttrute trafikk. Indeksert til median for 2018 =100. Hver prikk representerer et skip. Grønn strekk angir median pr år. Boksene angir andre og tredje kvartil og de lodrette strekene angir første og fjerde kvartil. Kilde: THETIS-MRV, Kystdatahuset.no, Martraf AIS.

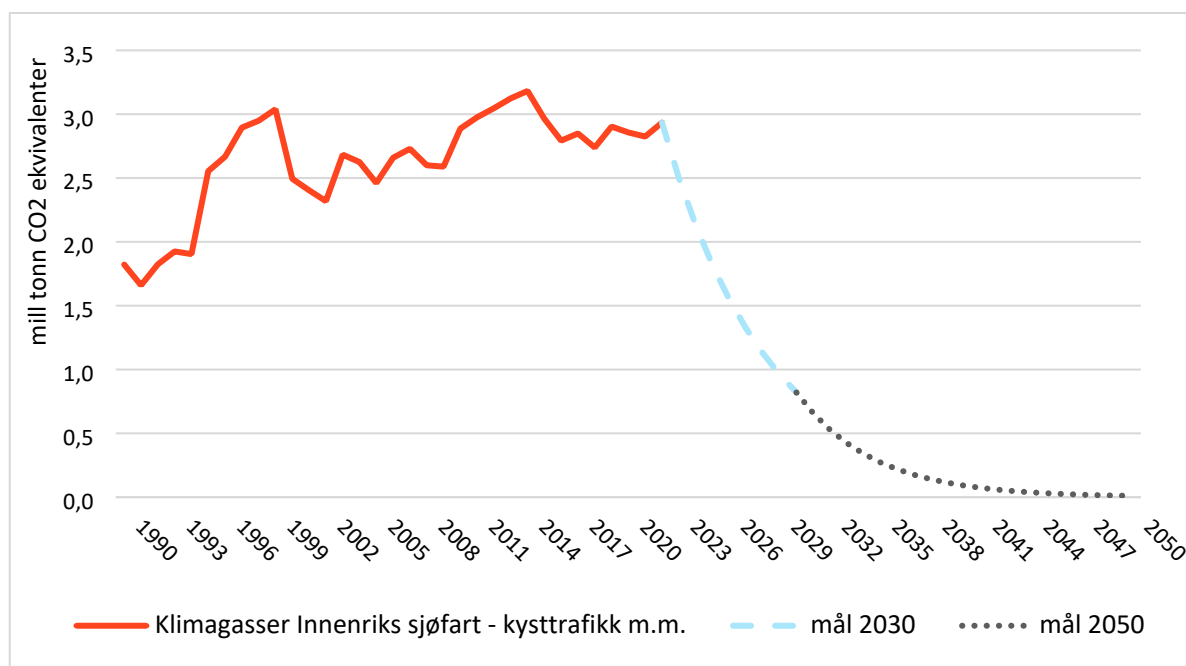
Gitt noenlunde samme skipsstørrelse, vil fremtidig kysttrute trafikk være gjenstand for en rekke krav fra EU og IMO. Særlig relevant i denne sammenheng er innlemmelsen av

² Datagrunnlaget gir anledning til å vise utslipp pr km, tonnkm og passasjerkm. Sett opp mot svingningene i markedsgrunnlag har vi landet på å beregne utslipp pr utseilt kapasitet i form av utslipp/bruttotonnasje*km og utslipp/g-faktor*km. I figuren benyttes den siste. MRV-tallene er årlige summer og gjennomsnitt, mens AIS-trafikken for enkelte skip viser en blanding av kysttrute trafikk og øvrig trafikk, dette vil kunne påvirke karbonintensiteten. Vi har via AIS ekskludert MRV-tall for skip som ikke har seilt på Finnmarkskysten i løpet av de aktuelle årene.

skipsfarten i EUs kvotesystem, og reguleringen av «well-to-wake» karbonintensitet i FuelEU Maritime. Etter Kystverkets syn bør konkurransegrunnlaget som et minimum ivareta at tilbyderne skisserer en oppfylleelsesplan av dette regelverket i tillegg til å være i tråd med dagens «beste praksis».

Innretting mot klimagassreduksjoner utover det som allerede følger av regulatoriske regimer innebærer noen dilemmaer rundt samfunnets ressursbruk: Prising av klimagassutslipp, for eksempel gjennom kvoter og avgifter, er et av grunnprinsippene og hovedvirkemiddelet i norsk klimapolitikk. Merkostnader for ytterligere dekarbonisering av kystrutetrafikken vil i all hovedsak dekkes av felleskapets midler. Dette fordrer oppmerksomhet rundt treffsikkerhet og kostnadseffektivitet. Som nevnt tidligere vil skipene som omfattes av Kystruteavtalen pr høsten 2024, fases inn i EUs marked for klimakvoter³. Som rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser påpekte i 2023, kan norske virkemidler rettet mot kvotepliktige utslipp antas å ha lav effekt på samlede utslipp, men heller flytte utslippskutt mellom aktører innenfor kvotemarkedet. Dette innebærer en risiko for at den samfunnsøkonomiske kostnaden pr tonn redusert utslipp blir svært høy⁴.

På den andre siden er reduksjon av klimagassutslipp gjenstand for tydelige samfunnsmål, der Norge har forpliktet seg til å redusere utslippene til 55 prosent av 1990 nivået innen 2030, og at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, der klimagassutslippene reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. I sum har utslippene fra transportsektoren blitt redusert noe siden 2014, men dette kan dessverre i liten grad tilskrives utviklingen i innenriks sjøfart.



Figur 2: Utslipp og ambisjoner, innenriks sjøfart. Kilde: SSB tabell 13931.

Gitt at det er ønskelig med ytterligere reduksjoner, er det mange måter å oppnå dette på. Tiltak mot kvotepliktige utslipp vil kunne være hensiktsmessige, gitt at de er opphav til positive eksternaliteter, som f.eks. teknologiutvikling eller nettverkseffekter. Klimautvalget 2050 påpeker at det er høy grad av stivhengighet i transportsystemet, samt at ressursene som trengs for omstilling er knappe. Etter Kystverkets syn er ovennevnte, sammen med

³ Per høsten 2024 gjelder dette skip over 5000 bruttotonn

⁴ https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/509/2023/02/Uttalelse_2023.pdf, se s.27

Kystruteavtalens relativt store geografiske utstrekning, grunner til å se på en ny Kystruteavtale som et virkemiddel i det maritime transportsystemet, snarere enn å ha ensidig søkelys på hurtigst mulig utslippsreduksjon. Realisering av gjeldende nasjonale ambisjoner for klimagassreduksjoner krever etter Kystverkets syn samtidig utvikling av tilbud og etterspørsel for nye energibærere langs kysten. Dette innebærer strategisk bruk av offentlig innkjøpsmakt på en måte som bidrar til varig endring av strukturen for produksjon og distribusjon av lavutslippsdrivstoff samt ladestrøm langs kysten. Etter Kystverkets syn bør noe av handlingsrommet rundt Kystruteavtalen brukes til å forsere og samordne fremveksten av innenriks grønne maritime korridorer. Inkludering av havner og øvrige initiativ for produksjon og distribusjon av nullutslippsdrivstoff er naturlig i denne planleggingen. Det er også mulig å inkludere et regionalperspektiv, der en for eksempel vektlegger Nordområdenes strategiske betydning.

Skaleringen av innenriks grønne korridorer kan tilpasses handlingsrom og ambisjoner. En enkel variant kan være forsert tilrettelegging av f.eks. infrastruktur for ladestrøm i et utvalg havner med god konnektivitet, der samordning og standardisering inkluderes fra begynnelsen. En slik innretning innebærer en mulighet til å utløse synergier, unngå feilinvesteringer og bidra til å redusere utslipp i den delen av kystfarten som ikke er underlagt kvotesystemet.

Transportbehov og transportkvalitet

I likhet med andre investeringer og tjenestekjøp i samferdselssektoren bør kystrutetilbudet være gjenstand for en god behovsanalyse.

Transportbehov; person og godstransport

Kystverket kjenner datamaterialet for Kystruten godt gjennom arbeid i KVV for transportløsninger i Nord-Norge. Datamaterialet gir en god overordnet innsikt, men det er like fullt slik at Samferdselsdepartementet vil være tjent med ytterligere empirisk arbeid for å få en behovskartlegging som holder samme standard som øvrig kunnskapsgrunnlag i samferdselssektoren.

For persontransport vil det være hensiktsmessig å få en bedre oversikt over reisehensikten til de reisende på Kystruten. Dagens inndeling i distansereisende og «øvrige» gir liten innsikt i om reisehensikten er f.eks. arbeid, fritid, ferie eller annet. Etter det Kystverket kjenner til er det også mangelfullt datagrunnlag med tanke på de reisendes nasjonalitet. Dette innebærer at det er krevende å skille kystbefolkningens behov for ordinær passasjerbefordring fra turisme og reiseliv, samtidig som et slikt skille vil være sentralt i en diskusjon om tema som frekvens og kapasitet. Etter Kystverkets syn innebærer problemstillingene diskutert her en god anledning til å gjennomføre en enkel reisevaneundersøkelse som et ledd i det faglige grunnlaget for ny kystruteavtale

For godstransport vil det være naturlig å innhente mer kunnskap om hvilke aktører som bruker Kystruten for varefrakt og hvilke varegrupper som sendes. Etter Kystverkets syn bør det også undersøkes hvorvidt tilstrekkelig kapasitet i enkelthavner avhenger av etterspørselen i foregående havn. Det bør fremskaffes kunnskap om hva alternative transportløsninger er, hvilke kundesegment disse retter seg mot, og en eventuell alternativkostnad for vareeier. For empirisk kartlegging av øvrige rutegående sjøtransport

anbefaler vi bruk av Kystverkets åpne data på www.kystdatahuset.no⁵. Gjennomsnittlig sendingsstørrelse tatt i betraktning kunne en første start for øvrige transportformer være å kartlegge tjenesteområde for samlastterminalene i regionen.

Eksisterende kaier og terminaler

Dagens avtaler inneholder bestemmelser om bruk av eksisterende kaier og terminaler. Kystverket knytter disse til dybder ved kai, og et eventuelt bortfall av bestemmelsene kan gi konsekvenser i form av behov for utdyping. Etter Kystverkets syn er bestemmelsene viktig å videreføre.

Transportkvalitet

Kriterier for godstransportkvalitet

Gjeldende konkurransegrunnlag stiller stringente krav til ruteproduksjon, men vier relativt lite oppmerksomhet til aktiviteten i selve anløpet. Tilbakemeldinger fra kystbasert næringsliv fra ulike prosjekt i Kystverkets regi peker mot at når godstransporttjenesten først kjøpes, kan det være hensiktsmessig med kvalitetsindikatorer som sikrer tilstrekkelig kapasitet og tid til lasthåndtering.

Konkurranse

Samferdselsdepartementet har satt kapasitetskrav for gods på strekningen Tromsø-Kirkenes. Kravene gir i utgangspunktet god frekvens og regularitet for småpartier, uten at vareeier må forholde seg til mekanismer i prisdannelsen for godstransport, som f.eks. retningsbalanse. Samferdselsdepartementet betoner i høringsbrevet viktigheten av en velfungerende konkurranse, både med tanke på kvalitet, utslipp og statens utgifter. I dag sørger samme aktør for kunderelasjoner og salg av godskapasiteten for begge kystruteaktørene. Dette kan fremstå som en god løsning i den forstand at det sikrer stabilitet, og at tjenesten fremstår enhetlig.



Figur 3: Kystrutehavner, kystrutetrafikk, kartfestede transportbrukere, og innhentings- og distribusjonsruter på strekningen Tromsø-Kirkenes. Kilde: IPER bedriftsregister, NVDB, MarTraf AIS

⁵ Erfaringsmessig vil mye av den rutegående transporten nordpå være rettet inn mot noe tyngre laster innen havbruk, fiskeri og industri. Det kan derfor være relevant å undersøke hvorvidt kystrutelast er kommersielt interessant for disse.

Det er imidlertid ikke like intuitivt at aktørene har tilstrekkelige insentiver til å konkurrere med tanke på å videreutvikle kunderelasjoner og godstransportløsninger⁶. Innenfor en innhentings- og distribusjonsavstand på 30 km fra de 34 kystruteterminalene finner Kystverket om lag 3000 store og små bedrifter innenfor segmentene vareeier, lager/engros og godstransport. Alle er neppe aktuelle kystrotebrukere, men det peker likevel mot en viss bredde i kundegrunnlaget. Etter Kystverkets syn vil det være hensiktsmessig å vurdere om fremtidig innretning på Kystroteavtalen i større grad kan ivareta konkurranse om godstransportbrukerne.

Med hilsen

Einar Vik Aarset
kystdirektør

Sven Martin Tønnessen
direktør transport, havn og farlei

Kopi til:
Vedlegg:

⁶ En mulig innvending til dette poenget er at Kystrote tilbudet møter en disiplinerende og utviklende konkurranse fra øvrige sjø eller -veitransporttilbud. I den grad dette stemmer vil dette i så fall sette behovet for statlig innkjøp av godskapasitet i et nytt lys.