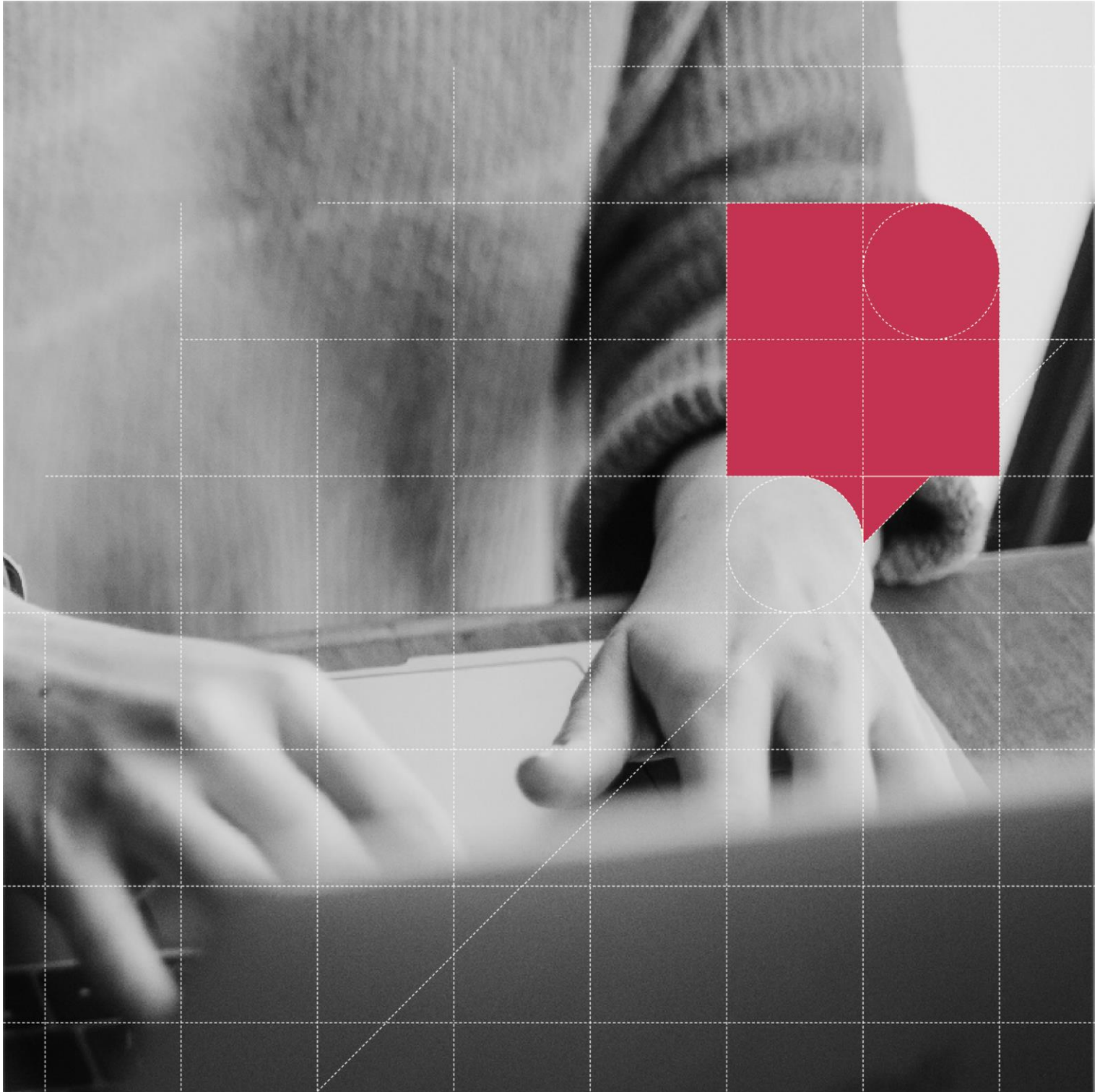


Regelrådets uttalelse

Om: **Krav om nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter**

Ansvarlig: **Samferdselsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Samferdselsdepartementet

| | | | |
|-------------|-----------|-----------------------|------------|
| Deres ref.: | Vår ref.: | Vår saksbehandler: | Dato: |
| 23/1020 | 23/00092 | Stian Hervik Frantzen | 28.06.2023 |

Uttalelse

Om: **Krav om nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter**
Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Samferdselsdepartementet har i samarbeid med Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til forskrift med krav om nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter.

Regelrådet mener at høringsnotatet med de underliggende rapportene gir en grundig beskrivelse av problemet som skal løses og målet som ønskes å nås. Regelrådet savner utredning av nullalternativet og er usikre på om dette er en nødvendig regulering da markedet allerede ser ut til å være på vei mot nullutslippsteknologi. Regelrådet savner også alternativer til regulering, som for eksempel insentiver til endret adferd.

Regelrådet mener at en næringsspesifikk utredning av kostnadsvirkningene mangler. Nytte- og kostnadsvirkninger er beregnet og beskrevet i de underliggende rapportene og gjengitt i høringsnotatet. Det fremkommer ikke hvordan kostnadene fordeler seg i næringen. Det kan være store forskjeller innad i næringen på hvor langt de har kommet i anskaffelse av nullutslippsfartøy, dette er ikke kommentert i høringsnotatet.

Regelrådet vil peke på at berørt næringsliv bør beskrives i høringsnotatet eller i de underliggende rapportene. Den mangelfulle beskrivelsen av næringslivet gjør at viktige forhold som konkurranseeffekter og virkninger for små og mellomstore bedrifter ikke er utredet.

Da Regelrådet ikke vet hvordan kostnadene påvirker de ulike aktørene i bransjen eller om tiltaket vil virke konkurransevridende kan ikke Regelrådet konkludere på om forslaget når målene til en relativt lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Samferdselsdepartementet har i samarbeid med Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til forskrift med krav om nullutslipp av klimagasser fra ferjer og hurtigbåter. Det foreslås at kravet stilles gjennom innføring av en ny forskrift i anskaffelsesloven. Samferdselsdepartementet foreslår diverse unntak som skal sikre at kravet fungerer best mulig.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget vil berøre mange private aktører som tilbyr ferje- og hurtigbåttjenester. Ferje- og hurtigbåtmarkedet er preget av sterk konkurranse mellom aktørene og det er derfor viktig at nye reguleringer av markedet utredes grundig. Det er viktig at Norge oppfyller sine klimaforpliktelser, men det er også viktig å gjennomføre tiltak på en måte som unngår unødvendige kostnader for næringslivet.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Problem og mål anses som tilstrekkelig beskrevet. Høringsnotatet viser til prosessen som har vært i forkant av høringen. En rekke utredninger og meldinger har omtalt problemet med klimagassutslippene fra ferje- og hurtigbåttrekninger og den totale innenriks sjøfarten. Målet om å kutte klimagasser er beskrevet i høringsnotatet og de underliggende rapportene. Det kommer også frem at klimagassutslippene fra ferje- og hurtigbåttrafikken har gått ned de siste årene, så hvor viktig det foreslåtte kravet faktisk vil være for å nå målet fremstår nå som noe usikkert.

Nullalternativet er ikke tilstrekkelig utredet. Det vises imidlertid til at elektrifiseringen av flere ferje- og hurtigbåttrekninger allerede har skjedd, uten regulering. Regelrådet mener det hadde vært interessant om departementet hadde forsøkt å utrede hva som hadde skjedd uten det foreslåtte kravet med de foreslåtte unntakene. Videre er det naturlig å stille spørsmål ved om denne reguleringen er nødvendig i det hele tatt? Næringslivet blir allerede dyttet i en grønnere retning av andre utviklingstrekk, som for eksempel bærekraftsrapportering. Departementet kunne besvart dette spørsmål, slik Regelrådet ser det, ved å utrede nullalternativet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Stortinget har gjennom anmodningsvedtak bedt regjeringen sørge for at ferje- og hurtigbåttrafikk baserer seg på nullutslippsteknologi, så langt det lar seg gjøre. Samferdselsdepartementet har så fått i oppdrag å utrede en innføring av krav om nullutslipp av klimagasser. Regelrådet merker seg her at handlingsrommet for å utrede alternativer er begrenset. Regelrådet ønsker å påpeke at anmodningsvedtak som gir svarene på forhånd øker risikoen for at vi går glipp av gevinster ved bedre regulering.

Så vidt vi kan se er det i de underliggende rapportene kun vurdert hvordan myndighetene gjennom krav eller avgifter kan oppnå målet om nullutslipp av klimagasser. Regelrådet mener at bruken av teori fra adferdsøkonomi, som nudging, med fordel kunne vært utredet i denne saken.

Departementet har ikke vurdert alternative tiltak til å løse problemet, men viser til tidligere utredninger som vurderer enkelte alternativer til krav. Det vises også til tidligere utredninger av om kravet burde gjelde lavutslippsteknologier eller nullutslippsteknologier.

I forlengelse av diskusjonen av effektene av kravet vil Regelrådet også påpeke at departementet burde utredet alternative innføringsperioder. Hvis det er signaleffekten av et krav om nullutslipp på fremtidige ruter som er driveren for å løse problemet, så kunne ikrafttredelsen bli satt til, for eksempel, 2030 slik at næringen fikk bedre tid til å tilpasse seg. Ved å utrede alternative innføringstidspunkter kunne departementet belyst endringene som må skje hos tilbyderne av ferje- og hurtigbåtjenester, og valgt det alternativet som nådde målet til lavest kostnad.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet har ikke beskrevet berørt næringsliv i høringsnotatet. De underliggende rapportene har beskrivelse av markedene sett fra fylkeskommunenes ståsted, men ingen beskrivelse av næringen. Regelrådet mener at dette er en svakhet i utredningen.

Ferje- og hurtigbåtmarkedet er et spesielt marked med flere aktører som konkurrerer om oppdragene. Det er store geografiske forskjeller på markedene og på aktørene. Det er ikke sikkert at alle aktørene har kommet like langt med elektrifisering av båtparkene sine og derfor kan kravet slå ut ulikt.

For å få god oversikt over virkningene for næringslivet ved et regelverksforslag må utredningen først gi en beskrivelse av hvem som blir berørt. Regelrådet mener at den mangelfulle beskrivelsen av berørt næringsliv gir følgefeil som enkelt kunne vært unngått. For eksempel er det vanskelig å se for seg hvordan konkurranseeffekter vil påvirke markedet med det nye kravet.

Regelrådet viser til vår nettside med råd om hvordan berørt næringsliv kan beskrives.

[Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://www.regelradet.no/rad-til-utredere-om-hvordan-beskrive-berort-naeringsliv)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene for næringslivet er ikke tilstrekkelig utredet. Som følge av den mangelfulle beskrivelsen av ferje- og hurtigbåtneringen er også utredningen av virkninger for næringslivet

mangelfull. De spesifikke virkninger for de ulike næringsaktørene er ikke utredet. Det er derfor vanskelig for Regelrådet å se for seg de praktiske konsekvensene av forslaget.

Høringsnotatet bygger på flere rapporter som har gjort kostnadsberegninger og samfunnsøkonomiske analyser av det foreslåtte tiltaket. Regelrådet mener det er en stor svakhet at ingen har utredet hvordan næringslivet vil bli påvirket. Hvordan nytte- og kostnadsvirkningene fordeler seg i ulike deler av næringen er viktig informasjon, slik Regelrådet vurderer det.

Ferje- og hurtigbåtnæringen er en næring preget av konkurranse ved leveranse av gode tjenester til lave kostnader. At departementet ikke har nevnt hvordan konkurranseeffektene kan slå ut for næringslivet er også en betydningsfull svakhet i høringsnotatet. Det kan være store geografiske forskjeller i bransjen som gjør at det foreslåtte kravet kan ramme ulike aktører ulikt. Det kan også være store forskjeller på hvordan flåten til de ulike aktørene ser ut. Noen aktører kan ha oppgradert store deler av flåten til nullutslippss fartøy, mens andre aktører kan sitte på store verdier i fossildrevne fartøy. Dette er noen eksempler på problemstillinger som departementet burde drøftet i høringsnotatet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

De foreslåtte unntakene gjør at overgangen til nytt regelverk kan bli lettere for den delen av næringen som opererer ruter som kommer inn under unntakene. Det er også positivt at det er foreslått en senere ikrafttredelse for hurtigbåter, da nullutslippsteknologien på dette segmentet ikke er helt moden enda.

Grunnet den manglende beskrivelsen av næringen og kostnadsvirkningene for næringen blir det vanskelig å si om forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet er tilstrekkelig utredet eller ikke.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Det er ikke utredet hvorvidt ferje- og hurtigbåtnæringen består av små virksomheter, eller hvor stor eventuell andel av næringen som kan anses som små. Små virksomheter er en viktig del av norsk næringsliv, og spesielt langs kysten. At departementet ikke har vurdert om det er små virksomheter som faller inn under det nye kravet, og om de får uforholdsmessige store

konkurransesvridninger sammenlignet med de store virksomhetene ser Regelrådet på som en svakhet i høringsnotatet.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet kan ikke se at berørt næringsliv har vært en del av regelverksprosessen. På generell basis vil Regelrådet påpeke at åpenhet og transparens i regelverksprosessen er et viktig prinsipp. Det er viktig fordi en lukket regelverksprosess kan føre til konkurransesvridninger ved at enkelte aktører får informasjon og innflytelse som konkurrentene ikke får.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet finner det positivt at forslaget tar sikte på å øke innovasjonen i bransjen og dytte næringen i en mer bærekraftig retning. Regulering som skaper markedsinsentiver til å gå i en retning som er bra for felleskapet kan være et viktig middel for å nå Norges klimamål. Da er det også viktig å tilpasse reguleringen til de delene av næringslivet som har tilpasset seg dagens regelverk, og sikre at overgang til nytt regelverk ikke medfører unødvendige byrder.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Norsk næringsliv reguleres av en rekke lover og forskrifter. Det vedtas nye forskrifter og lover jevnlig. For å sikre at reguleringsmengden er håndterbar både for forvaltningen og næringslivet er det viktig at vi kontrollerer at vi ikke sitter med mange overflødige regler. Hvis hele ferje- og hurtigbåtnæringen uten regulering etter hvert går over til nullutslippsteknologi, og fossilt brennstoff fases ut, vil et krav om nullutslipp virke unødvendig. Regelrådet vil derfor anbefale en evaluering av regelverket etter en viss tid.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er usikkert hvordan kostnadene fordeler seg på næringslivet. Det er også usikkert om målet kunne blitt nådd på en måte som var bedre tilpasset næringslivet. På denne bakgrunn kan ikke Regelrådet konkludere på om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet.