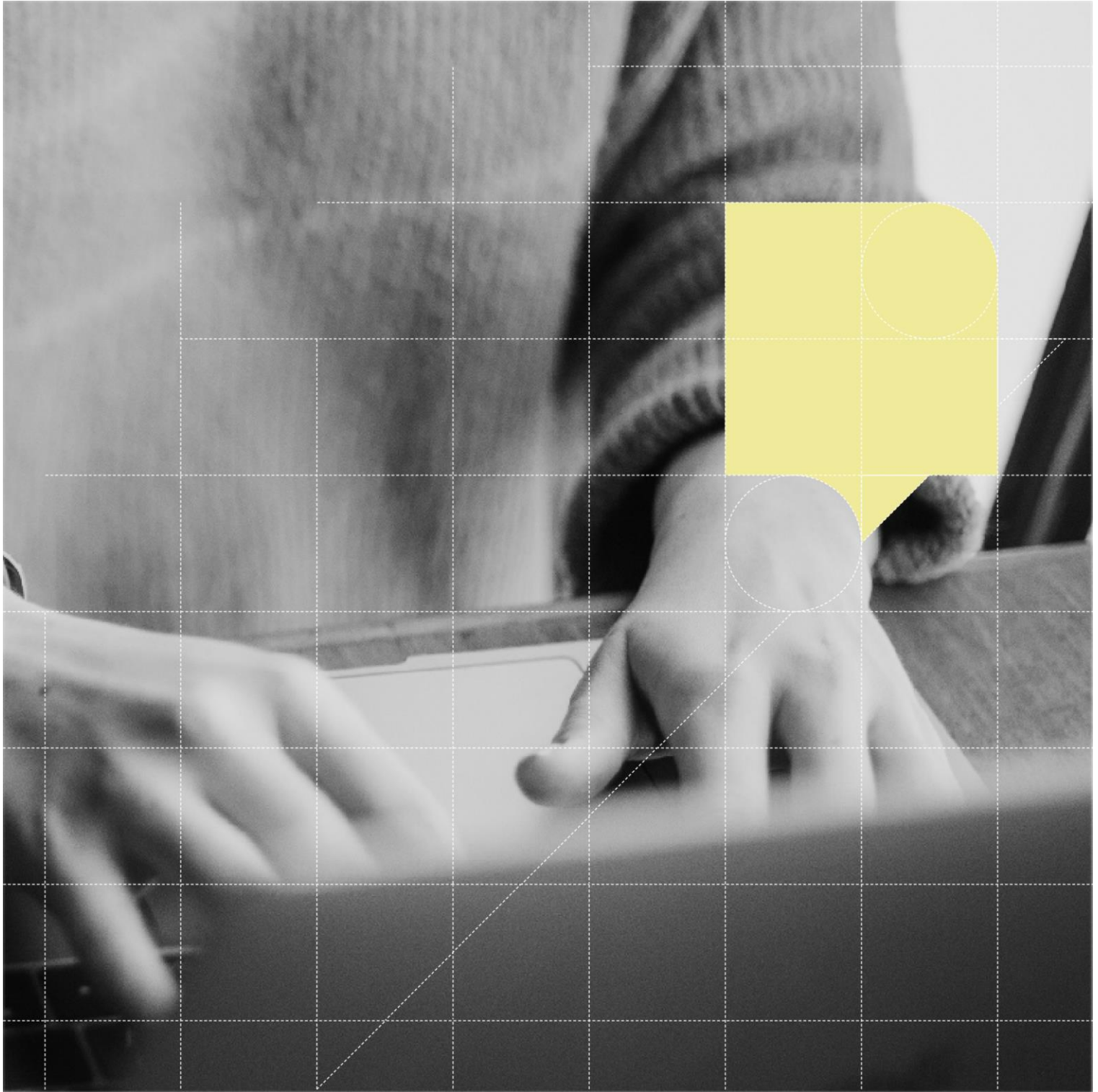


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til innretning av nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026**

Ansvarlig: **Sjøfartsdirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Sjøfartsdirektoratet

Deres ref.:

2022/31775-67

Vår ref.:

23/00157

Vår saksbehandler:

Bendik Dalene

Dato:

04.09.2023

Uttalelse

Om: **Forslag til innretning av nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Sjøfartsdirektoratet har sendt på høring et forslag til innretning av regelverk som bidrar til nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026. Regelrådet mener at utredningen har svakheter.

Forslaget forventes å ha virkninger på lokalt næringsliv gjennom reduksjon i cruiseturisme. Utredningen viser hvordan ulike tiltaksalternativ forventes å påvirke omsetningen for reiselivsnæringen i verdensarvfjordene. Virkningene beskrevet for disse er både kvalitative og tallfestede. Det savnes imidlertid at fordeling av små- og mellomstore bedrifter beskrives, og en vurdering av mer indirekte effekter for Norge som turistdestinasjon.

Regelrådet mener at det ville vært naturlig i en slik sammenheng å gå gjennom hvorvidt lignende regulering finnes i andre land.

Forventet utvikling for berørt næring vil innebære tap i omsetning både med og uten anmodningsvedtak om nullutslipp. Utfordringen ligger særlig i å nå målet om fortsatt cruiseanløp, samtidig som anmodningsvedtaket om nullutslipp skal etterleves. Sjøfartsdirektoratet kunne etter vår vurdering presentert alternative forslag som i mindre grad ville påvirket berørt næringsliv.

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

Etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Sjøfartsdirektoratet sendt på høring forslag om endring av forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger. Forslaget har sin bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak hvor Regjeringen bes implementere krav til nullutslipp i verdensarvfjordene. Det foreslås krav som vil gi vesentlig reduksjon i utslipp, samt en overgangsfase for større cruiseskip hvor biogass tillates.

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

Endringene forventes å ha negative økonomiske konsekvenser for næringslivet i Flåm og Geiranger, ettersom cruiseturismen er av betydning for den lokale verdiskapningen. Utslippskravene forventes å påvirke lokalt næringsliv og cruisetrafikken generelt i flere år fremover, og det er derfor særlig viktig at tiltakene utredes slik at virkningene blir belyst.

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

Sjøfartsdirektoratet beskriver sitt mandat, herunder konsekvensutredning, samt utforming av regelverk som sikrer fortsatt cruiseanløp i verdensarvfjordene etter 2026. Det vises til de aktuelle anmodningsvedtak som ligger til grunn for forslag til utforming av regelverk. Det kommer tydelig frem at målet er kutt i utslipp lokalt, og å sikre videre cruiseanløp. Det virker noe uklart hva yttergrensen er for hvilke forslag Sjøfartsdirektoratet har anledning til å fremme. Det fremgår i tillegg at Norge har tatt på seg et «spesielt ansvar» for bevaring av verdensarvfjordene ettersom disse er innskrevet på UNESCOs verdensarvliste. Regelrådet vil bemerke at Sjøfartsdirektoratet kunne kommentert mer inngående hva som ligger i dette ansvaret. Regelrådet mener på denne bakgrunn at det er enkelte svakheter i problembeskrivelsen.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at det er vurdert flere tiltaksalternativer. I tillegg til alternativene som fremgår av den samfunnsøkonomiske analysen, kommenterer Sjøfartsdirektoratet alternativer som referansegruppen har adressert. Sjøfartsdirektoratet kunne sagt noe om det er gjennomført lignende regelverk i andre land, eventuelt om det *ikke* gjelder lignende krav i andre nasjoner.

Målet er lokale utslippskutt, samt å sikre videre cruiseanløp. Aurland kommune påpeker derimot at kravene vil medføre avvikling av havnedrift. Etter anmodningsvedtak 1007 (2020-2021) ber Stortinget regjeringen endre bruken av begrepet «nullutslipp» til «nullutslipp og biogass». Det er foreslått overgangsordning med bruk av biogass. Aurland kommune hevder at skipene som kan gå på biogass i all hovedsak er for store for å kunne tas imot på Flåm. Det fremstår noe uklart om Sjøfartsdirektoratet har mandat til å foreslå overgangsordninger som bedre ville sikret målet om cruiseanløp.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Berørt næringsliv er grundig beskrevet i den samfunnsøkonomiske analysen. Analysen viser hvordan rederienes respons på regelverksendringen er avgjørende for hvilke virkninger som vil inntreffe. I tråd med forventet utvikling fremstår det hensiktsmessig at hovedfokuset ligger hos reiselivsnæringen i verdensarvfjordene. Analysen tar for seg relevante aktører som kan rammes, til og med ned på nivå hvor enkelte bedrifter kommenteres. Regelrådet finner det særlig positivt at det gis et tydelig bilde av hva slags virksomheter som opptrer i det lokale næringslivet. Det kunne med fordel likevel vært kommentert størrelsen på virksomhetene.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene for næringslivet er grundig utredet i den samfunnsøkonomiske analysen. Det gis en oversikt over hvilke virkninger og størrelser det er knyttet usikkerhet til. Tallfesting av estimerte virkninger i form av tapt omsetning og verdiskapning gjør at antatte hovedvirkninger kommer tydelig frem. Det vises til hvordan ulike deler av lokalt næringsliv forventes å oppleve ulike virkninger. I tillegg til de antatt direkte virkningene er det positivt at det pekes på en rekke indirekte virkninger. Regelrådet vil samtidig påpeke at antatt tap av omsetning og arbeidsplasser som oppgis er virkninger som sammenlignes med nullalternativet. Etter nullalternativet er det også forventet nedgang i cruiseturisme. Regelrådet mener på denne bakgrunn at virkningene fra dagens situasjon kunne kommet tydeligere frem.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utredningen har vurdert forutsetningene for en vellykket gjennomføring for næringslivet. Den samfunnsøkonomiske analysen viser det blant annet til «pessimistiske» og «optimistiske» scenarier. Dette gir en indikasjon på ulike omstendigheter som kan redusere de negative konsekvensene for næringslivet. Som nevnt vil likevel rederienes respons på regelverksendringen være avgjørende for virkningene.

Berørte kommuner og næringsforeninger har tatt opp spørsmål om landstrøm og behov for økonomiske hjelpepakker dersom krav om nullutslipp innføres. I svar fra Sjøfartsdirektoratet hevdes dette å ligge utenfor deres mandat.

Regelrådet finner det positivt at det er tatt stilling til å føre tilsyn med at de nye kravene overholdes.

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 bestepraksis 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 vises i den vedlagte utredningen om virkninger til at eksempelvis 61% av de spurte bedriftene i Geiranger forventer negativ eller svært negativ utvikling i driftsinntekter som følge av nullutslippskrav. I tillegg fremgår det at små virksomheter kan komme til å måtte legge ned driften. Analysen viser at disse virksomhetene vil kunne ha anledning til å flytte driften til områder hvor det forventes at cruiseturismen vil øke.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår av utredningen at Sjøfartsdirektoratet har vært dialog med en rekke berørte gjennom en referansegruppe. Det fremkommer også at innspill fra disse aktørene har vært av betydning for tiltaket som fremmes. Regelrådet finner det positivt at berørt næringsliv er involvert i denne saken.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Regelverket som foreslås tar blant annet hensyn til forventet EØS-regelverk. I tillegg antas det at den foreslåtte bestemmelsen i kraft av å være funksjonsbasert vil kunne legge til rette for teknologiutvikling, og kan således sies å være fremtidsrettet.

4.4 Andre kommentarer

Regelrådet viser til Veileder til utredningsinstruksen på side 13 hvor følgende sies om utredning ved oppfyllelse av anmodningsvedtak:

«Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at kravene til utredning ved anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Det er departementet som må vurdere hva som kreves. I den sammenheng må departementet være oppmerksom på den plikten statsråden og regjeringen har til å meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendige for behandlingen av de sakene den fremlegger, og forbudet mot å fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer, jf. Grunnloven § 82.»

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

Forslaget innebærer vesentlige tap for deler av lokalt næringsliv. Det er usikkert om mandatet til sjøfartsdirektoratet gir mulighet til å foreslå tiltak med mindre konsekvenser. Virkningene for næringslivet samlet sett er godt belyst. Regelrådet mener det er usikkert hvorvidt det foreslåtte regelverket er utformet til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.