
RAPPORT NR. 1802 | Hilde Johanne Svendsen, Lage Lyche og Karoline Louise Hoff

RAMMEVILKÅR FOR FYLKESVEGFERJEDRIFTA

Generelle utfordringer og situasjonen for Vestlandfylkene.



TITTEL	Rammevilkår for fylkesvegferjedrifta. Generelle utfordringer og situasjonen for Vestland fylkene.
FORFATTERE	Hilde Johanne Svendsen, Lage Lyche og Karoline Louise Hoff
PROSJEKTLEDER	Hilde Johanne Svendsen
RAPPORT NR.	1802
SIDER	72
PROSJEKTNUMMER	2725
PROSJEKTTITTEL	Rammevilkår fylkesvegferjedrifta
OPPDRAAGSGIVER	Vestlandsrådet ved Sogn og Fjordane fylkeskommune
ANSVARLIG UTGIVER	Møreforskning Molde AS
UTGIVELSESTED	Molde
UTGIVELSEÅR	2018
ISSN	0806-0789
ISBN (ELEKTRONISK)	978-82-7830-290-3
DISTRIBUSJON	Høgskolen I Molde, Biblioteket, pb 2110, 6402 Molde tlf 71 21 41 61 epost: biblioteket@himolde.no www.moreforsk.no

KORTSAMMENDRAG

Gjennom kartlegging og datainnsamling har vi fått tilgang til fylkenes kostnader til ferjedrift, og utgifter til drift/vedlikehold og investering i fylkesvegferjekaier. Når vi sammenstiller overføringene i inntektssystemet med kostnadene fylkene har hatt og forventer å få fremover, så kan det sammenfattes med at overføringene til ferjedrift ser ut til å ha vært tilstrekkelig fra 2010 og frem til i dag Vestlandet sett under ett. Det er mer nyansert i kapittel 4 der vi også ser på virkningene fylkesvis. I perioden fremover, ser vi imidlertid at det er et finansieringsbehov utover det som kan forventes i overføringer fra staten. For ferjekaier så viser våre beregninger at overføringer til drift og vedlikehold har vært betydelig lavere enn de faktiske utgiftene, men her er det vanskeligere å forutsi noe om fremtidige overføringer. Vi har ikke lyktes i å finne ut om det er særskilte overføringer gjennom overføringene til fylkesveger som gjelder fylkesvegferjekaier. Unntaket er midlene til opprusting og fornying av fylkesvegnettet, der dette er hentet fra Statens vegvesens karlegging av vedlikeholdsbehovet på fylkesvegnettet. Dokumentasjonsrapporten viser en gitt andel til «bru og kai», men utover det er det ikke ytterligere detaljspesifiseringer.

Rammebetingelser som gjøre fylkene i stand til å forvalte fylkesvegferjedrifta kan skje gjennom

- 1) Fylkenes innkjøpskompetanser og samarbeid
- 2) Spesielle vurderinger ved gjennomgang av dagens inntektssystem. Dersom statlige myndigheter ønsker og støtter et grønt skifte, kan støtteordninger per samband vurderes etter gitte kriterier for ferjedrifta
- 3) En gjennomgang av modellen som beregner overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier
- 4) Spesielle vurderinger ved gjennomgang av dagens inntektssystem. Dersom statlige myndigheter ønsker og støtter et grønt skifte, kan en engangsstøtte til investering i ferjekai vurderes etter gitte kriterier
- 5) Miljøkrav i nye anbud bør stilles på en slik måte at fylkeskommunene kan hente ut ENOVA-støtte til tiltakene.
- 6) Fylkeskommunene bør utforme konkurranser, både formuleringer og tidsperspektiv, slik at tilbydere har mulighet til å benytte seg av de støtteordningene som eksisterer

© FORFATTER/MØREFORSKING MOLDE

Forskriftene i åndsverksloven gjelder for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne

lese det på skjermen eller fremstille eksemplarer til privat bruk. Uten spesielle avtaler med forfatter/Møreforskning Molde er all annen eksemplarframstilling og tilgjengelighetsgjøring bare tillatt så lenge det har hjemmel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavere til åndsverk.

FORORD

Denne rapporten er skrevet av Møreforskning Molde (MFM) på oppdrag fra Vestlandsrådet ved Sogn og Fjordane fylkeskommune. Vestlandsrådet har ønsket å få belyst om nivået på rammeoverføringer til ferjedrift gjør fylkene i stand til å håndtere kostnadsutviklingen i ferjedrifta samtidig som fylkene er i ferd med å ta del i «det grønne skiftet».

Rapporten inneholder en kort beskrivelse av inntektssystemet, med hovedvekt på beregning av ramme til drift av fylkesvegferjer og drift/vedlikehold/investering i ferjekaier. Vi vil se nærmere på om de utgiftene fylkene har i dag blir tilstrekkelig kompensert gjennom nivået på overføringer til ferjedrift og ferjekaier i inntektssystemet.

Oppdragsgiver ønsker også nærmere vurdering av hvordan det kan sikres en ramme til fylkesvegferjedrifta som gjør fylkene i stand til å være med på en overgang til mer miljøvennlig teknologi. Erfaringer så langt med alternativ teknologi, og eksisterende støtteordninger skal beskrives så langt det lar seg gjøre.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Ole Inge Gjerald. Arbeidet er utført av Lage Lyche, Karoline Louise Hoff, og Hilde Johanne Svendsen. Sistnevnte har vært prosjektleder for arbeidet. Svein Bråthen har kvalitetssikret rapporten.

Fylkeskommunene på Vestlandet, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, har selv eller via sine samarbeidspartnere (Statens vegvesen, Skyss, Kolumbus) bidratt med informasjon som har gjort det mulig å gjøre vurderinger av bestillingene i oppdraget. Oppdraget hadde ikke vært mulig å løse uten det til dels omfattende og detaljerte materialet vi har fått tilsendt.

All analyse er utarbeidet av Møreforskning Molde AS, og er vårt ansvar.

Molde, 9. februar 2018

Forfatterne

INNHold

Forord.....	5
Innhold	7
Sammendrag	9
1 Innledning.....	16
2 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.....	17
2.1 Ferjedrift.....	18
2.2 Ferjekaier.....	23
3 Kostnader i ferjedrifta	26
3.1 Utvalgte rapporter om kostnader knyttet til ferjer.....	26
3.2 Fylkenes utgifter til ferjedrift	30
3.3 Utgifter til ferjekaier.....	31
3.4 kostnadsstrukturer i ferjedrifta på Vestlandet.....	34
3.5 Kostnadsutviklinga i ferjedrifta på Vestlandet.....	36
3.6 Det grønne skiftet	41
3.7 Utfordringene på Vestlandet	45
4 Kostnader og rammeoverføringer - Nåsituasjonen	46
4.1 Fylkesvegferjedrifta.....	46
4.2 Fylkesvegferjekaier.....	51
5 Finansiering av ferjedrifta - behov og muligheter.....	55
5.1 Finansieringsbehov.....	56
5.2 Beregning av sektorvekter og «ferjekaiberegning»	56
5.3 Trafikantbetaling	57
5.4 Støtteordninger utenom inntektssystemet	57
6 Virkemidler og muligheter for ferjedrifta fremover	65
6.1 Fylkeskommunens rolle.....	65
6.2 Muligheter i inntektssystemet	66
6.3 Aktuelle støtteordninger	67
6.4 Oppsummering.....	68
Referanser	70

Figur 2.1 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, unntatt gamle fv-ferjer 2010-2014.....	21
Figur 2.2 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, inkl. anslag for gamle fv-ferjer 2010-2014	22
Figur 2.3 Overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier 2011-2017	25
Figur 3.1 Kostnadsendring ved ulik trafikkmengde og strekningslengde Kilde: TØI 1582b/2017	29
Figur 3.2 Netto driftsutgifter til fylkesvegferjer i fylkene på Vestlandet (Kilde: SSB)	30
Figur 3.3 Kostnader til ferjedrift og ferjekai, alle samband, Vestlandsfylkene	35
Figur 3.4 Kostnader til ferjedrift og ferjekaier, samband operative 2010-20, Vestlandsfylkene	38
Figur 3.5 Kostnadsutviklinga i ferjedrifta, samband opprettholdt hele perioden	39
Figur 3.6 Drift- og vedlikeholdsutgifter til fylkesvegferjekaier.....	31
Figur 3.7 Investeringsutgifter, netto, fylkesvegferjekaier Vestlandet.....	33
Figur 4.1 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Vestlandet samlet	47
Figur 4.2 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Rogaland.....	48
Figur 4.3 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Hordaland.....	49
Figur 4.4 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Sogn og Fjordane.....	50
Figur 4.5 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Sogn og Fjordane.....	50
Figur 4.6 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Møre og Romsdal	51
Figur 4.7 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Vestlandet.	52
Figur 4.8 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Rogaland ...	53
Figur 4.9 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Hordaland .	53
Figur 4.10 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fv-ferjekaier, Sogn og Fjordane	54
Figur 4.11 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fv-ferjekaier, Møre og Romsdal	54

Tabell 2.1 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, historikk 2010-2018	19
Tabell 2.2 Delkostnadsnøkkel for båt- og ferje, fra og med 2018.....	20
Tabell 2.3 Oversikt over fylkesvegferjer før forvaltningsreformen i 2010.....	20
Tabell 2.4 Overføringer til drift av fv-ferjer 2017-kroner, unntatt gamle fv-ferjer 2010-2014	21
Tabell 2.5 Anslag på overføringer til gamle fv-ferjer (rest for båtruter), i mill. 2017-NOK.....	22
Tabell 2.6 Overføringer til fylkesveg i perioden 2010-2018, oversikt	23
Tabell 2.7 Overføringer til drift og vedlikehold av fv-ferjekaier 2011-2017, i mill. 2017 NOK.	25
Tabell 3.1 Kostnader til ferjedrift og ferjekaier, alle samband, Vestlandsfylkene	36
Tabell 3.2 Fylkesvegferjesamband i drift på Vestlandet i deler av perioden 2010-2016.....	36
Tabell 3.3 Fylkesvegferjesamband i drift på Vestlandet i perioden 2010-2016.....	36
Tabell 3.4 Kostnader til ferjedrift og ferjekaier, samband operative 2010-20, Vestlandsfylkene	38
Tabell 3.5 Drifts og vedlikeholdsutgifter til ferjekaier, i mill. 2017-kroner.....	32
Tabell 3.6 Investeringsutgifter, netto, fylkesvegferjer Vestlandet, i mill. 2017-kroner	33
Tabell 3.7: Maksverdier miljø knyttet til de fem anbudspakkene i Hordaland.....	44
Tabell 4.1 Kostnader og overføringer til fylkesvegferjer, i mill. 2017-kroner	46

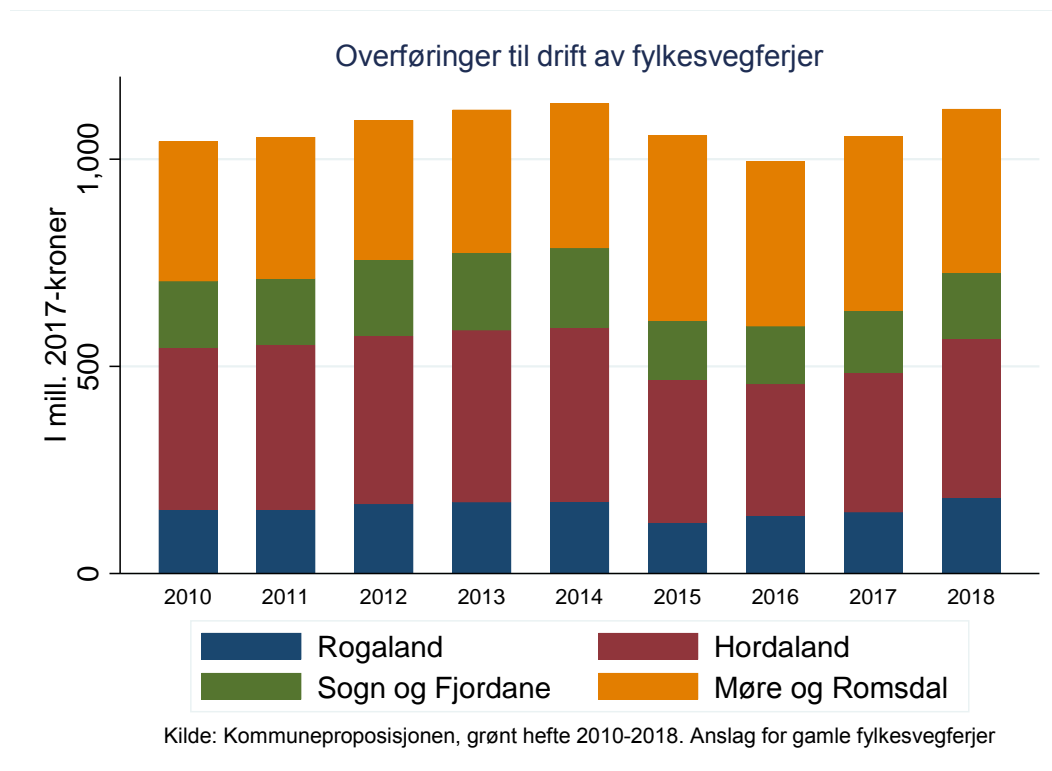
SAMMENDRAG

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner består i stor grad av frie inntekter som kan benyttes uten andre føringer enn gjeldende lover og regler, og det er opp til det lokale nivået å prioritere mellom de oppgavene som skal forvaltes. Det totale utgiftsbehovet til fylkeskommunene blir beregnet på bakgrunn av KOSTRA-tall to år før det aktuelle året, slik at for eksempel for 2017 så er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for netto driftsutgifter for fylkeskommunene i 2015. Norske fylkeskommuner har ulik geografi, alderssammensetning og ulike levekår. Gjennom inntektssystemet søker statlige myndigheter å utjevne disse forskjellene. Inntektssystemet gis derfor i utgangspunktet som et innbyggertilskudd som er likt per innbygger, og deretter foretas en utgiftsutjevning som skal kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller. Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen skal ideelt sett bestå av objektive kriterier som forklarer hvorfor det er forskjeller i utgifter mellom fylkeskommuner (KMD, 2017). Ferje- og båtruter er et eksempel på ett av elementene i kostnadsnøkkelen.

Beregning av overføringer til drift av fylkesvegferjer i perioden 2010-2018 er gjort ved å se på inntektssystemets behandling av:

- Anslag for overføringer til gamle fylkesvegferjer i perioden 2010-2014
- Ny fylkesvegferjer i perioden 2010-2014
- Fylkesvegferjer (både nye og gamle) fra og med 2015

Dette har gitt overføringer til drift av fylkesvegferjer som vist i figur S1. Inntektssystemets håndtering av fylkesvegferjer (både ny og «gamle») ble lagt om i 2015, og kan være av årsaken til at vi ser en reduksjon i nivået på overføringer. Det kan også skyldes at våre anslag på overføringene til «gamle fylkesvegferjer» i perioden 2010-2014 for en eller flere av fylkene var for høyt.

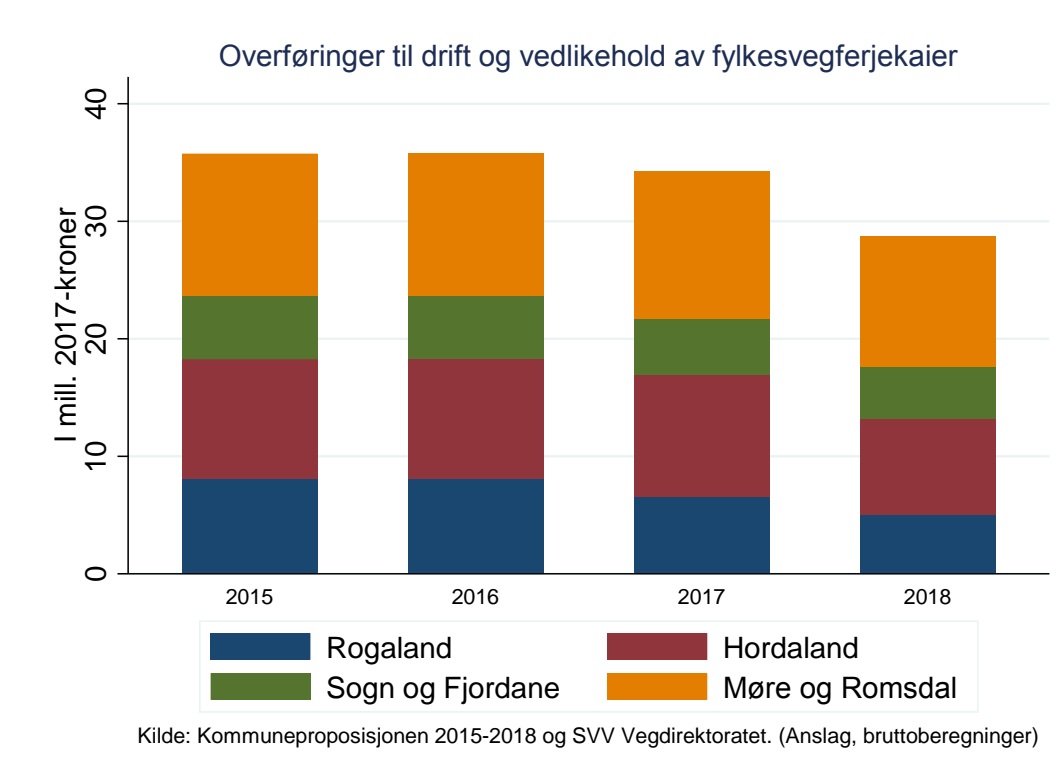


Figur S1 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, anslag gamle fylkesvegferjer 2010-2014

Overføringer til ferjekaier kommer som en del av overføringene til fylkesveger. Dette er et element det har vært noe mer krevende å få en oversikt over. Overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegnettet inkludert fylkesvegferjekaier kommer fra beregninger gjort i Statens Vegvesens modell MOTIV. SVV Vegdirektoratet har sendt oss de detaljerte beregningene for drift og vedlikehold av ferjekaier i perioden 2011 til 2017. Det betyr at vi fra og med 2015, gjennom dokumentasjonen i grønt hefte, kan regne ut hvor stor andel av de normative beregningene som går til ferjekaier. Vi kan finne «bruttoeffekten» av ferjekaier dersom vi finner hvilken andel overføringer til drift/vedlikehold av ferjekaier utgjør sett i forhold til det totale drift/vedlikeholdsbehovet på vegnettet. I neste steg ser vi denne andelen i forhold til vekten av delkostnadsnøkkelen mot samlet utgiftsbehov til fylkeskommunene etter 2015. Det betyr at vi kan gjøre et anslag på hvor stor andel av de normative beregningene som går til ferjekaier, men der beregningene er beheftet med usikkerhet. Det våre beregninger ikke inkluderer er den omfordelingsvirkningen som kommer som følge av endringer i de andre kriterieverdiene i MOTIV, som følge av at vi «tar ut» ferjekaiene. Vi har valgt å holde omfordelingsvirkningen utenfor beregningene, siden vi ved en eventuell beregning av omfordelingsvirkningen ved å ta ut ferjekaier også må gjøre en forutsetning på hvilket totalt utgiftsbehov som da skal legges til grunn.

I tillegg til midlene gitt som særskilt fordeling til drift og vedlikehold i grøt hefte i perioden 2010-2014, så ble det gjennom kostnadsnøkkelen gitt midler til «vedlikeholdskostnader veg» og «reinvestering veg» til «gamle» fylkesveger. «Vedlikeholdskostnader veg» utgjorde ca. 2,5 milliarder i 2014, men i og med at disse var fordelt etter en «fylkesfaktor» for veg er det vanskelig å beregne hvor stor andel av disse midlene som er gått til «gamle» fylkesvegferjekaier. Dokumentasjon og datagrunnlag før 2015 er ikke tilstrekkelig til at vi kan gjøre tilsvarende beregninger for disse årene.

Tabellen under viser hvor stor andel av overføringer av «Fylkesfaktor drift og vedlikehold(MOTIV)» som kan spores tilbake til drift og vedlikehold av ferjekaier. For Vestlandsfylkene utgjør dette ca. 35 mill. kroner i 2015-2017, mens andelen i 2018 ser ut til å ha blitt redusert til under 30 mill. kroner.



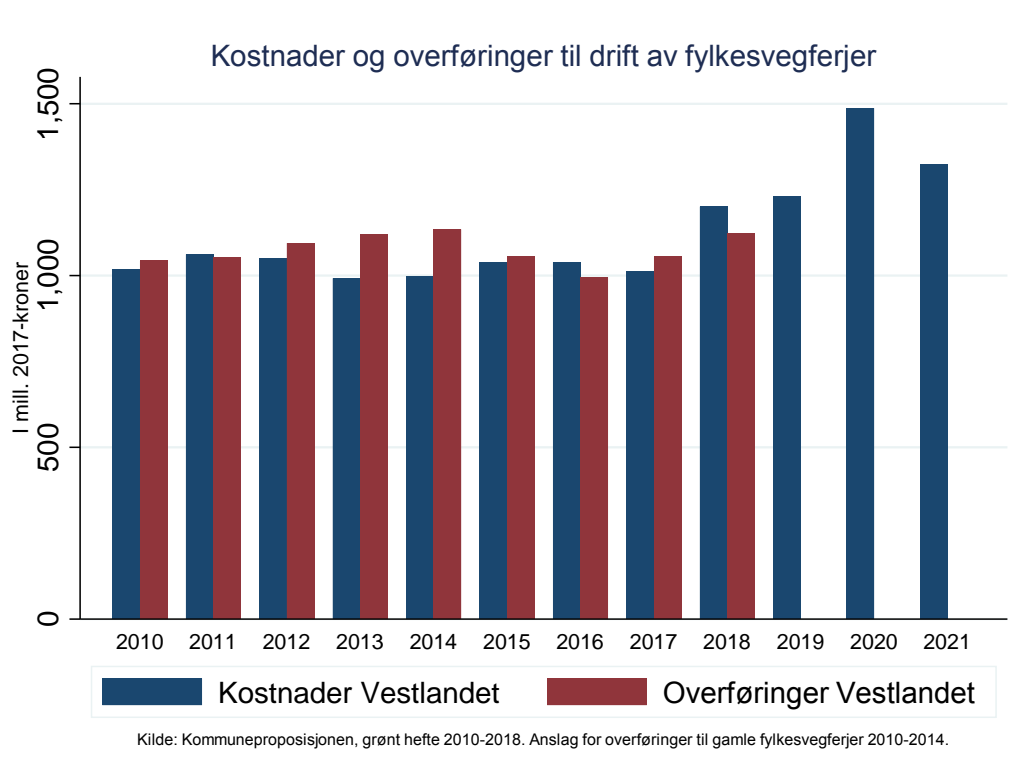
Figur S2 Overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier 2011-2017

For investeringer så viser vi til at vi ikke har lyktes å finne frem til om det er en andel til ferjekai og eventuelt hvor stor en slik andel er. Slik dagens inntektssystem er utformet er det i midlene til «Opprusting og fornying av fylkesvegnettet» vi finner midler til elementene «bru og kai».

For de midlene som er gitt med særskilt fordeling i tabell C, kolonne «opprusting og fornying av fylkesvegnettet» og fordelt etter Statens vegvesen sin beregning av forfallet på fylkesvegnettet, så er det mulig å isolere midler til «bru og kai». Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hva som er bru og hva som er kai av disse midlene. Ved å hente informasjon fra tabell 3 i rapport «Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?» (SVV, 2013), så finner vi at 26 prosent av midlene gitt med særskilt fordeling (opprusting og fornying) til Rogaland sannsynligvis skal gå til bru og kai, tilsvarende finner vi 25 prosent for Hordaland, 5 prosent for Sogn og Fjordane og 22 prosent til Møre og Romsdal.

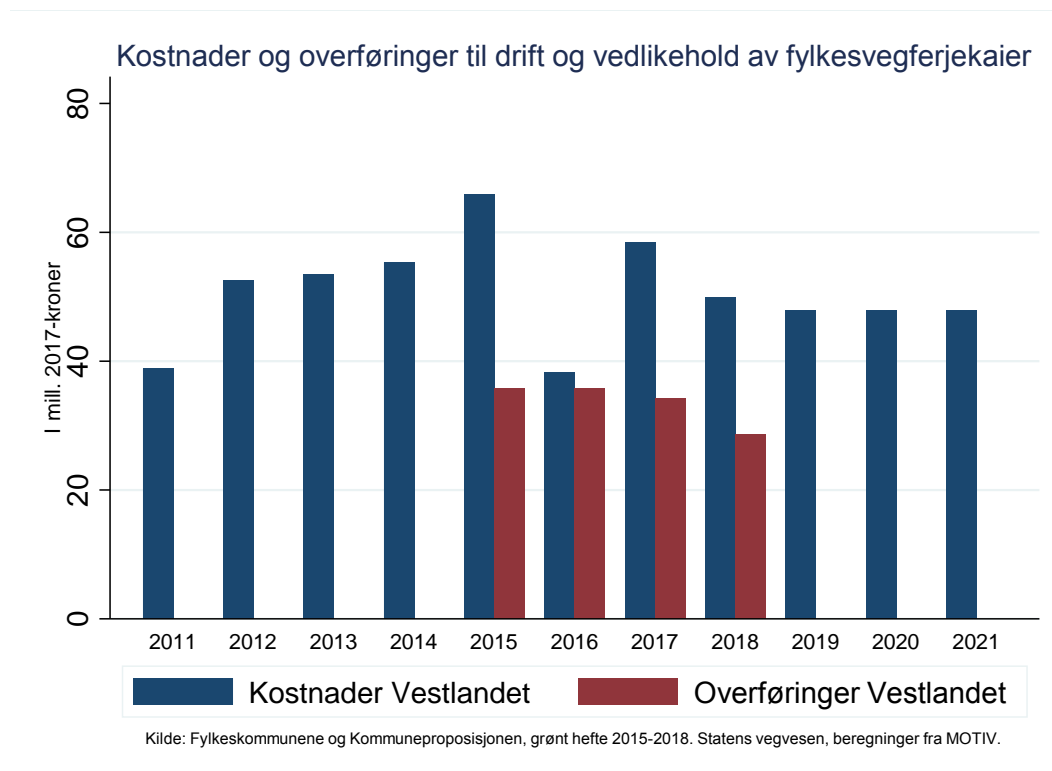
Gjennom kartlegging og datainnsamling har vi fått tilgang til fylkenes kostnader til ferjedrift, og utgifter til drift/vedlikehold og investering i fylkesvegferjekaier. Når vi sammenstiller overføringene i inntektssystemet med kostnadene fylkene har hatt og forventer å få fremover, så kan det sammenfattes med at overføringene til ferjedrift ser ut til å ha vært tilstrekkelig fra 2010 og frem til i dag Vestlandet sett under ett bortsett fra 2016 og 2018. Det er mer nyansert i kapittel 4 der vi også ser på virkningene fylkesvis. I perioden fremover, forutsatt at fordeling av

overføringer til ferjedrift holdes noenlunde konstant og med en svak vekst, ser det imidlertid ut til at det vil oppstå et finansieringsbehov utover det som kan forventes i overføringer fra staten. Økningen i «Kostnader Vestlandet» skyldes oppstart av nye kontrakter der kostnadene er høyere enn det vi finner i inneværende kontrakter.



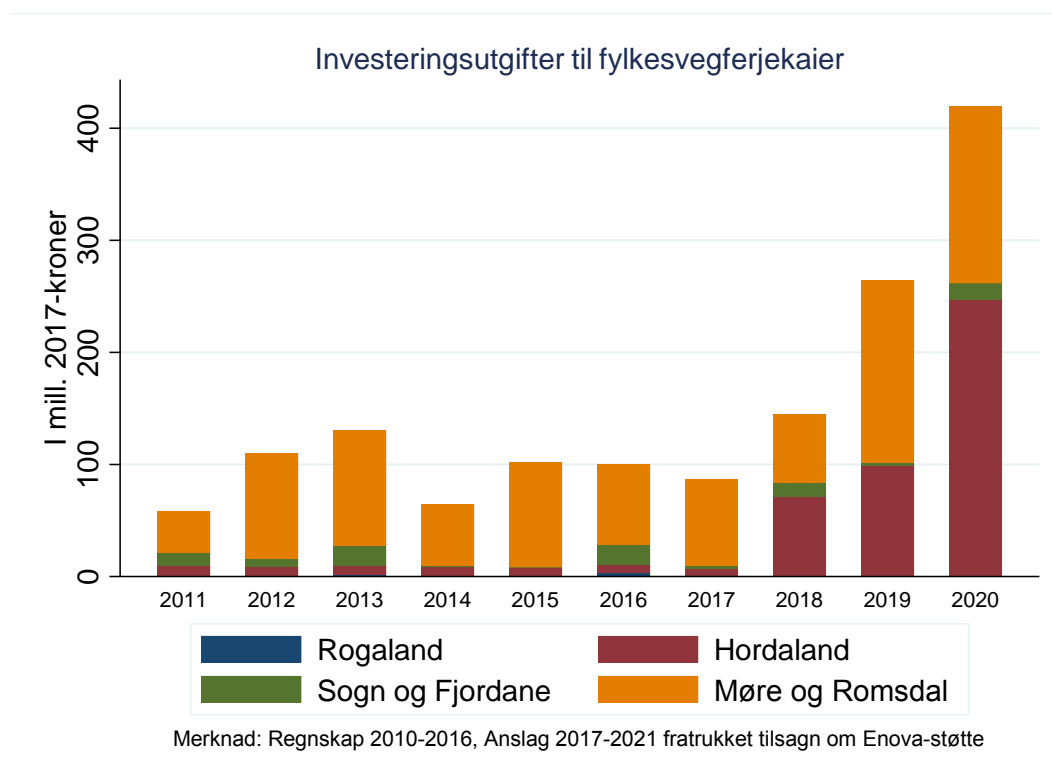
Figur S3 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Vestlandet samlet

For ferjekaier så finner vi at overføringer til drift og vedlikehold for årene 2015 og 2017 har vært betydelig lavere enn de faktiske utgiftene, men her er det vanskeligere å forutsi noe om fremtidige overføringer. Dette på grunn av metoden og modellen som brukes til disse beregningene. Figuren under viser dermed behovet fremover, men det er ikke lagt inn anslag på overføringer for årene fremover.



Figur S4 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Vestlandet

Vi har ikke lyktes i å finne ut om det er særskilte midler gjennom overføringene i inntektssystemet som kan knyttes til investering i fylkesvegferjekaier. Unntaket er midlene til opprusting og fornying av fylkesvegnettet, der dette er hentet fra Statens vegvesens kartlegging av forfallet på fylkesvegnettet. Her er det fra dokumentasjonsrapporten en gitt andel til «bru og kai», men utover det er det ikke ytterligere detaljspesifiseringer i midler knyttet til fylkesveg. Investeringene som fylkene har hatt og kommer til å få, kan dermed ikke sammenlignes med gitte overføringer. Fylkenes investeringer i perioden 2011-2016, og budsjett/anslag for perioden 2017-2020 er vist i figuren under. Økningen i perioden 2018 til 2020 skyldes i stor grad «det grønne skiftet» i ferjedrifta.



Figur S5 Investering i fylkesvegferjekaier, Vestlandet

For at fylkeskommunene skal sikres rammebetingelser og muligheter til å delta i det grønne skiftet, så må flere forhold følges opp og eventuelt styrkes. Kort oppsummert er dette:

- 1) Fylkeskommunene må gjennom sin innkjøpskompetanse og sitt samarbeid med andre ferjefylker og staten, sikre at konkurranser blir utformet slik at de blir attraktive for markedet. Risikodeling må vurderes nøye for å sikre at den som er best i stand til å bære risikoen har ansvaret.
- 2) En styrking av ramme til selve ferjedrifta kan vanskelig gjøres uten nye utredninger av hvilke muligheter inntektssystemet åpner for dersom statlige myndigheter støtter og ønsker et «grønt skifte». Direkte støtte gjennom det som i prinsippet er refusjonsordninger kan vanskelig anbefales. Incentivene til effektiv drift er svake ved slike modeller. Ved omlegging og vurdering av inntektssystemet, så bør det kunne analyseres nærmere om en engangsstøtte til ferjesamband som oppnår en gitt utslippsfaktor (for eksempel basert på strekningslengde og farvann, målt i CO2 og/eller energieffektivitet) kan gis for å kompensere for nivåskiftet man ser på driftskostnadene.
- 3) Overføringer til fylkesvegferjekaier ser ut til å være betydelig lavere enn behovet når det gjelder drift og vedlikehold. En gjennomgang av den normative modellen som ligger til grunn for beregningene kan være et alternativ for å kvalitetssikre at fylkene blir gjort i stand til å dekke behovet for drift og vedlikehold.
- 4) Når det gjelder investeringer i fylkesvegferjekaier, så har det ikke lyktes oss å få bekreftet om det er midler som kan regnes tilbake til fylkesvegferjekaier. Vi finner imidlertid at det er midler som kan spores tilbake til forfallet på vegelementene «bru og kai» gjennom midlene til «opprusting og fornying av fylkesvegnettet». Investering i fylkesvegferjekaier

bør imidlertid være en del av en utredning som vi beskriver under punkt 2, men for ferjekaier bør dette antakelig utformes som en engangsstøtte.

- 5) Miljøkrav i nye anbud bør stilles på en slik måte at fylkeskommunene kan hente ut ENOVA-støtte til tiltakene, og på denne måten ha deler av finansieringen for det grønne skiftet avklart mens prosessen pågår.
- 6) Fylkeskommunene bør utforme konkurranser, både formuleringer og tidsperspektiv, slik at tilbydere har mulighet til å benytte seg av de støtteordningene som eksisterer

1 INNLEDNING

Vestlandsrådet ønsket å få gjennomført en utredning som omhandler følgende tema:

«Ferjedrift:

- a) Beskrivelse av dagens modell for beregning av totalramme til drift av fylkesvegferjer
- b) Utredning som belyser hvordan det kan sikres ei ramme til fylkesvegferjedrift som gjør fylkeskommunene i stand til å håndtere:
 - i. Økte kostnader som følge av andregangsanbud/ generell kostnadsvekst
 - ii. Ny teknologi i ferjedrifta – bl.a. som følge av «det grønne skiftet»

Ferjekaier:

- a) Beskrivelse av hvordan ramma til drift/vedlikehold/investering i ferjekaier blir beregnet i dag
- b) Vurdering av i hvilken grad dagens modell fanger opp de reelle utgiftene til ferjekaier:
 - i. Dagens utgifter
 - ii. Utgifter til ferjekaier ved innfasing av ny/alternativ teknologi. Herunder kort omtale av aktuelle støtteordninger som for eksempel det Enova yter i dag.»

Denne rapporten skal belyse disse punktene, og skal søke å komme med forslag til hvordan fylkeskommunene kan sikres ei ramme til ferjeforvaltning som gjenspeiler kostnadene innen ferjedrift og ferjekaier. Det skal også analyseres hvorvidt eksisterende ramme til ferjedrift og støtteordninger til miljøtiltak gjør fylkene i stand til å følge med i det grønne skiftet.

Presentasjon av datamateriale i denne rapporten er basert på datainnsamling fra fylkeskommunene, statistikk fra SSB, gjennomgang av Kommuneproposisjonene i perioden 2010-2018 inkludert grønt hefte, tilsendt datamateriale fra Statens vegvesen Vegdirektoratet og ellers andre kilder som har vært nødvendig for å skaffe til veie tilstrekkelig informasjon.

Det er i prosjektet også gjennomført dialogmøter med fylkeskommunene/Statens vegvesen/Skyss, der hensikten har vært å få frem både de utfordringene som har vært og først og fremst de utfordringene fylkeskommunene ser fremover for ferjedrift.

Rapporten tar først for seg inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i kapittel 2, der vi innledningsvis kort omtaler systemet generelt før vi beskriver spesielt hvordan ramme til drift av fylkesvegferjer og drift og investering i ferjekaier beregnes. I kapittel 3 ser vi nærmere på kostnadsutviklinga innen ferjedrift og innen drift og investering i ferjekaier, samtidig som vi gjennom intervju med fylkeskommunene og Statens vegvesen kartlegger erfaringer så langt med ny teknologi og beskriver hva fylkeskommunene ser på som den største utfordringen. I kapittel 4 sammenstiller vi informasjonen fra kapittel 2 og 3 for å beskrive nåsituasjonen for fylkene på Vestlandet. I kapittel 5 beskriver vi finansieringsbehovet sett ut fra resultater fra kapittel 4, samt at vi ser på de finansieringsmulighetene som finnes for ferjedrift og drift/investering i ferjekaier. I kapittel 6 sammenstiller vi informasjonen fra kapittel 5 og beskriver aktuelle tilpasninger fremover i ferjedrifta.

2 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner består i stor grad av frie inntekter som kan benyttes uten andre føringer enn gjeldende lover og regler, og det er opp til det lokale nivået å prioritere mellom de oppgavene som skal forvaltes. Det er inntektssystemet som fordeler disse inntektene til kommuner og fylkeskommuner. Vi vil i det videre beskrive forhold som omhandler fylkeskommuner i inntektssystemet.

Det totale utgiftsbehovet til fylkeskommunene blir beregnet på bakgrunn av KOSTRA-tall to år før det aktuelle året, slik at for eksempel for 2017 så er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for netto driftsutgifter for fylkeskommunene i 2015. For budsjettåret 2017 var netto driftsutgifter beregnet som en sum av tjenestene videregående opplæring, kollektivtrafikk (buss/bane, båt og ferje), fylkesveger og tannhelse. De summerte utgiftene er deretter fremskrevet med veksten i de frie inntektene i perioden 2015 til 2017. I 2017 var utgiftsbehovet beregnet til 56,9 mrd. kroner, gjennomsnittlig 10 870 per innbygger (KMD, 2017).

Norske fylkeskommuner har ulik geografi, alderssammensetning og ulike levekår. Gjennom inntektssystemet søker statlige myndigheter å utjevne disse forskjellene. Inntektssystemet gis derfor i utgangspunktet som et innbyggertilskudd som er likt per innbygger, og deretter foretas en utgiftsutjevning som skal kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller. Utgiftsutjevningen foregår ved hjelp av en kostnadsnøkkel som skal sørge for at en andel av rammetilskuddet blir omfordelt fra fylkeskommuner som er rimeligere å drive og til fylkeskommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet. Utgiftsutjevningen er i prinsippet en omfordeling knyttet til driftskostnader og ikke investeringer. Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen skal ideelt sett bestå av objektive kriterier som forklarer hvorfor det er forskjeller i utgifter mellom fylkeskommuner (KMD, 2017). Ferje- og båttruter er et eksempel på ett av elementene i kostnadsnøkkel. Når det gjelder båt- og ferjeruter, så har det vært vanskelig å finne objektive kriterier som kan forklare forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner.

I inntektssystemet skilles det også på overføringer som blir gitt som særskilt fordeling, noe som betyr at midler er spesifisert per fylke gitt en eller annen dokumentert fordeling, og overføringer som skjer som en integrert del av inntektssystemet. Den særskilte fordelingen kan da være basert på andre forhold enn det KMD definerer som kriteriedata. Kriteriedata er ofte statistikk som kommer fra SSB, og som inneholder for eksempel antall innbyggere mellom 15 og 67 år, kilometer kystlinje etc. Et eksempel på særskilt fordeling kan være midlene som først kom i 2014, men definert først i grønt hefte i 2015, til «opprusting og fornying av fylkesvegnettet». Dette er basert på en utredning fra Statens vegvesen over vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet. Dette elementet vil omtales nærmere i kapittel 2.2.

I forrige avsnitt skrev vi at utgiftsutjevningen foregår ved hjelp av en kostnadsnøkkel. Denne kostnadsnøkkel er bygd opp av sektorvekter, der en sektorvekt per i dag (KMD, 2018) blir gitt ved å vekte sammen regnskapstall (netto driftsutgifter) for årene 2014-2016. Departementet kan i enkelte tilfeller i tillegg justere manuelt for forhold som ikke blir fanget opp i de publiserte statistikkene hos SSB. Dette medfører at det kan være vanskelig å beregne nøyaktig hva som

overføres til hvert enkelt fylke, men våre videre analyser antas å være i rimelig nærhet av hva som faktisk kompenseres.

For dette oppdraget er det relevant å nevne at det i inntektssystemet er gjort endringer de siste årene som har hatt betydning for fylkenes inntekter som følge av forvaltningsreformen i 2010 (overføring av ansvaret for de fleste øvrige riksveger og tilhørende ferjesamband til fylkeskommunene). I perioden 2010-2014 ble midler knyttet til forvaltningsreformen på samferdselsområdet gitt som særskilt fordeling i tabell C i grønt hefte. Fra og med 2015 ble de fleste av elementene fra forvaltningsreformen innarbeidet i inntektssystemet. En nærmere forklaring av overføringene til ferjedrift og til vegformål vil komme i de to påfølgende delkapitlene.

2.1 FERJEDRIFT

Ferjedrifta i Norge finansieres i utgangspunktet ved hjelp av to elementer, trafikantbetaling og subsidier. Subsidiene er en av de «ufrivillige kostnadsforskjellene» vi viser til i innledningen i dette kapittelet. Dette er dermed en av de kostnadene utgiftsutjevningen søker å kompensere for.

I vårt tilfelle må vi også ta høyde for de overføringene som har vært til «gamle fylkesvegferjer», som er de ferjene som fylkeskommuner hadde ansvaret for før forvaltningsreformen.

Som nevnt tidligere så fordeles midler til fylkeskommunene i inntektssystemet enten som en særskilt fordeling eller som en integrert del av inntektssystemet. I tabellen under har vi oppsummert overføringene til fylkesvegferjer i perioden 2010 til 2018. I tabellen vil vi bruke betegnelsen gamle og nye fylkesvegferjer, og disse skal forstås slik:

- Gamle fylkesvegferjer: Ferjer som fylkeskommunene hadde ansvaret for før forvaltningsreformen i 2010
- Nye fylkesvegferjer: Ferjer som fylkeskommunene fikk ansvaret for med forvaltningsreformen

Når vi går over til å bruke fellesbetegnelsen fylkesvegferjer så inkluderer dette både gamle og nye fylkesvegferjer.

Tabell 2.1 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, historikk 2010-2018

Element i inntektssystemet	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gamle fylkesvegferjer	Andel av overføringer etter kriteriene «rutenett til sjøs» og «bosatte på øyer»								
NoX, gamle fylkesvegferjer	Kompensasjon for merutgifter for avgift på utslipp av NOx fra lokale båtruter og fylkesvegferjer								
Nye fylkesvegferjer	Særskilt fordeling. Gitt i 2010 etter gjeldende anbudskontrakter/forventede utgifter i 2010. Ikke spesifisert framskriving/justering i 2011 og 2012. Individuelle justeringer i 2012. For 2013 og 2014 er nivået fra året før videreført og prisjustert.								
NoX, nye fylkesvegferjer	Kompensasjon for merutgifter for avgift på utslipp av NOx fra lokalebåtruter og ferjer								
Fylkesvegferjer						Kompensasjon etter antall ferjesamband. Total ramme fordeling deles på totalt antall fylkesvegferjesamband, der alle ferjesamband har samme verdi. For 2015 fikk for eksempel Rogaland 6/105 av den totale potten til fordeling.	Gjeldende nøkkel. Nærmere beskrivelse i teksten.		
Styrking båt- og ferjesektoren									Særskilt fordeling. Gitt etter gjeldende nøkkel for båt og ferje.

Dagens gjeldende delkostnadsnøkkel for båt- og ferjer tar blant annet utgangspunkt i MFM-rapport 1701 (Svendsen m.fl., 2017) der en normativ modell for fordeling av utgifter til ferjer mellom fylker ble utviklet. En normativ modell innebærer å ta hensyn til en gitt standard på tilbudet. Møreforskning Molde tok utgangspunkt i ÅDT på sambandet og strekningslengde, for så å plassere hvert enkelt ferjesamband i standardklassene som var gitt i den sist publiserte nasjonale ferjestandarden (NTP 2010-2019). Hvert enkelt ferjesamband ble deretter kostnadsberegnet basert på gitt standardnivå. I sum ga dette et normert kostnadsnivå for hele landet. I neste steg ble inntektene fratrukket. I modellen som ble publisert ble de faktiske inntektene trukket fra de normerte kostnadene. Møreforskning Molde er enige i at den normerte modellen for beregning av fylkesvise forskjeller i utgifter til ferje bør oppdateres slik at også inntektene er basert på en normativ modell. Dette er en svært forenklet beskrivelse av modellen. Ytterligere dokumentasjon

og beskrivelse finnes i MFM-rapport 1701 «Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller».

I kommuneproposisjonen for 2018 ble ny sammenslått delkostnadsnøkkel for båt og ferjer publisert. Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje har en sektordel på 6,29 prosent (0,0629), der fordeling mellom kriteriene er som i tabellen under.

Tabell 2.2 Delkostnadsnøkkel for båt- og ferje, fra og med 2018

Element	Kriterievekt
Normerte kostander for ferje	0,0386
Antall skolereiser med ferje	0,0011
Antall skolereiser med båt	0,0012
Antall reiser (passasjerer) i alt med båt	0,0012
Kystlinje i alt	0,0208
<i>SUM</i>	<i>0,0629</i>

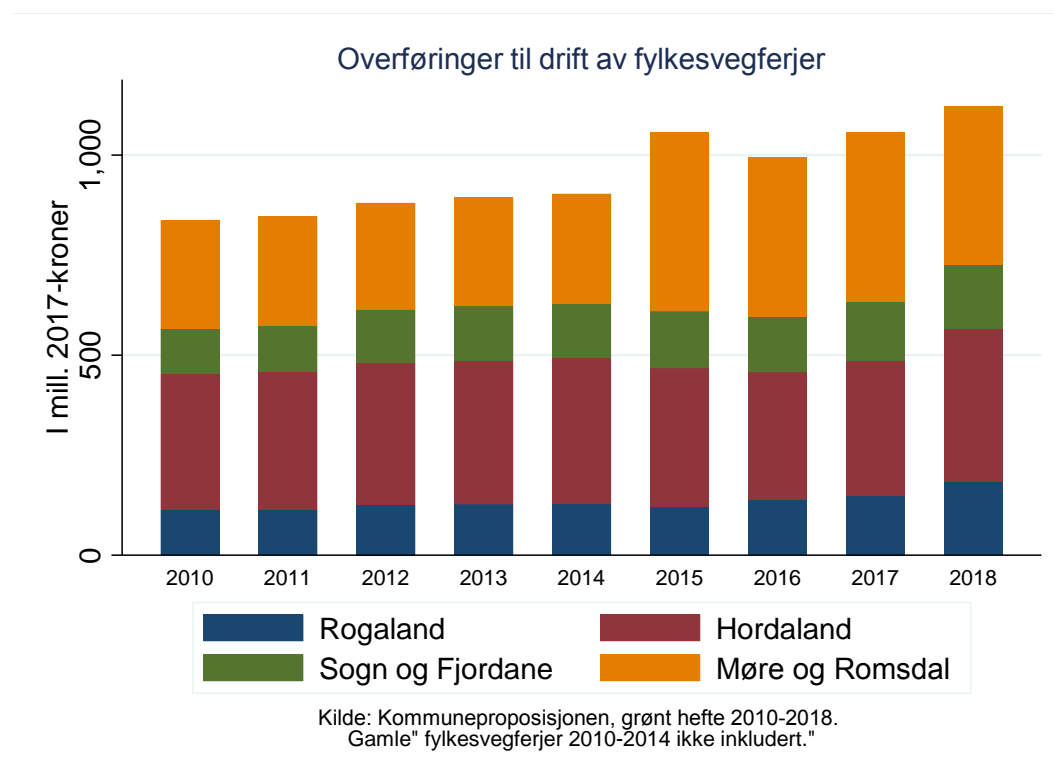
2.1.1 OVERFØRINGER TIL FYLKENE PÅ VESTLANDET

Innledningsvis i kapittel 2.1 har vi beskrevet hvordan overføringer til fylkesvegferjer er beregnet i perioden 2010 til 2018. Det har ikke vært mulig å fastslå med sikkerhet hvordan fordelingen mellom lokale båtruter (hurtigbåter) og gamle fylkesvegferjer har vært i perioden frem til og med 2014, men vi gjør senere i kapittelet noen anslag på denne fordelingen. De gamle fylkesvegferjene er listet opp i tabellen under.

Tabell 2.3 Oversikt over fylkesvegferjer før forvaltningsreformen i 2010

Fylke	Fylkesvegferjer før forvaltningsreformen i 2010
<i>Rogaland</i>	Vassøy-Stavanger Haugesund – Utsira Lysefjorden (delvis også vurdert som hurtigbåt)
<i>Hordaland</i>	Fjellberg – Sydnes – Utbjoa – Skjersholmane (Hordaland fylkeskommune ga støtte til tre riksvegsamband)
<i>Sogn og Fjordane</i>	Askvoll- Fure – Værlandet Daløy – Haldorsneset
<i>Møre og Romsdal</i>	Larsnes – Åram - Voksa - Kvamsøya Hundeidvik – Festøya Småge – Orta – Sandøya – Finnøya – Ona Molde - Sekken

I figuren under viser vi overføringer til fylkesvegferjer i perioden 2010-2018, men posten «gamle fylkesvegferjer» i perioden 2010-2014 er ikke inkludert. Figuren er utarbeidet ved å hente overføringene fra særskilt fordeling til drift av fylkesvegferjer før 2015, og ved bruk av kriteriedata og sektorvekter fra og med 2015. Styrking av ramma på 100 mill. kroner til båt- og ferjeruter på landsbasis i 2018 er fordelt etter ferje sin andel av samlet sektorvekt til båt- og ferjeruter.



Figur 2.1 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, unntatt gamle fv-ferjer 2010-2014

Overføringene er basert på følgende tabell, der alle beløp er regnet om til 2017-kroner.

Tabell 2.4 Overføringer til drift av fylkesvegferjer 2017-kroner, unntatt gamle fv-ferjer 2010-2014

ÅR	ROGALAND	HORDALAND	SOGN OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL
2010	114	339	113	270
2011	113	347	113	273
2012	125	355	134	267
2013	127	360	135	271
2014	129	364	137	274
2015	122	345	142	447
2016	139	318	139	398
2017	148	338	148	422
2018	184	383	159	396

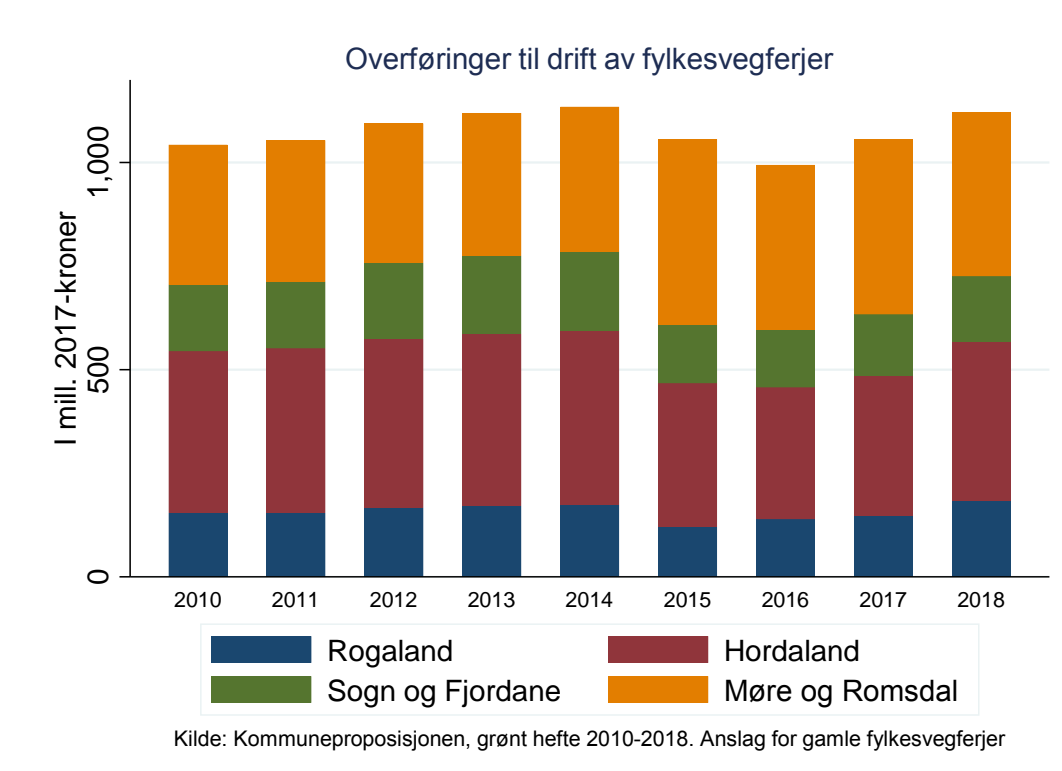
Overføringer til drift av gamle fylkesvegferjer og hurtigbåter ble før 2010 gitt gjennom kriteriene «rutenett til sjøs» og «bosatte på øyer». Det har gjennom kriteriedataene for disse to kriteriene ikke vært mulig å så fast hva som gjelder gamle fylkesvegferjer og hva som gjelder hurtigbåter. Basert på et anslag sett i forhold til utseilt distanse mellom båtruter og fylkesvegferjer i 2009 (året før forvaltningsreformen), så har vi antatt at kriteriet «rutenett til sjøs» er korrelert med utseilt distanse. Dette er en forutsetning vi tar, uten at dette er begrunnet i dokumentasjoner eller beskrivelser av kriteriesettet som stammer fra 1990. Vi antar at en slik tilnærming vi har valgt for å forsøke å skille på overføringer mellom båter og gamle fylkesvegferjer ligger innenfor et akseptabelt usikkerhetsintervall. I tabellform per fylke gir dette et påslag for de gamle

fylkesvegferjene som i tabellen under. For fullstendighetens skyld viser vi i parentes vårt anslag på overføringer knyttet til hurtigbåter i det «gamle» systemet. Gamle fylkesvegferjer og (hurtigbåter) gir det totale beløpet som ble overført gjennom utgiftsutjevningen til gamle fylkesvegferjer og hurtigbåter.

Tabell 2.5 Anslag på overføringer til gamle fv-ferjer (rest for båtruter), i mill. 2017-NOK

ÅR	ROGALAND	HORDALAND	SOGN OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL
2010	41 (36)	50 (106)	48 (313)	67 (106)
2011	41 (36)	50 (106)	48 (315)	68 (107)
2012	42 (37)	52 (109)	50 (324)	70 (110)
2013	45 (40)	55 (116)	53 (343)	74 (116)
2014	46 (40)	56 (118)	54 (351)	75 (119)

Vi viser en ny figur under der våre anslag for gamle fylkesvegferjer er inkludert. I tabell under figuren viser vi hva disse anslagene utgjør årlig for de fire fylkene. Inntektssystemets håndtering av fylkesvegferjer (både ny og «gamle») ble lagt om i 2015, og kan være av årsakene til at vi ser en reduksjon i nivået på overføringer fra 2014-2015. Reduksjonen kan også skyldes at våre anslag på overføringene til «gamle fylkesvegferjer» i perioden 2010-2014 for en eller flere av fylkene var for høyt. For å få tallene som er vist i figur 2.2, må tall fra tabell 2.4 og 2.5 summeres (tall i parentes skal ikke summeres).



Figur 2.2 Overføringer til drift av fylkesvegferjer, inkl. anslag for gamle fv-ferjer 2010-2014

2.2 FERJEKAIER

Overføringer til ferjekaier kommer som en del av overføringene til fylkesveger. Dette er et element det har vært noe mer krevende å få en komplett oversikt over. Vi vil derfor her presentere tall for overføringer i den grad vi har hatt mulighet til å isolere ferjekaier.

Også for ferjekaier vil vi starte med en tabell som beskriver ulike elementer som kan knyttes til fylkesveg (merk at det er fylkesveg generelt) i perioden 2010-2018.

Tabell 2.6 Overføringer til fylkesveg i perioden 2010-2018, oversikt¹

Element i inntektssystemet	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vedlikeholdskostnader veg	Gjelder «gamle fylkesveger». Basert på en modell der prinsipp om lik transportstandard er lagt til grunn (fra Samferdselsdep.).								
Reinvesteringskostnader veg	Gjelder «gamle fylkesveger». Basert på regnskapstall (fra Samferdselsdep.).								
Drift og vedlikehold (forvaltningsreformen samferdsel) ²	Særskilt fordeling etter Statens vegvesen sin modell MOTIV.								
Investering (forvaltningsreformen samferdsel)	Særskilt fordeling. <u>2010-2013</u> : «Bindingsmodellen» (50%) og «NTP-modellen» (50%), samt skjønnsmessig fordeling av 200 mill. kroner. <u>2014</u> : Veglengde og befolkning								
Styrking frie inntekter (forvaltningsreformen samferdsel)	Lik fordeling som for «Investering»								
Opprusting og fornying fylkesveg ³						Særskilt fordeling. Midlene er fordelt forholdsmessig mellom fylkeskommunene basert på en kartlegging av forfallet på vegnettet utført av Statens vegvesen.			
Veglengde fylkesveg						Fordelt etter andel km fylkesveg.			
Fylkesfaktor drift og vedlikehold (MOTIV) ⁴						Beregnet vedlikeholdsbehov på fylkesvegnettet. Tall fra Vegdirektoratet/MOTIV			
Kompensasjon forskrift om tunnelsikkerhet						Særskilt fordeling.			

¹ I tillegg kommer justeringer av korrigert netto driftsresultat for fylkeskommunene som følge av justeringer for kapitalslit som følge av forvaltningsreformen (https://www.regjeringen.no/contentassets/e7b6fc88b8ee447ca6b5b251e812418d/tbu-rapport_nov_2014.pdf, s.98)

² Her finnes vegelementet ferjekai, men kan vanskelig tallfestes.

³ Her kan vegelementet ferjekai delvis spores.

⁴ Her kan vegelementet ferjekai spores.

Forvaltningsreformen i 2010 skulle føre til større muligheter for lokale prioriteringer. Mye av midlene er dermed såkalt «frie» og det er opp til hvert enkelt fylke å prioritere.

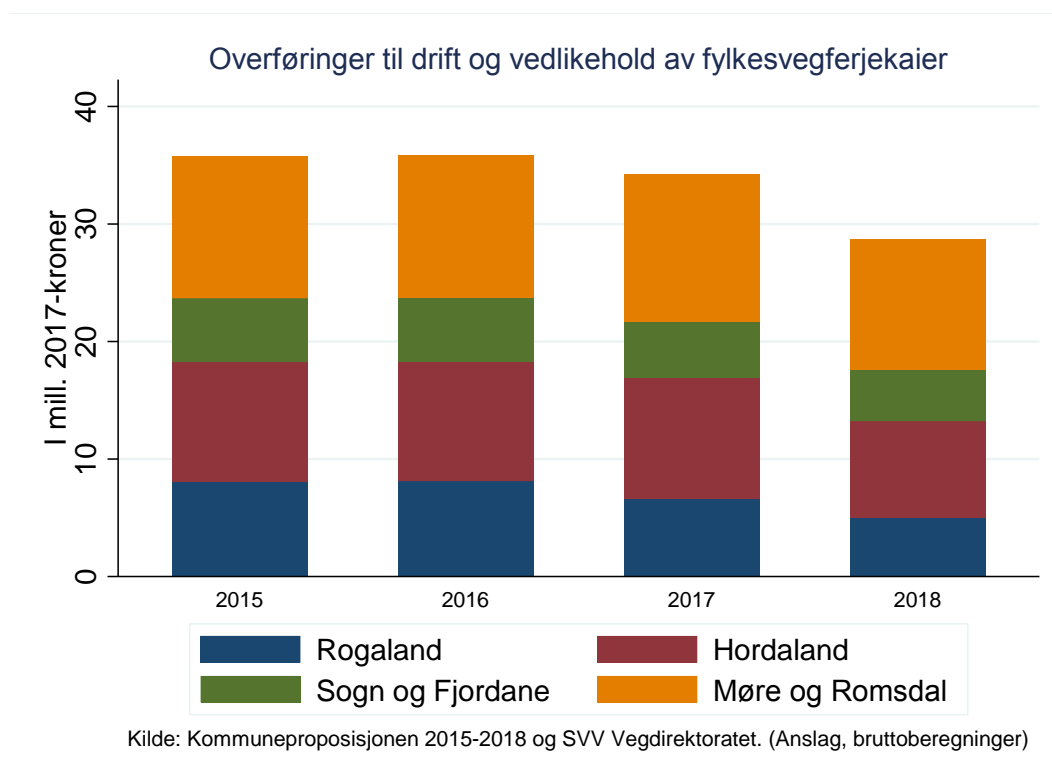
2.2.1 OVERFØRINGER TIL DRIFT OG VEDLIKEHOLD, FYLKESVEGFERJEKAIER

Som beskrevet i tabell 2.1 så kommer overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegnettet inkludert fylkesvegferjekaier fra beregninger gjort i Statens Vegvesens modell MOTIV. SVV Vegdirektoratet har sendt oss de detaljerte beregningene for ferjekaier i perioden 2011 til 2017. Tall for 2010 var vanskelig å fremskaffe, og årsaken til dette er at det i forbindelse med forvaltningsreformen ble gjort en rekke manuelle vurderinger i tillegg. I figur 2.3 og tabell 2.7 under viser vi anslag på overføringer til drift og vedlikehold av ferjekaier.

Fra SVV har vi fått tilsendt de normative beregningene som angir det årlige behovet for midler til fylket totalt, og behovet til ferjekaier. Det betyr at vi fra og med 2015, gjennom dokumentasjonen i grønt hefte, kan regne ut hvor stor andel av de normative beregningene som går til ferjekaier. Vi kan finne «bruttoeffekten» av ferjekaier dersom vi finner hvilken andel overføringer til drift/vedlikehold av ferjekaier utgjør sett i forhold til det totalt drift/vedlikeholdsbehovet på vegnettet. I neste steg ser vi denne andelen i forhold til vekten av delkostnadsnøkkelen mot samlet utgiftsbehov til fylkeskommunene etter 2015. Det betyr at vi kan gjøre et anslag på hvor stor andel av de normative beregningene som går til ferjekaier, men der beregningene er beheftet med usikkerhet. Det våre beregninger ikke inkluderer er den omfordelingsvirkningen som kommer som følge av endringer i de andre kriterieverdiene i MOTIV, som følge av at vi «tar ut» ferjekaiene. Vi har valgt å holde omfordelingsvirkningen utenfor beregningene, siden vi ved å ta ut ferjekaier også må gjøre en forutsetning på hvilket totalt utgiftsbehov som da skal legges til grunn.

I tillegg til midlene gitt som særskilt fordeling til drift og vedlikehold i grønt hefte i perioden 2010-2014, så ble det gjennom kostnadsnøkkelen gitt midler til «vedlikeholdskostnader veg» og «reinvestering veg» til «gamle» fylkesveger. «Vedlikeholdskostnader veg» utgjorde ca. 2,5 milliarder i 2014, men i og med at disse var fordelt etter en «fylkesfaktor» for veg er det vanskelig å beregne hvor stor andel av disse midlene som er gått til «gamle» fylkesvegferjekaier. Dokumentasjon og datagrunnlag før 2015 er ikke tilstrekkelig til at vi kan gjøre tilsvarende beregninger for disse årene.

Tabellen og figuren under viser hvor stor andel av overføringer av «Fylkesfaktor drift og vedlikehold(MOTIV)» som kan spores tilbake til drift og vedlikehold av ferjekaier. For Vestlandfylkene utgjør dette ca. 35 mill. kroner i 2015-2017, mens andelen i 2018 ser ut til å ha blitt redusert til under 30 mill. kroner.



Figur 2.3 Overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier 2011-2017

I tabellen under viser vi datagrunnlaget som ligger til grunn for figur 2.3.

Tabell 2.7 Overføringer til drift og vedlikehold av fv-ferjekaier 2011-2017, i mill. 2017 NOK

ÅR	ROGALAND	HORDALAND	SOGN OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL
2015	8,1	10,1	5,4	12,1
2016	8,1	10,2	5,4	12,1
2017	6,6	10,3	4,8	12,6
2018	5,0	8,2	4,4	11,1

2.2.2 OVERFØRINGER TIL INVESTERING, FYLKESVEGFERJEKAIER

Når vi kommer til punkt om investering, så er dette vanskeligere å isolere til ferjekaier. I perioden 2010 til 2018 består overføringer til fylkesveger av følgende elementer:

- Investeringer 2010-2013 (forvaltningsreforma på samferdselsområdet): 200 mill. kroner skjønnsmessig fordelt. Resterende midler fordelt 50% etter bindingsmodellen (først fordelt etter bindinger, inngåtte refusjonsavtaler, alternativ bruk av ferjetilskudd og deretter etter kriteriene veglengde og befolkning med 50% hver) og 50% etter NTP-modellen (først fordelt etter standard (forfall) på fylkesvegnettet (1/3), og deretter er resterende midler fordelt etter befolkning og veglengde)
 - Tallfesting av dette har ikke latt seg fremskaffe,
 - Det kan tyde på at eventuelle overføringer knyttet til ferjekaier enten er kommet som a) bindinger eller som b) forfall på fylkesvegnettet
- Styrking av frie inntekter 2010-2013 (forvaltningsreforma på samferdselsområdet): Fordelt som for investeringer.

- Opprusting og fornying av fylkesvegnettet: Fordelt etter SVV sine beregninger av forfall på fylkesvegnettet.
 - Egne delberegninger for «bru og kai», men ingen offentlig tilgjengelig tall for ferjekai isolert.
- Veglengde fylkesveg: Overføringer etter kilometer fylkesveg.
 - Ingen kompensasjon for ferjekai spesielt.
- Tunnelsikkerhetsforskrifta: Beregnet av SVV.
 - Ikke relevant for ferjekai.

For de midlene som er gitt med særskilt fordeling i tabell C, kolonne «opprusting og fornying av fylkesvegnettet» og fordelt etter Statens vegvesen sin beregning av forfallet på fylkesvegnettet, så er det mulig å isolere midler til «bru og kai». Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hva som er bru og hva som er kai av disse midlene. Ved å hente informasjon fra tabell 3 i rapport «Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?» (SVV, 2013), så finner vi at følgende andel av midlene gitt med særskilt fordeling (opprusting og fornying) til hvert enkelt fylke sannsynligvis skal gå til bru og kai:

- 26 prosent til Rogaland,
- 25 prosent for Hordaland
- 5 prosent til Sogn og Fjordane
- 22 prosent til Møre og Romsdal.

3 KOSTNADER I FERJEDRIFTA

Fylkene har i flere år vært fokusert på kostnader til selve ferjedrifta (kostnader ved å produsere rutetilbudet), mens drifts- og investeringsutgifter til ferjekaier ikke har fått like stor oppmerksomhet. Det kan være flere årsaker til det, men i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble en rekke riksvegsamband omklassifisert til fylkesvegsamband. Fordeling og fastsetting av ramme til drift av ferjetjenestene ble da gjort i tabell C (grønt hefte), og det kom da eksplisitt frem hvilken ramme som fulgte med ferjesambandene. Overføringene gjennom utgiftsutjevningen til ferjetjenester (drift av ferjesamband) ble dermed lette å sammenligne, og det kom eksplisitt frem om fylkene ble under- eller overkompensert. Kompensasjon gjennom inntektssystemet til ferjekaier i forbindelse med forvaltningsreformen ble gitt via særskilt fordeling de første årene, og ble en del av inntektssystemet fra og med 2015.

3.1 UTVALGTE RAPPORTER OM KOSTNADER KNYTTET TIL FERJER

Det er de senere årene gjennomført flere utredninger der målet har vært å se nærmere på kostnadsutviklinga i ferjedrifta. Vi vil i denne delen kort oppsummere enkelte funn fra disse rapportene, og som kan være relevante for dette arbeidet.

3.1.1 FORVALTNINGSREVISJON AV FERJEANBODA I MØRE OG ROMSDAL – MØREFORSKING MOLDE

Denne rapporten (Svendsen og Müller, 2015) inneholdt detaljerte analyser av regnskapsrapporter på sambandsnivå. Fra denne rapporten vil vi trekke frem de analysene som ble gjort av innsatsfaktorene i ferjedrifta. Innsatsfaktorene vil ha påvirkning på framskrivning av kontrakter (justering av årlig godtgjørelse) på kort sikt, mens det på lang sikt kan føre til en prisjustering for neste anbudskontrakt. Lengre perioder med for lavt budsjetterte kostnader vil sannsynligvis føre til et noe annet prisnivå i neste kontraktsperiode. Innsatsfaktorene er kort omtalt i avsnittene under.

Drivstoff: I perioden 2009 til 2014 så vi en kraftig økning i drivstoffprisen. Det kunne virke som tilbyderne forventet en stabil utvikling (etter deflatering) i drivstoffprisen, mens virkeligheten viste en økning. Operatørene blir ofte bedt om å gi tilbud basert på at kontraktssummen skal være lik for alle år i kontraktsperioden. Det betyr at operatør innehar risikoen for det vi kan kalle «utgangsnivået» eller gjennomsnittsnivået for drivstoffprisen i kontraktsperioden, og dette er et nivå som blir gitt opp til 12 år før siste kontraktsår. Fylkeskommunen bærer risikoen for utviklingen.

Reparasjon og vedlikehold: Denne kostnadskomponenten fant vi at, naturlig nok, varierte mye mellom samband og mellom år. Dette skyldes vedlikeholdsprogram og klassifiseringer som ferjene skal gjennomføre. Det var likevel i vårt datasett et mønster der det ofte var høye vedlikeholdskostnader tidlig i kontraktsperioden. Dette kan være en indikasjon på at enkelte deler av vedlikeholdet har blitt utsatt i kontrakter med press på lønnsomhet. Dette er ikke dokumentert.

Mannskapskostnader: Den komponenten av kostnadene som har størst påvirkning på nivået. Her fant vi et mønster som tydet på at budsjetterte kostnader i svært mange tilfeller var budsjettert lavere enn det regnskapene i ettertid viste. Det kan være flere årsaker til dette, og en av årsakene kan være konkurranseforholdet til oljesektoren. Det var også en spesielt høy reallønnsvekst i enkelte år i perioden, og det kan være grunn til å stille spørsmål ved om dette var tatt høyde for i kontraktene. Vi fant ikke støtte for å kunne si at det er innslag av strategisk prising.

Rutekostnader og administrasjon: Representerer en liten del av totalkostnadene. Felles for de analyserte sambandene var at kostnadene i regnskapet var høyere enn de budsjetterte kostnadene.

Avdrag og renter: Samme som for rutekostnader og administrasjon der vi ser en trend der regnskapskostnadene er høyere enn de budsjetterte kostnadene når det gjelder avdrag, mens de er lavere når det kommer til rentekostnader.

3.1.2 FERJEMARKEDET PÅ LANG SIKT – OSLO ECONOMICS

Oslo Economics gjorde gjennom sin premissanalyse av ferjemarkedet på lang sikt (Oslo Economics, 20XX) en analyse av 22 ferjesamband av ulike størrelse og med kombinasjon av både riks- og fylkesveg. Oslo Economics påpeker at dette ikke nødvendigvis er et representativt utvalg, men de

har valgt å inkludere analysen i rapporten. Basert på disse 22 sambandene⁵ så finner Oslo Economics følgende forhold som kan forklare⁶ kostnadsutviklinga:

- Den underliggende kostnadsutviklingen kan forklare 22 prosent av kostnadsveksten fra første til andre anbudsperiode, der det er personalkostnadene som står for den største delen. De individuelle forskjellene er store.
- Avvik mellom budsjett og regnskap kan forklare 10 prosent
- Økt krav til antall ferjer kan forklare 19 prosent.
- Krav til økt kapasitet kan forklare 7 prosent.
- Økt krav til åpningstid og økt frekvens gir hver økte kostnader på ca. 5 prosent.
- Reservekapasitet større enn tidligere gir en økt kostnad på om lag 4 prosent.
- Universell utforming ca. 7 prosent
- De resterende 24 prosent er uavklart, men økt risikopåslag antydes som en av flere mulige forklaringsfaktorer for dette. Svekket konkurranse antas også å ha påvirket prisnivået i enkeltkonkurranser.

3.1.3 UTGIFTSBEHOV TIL FERJER OG HURTIGBÅTER. UTREDNING AV FYLKESKOMMUNALE FORSKJELLER – MØRE FORSKING MOLDE

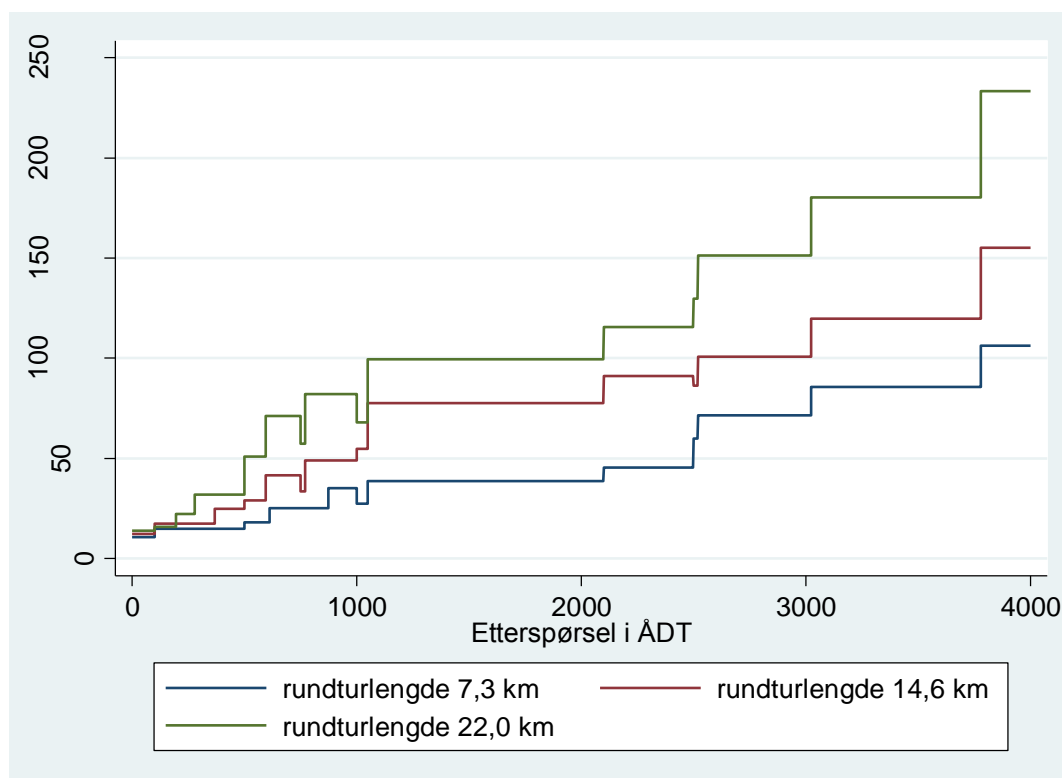
Dette arbeidet er også referert til innledningsvis ved beskrivelse av inntektssystemet for ferjer. Rapporten (Svendsen m.fl., 2017) viser til at det er mulig å forklare kostnadsforskjeller på et aggregert nivå ved bruk av en kostnadsmodell. Ved test av modellen, som tar høyde komponenter for drivstoff, lønn, kapital og «andre kostnader», viser beregningen at ved å benytte de gitte forutsetningene så underestimerer modellen det faktiske kostnadsnivået med ca. 10 prosent på landsbasis. Rapporten viser også til at en slik modell treffer bedre på pakkenivå enn på individuelt sambandsnivå. Noe av årsaken til dette kan være strategisk prising fra operatørene og/eller at sammenligning av prising på detaljert nivå kan gi feil sammenligningsgrunnlag på grunn av at eventuell stordriftsfordeler kan fordeles på ulike måter i ulike pakker av samband.

3.1.4 KOSTNADSDRIVERE I KOLLEKTIVTRANSPORTEN – TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT OG MØREFORSKING MOLDE

I dette arbeidet (Aarhaug m.fl., 2017) var oppdraget å beskrive kostnadsdrivere i kollektivtransporten inkludert forventning om utviklingen fremover. Fra denne rapporten har vi hentet frem en figur som viser hva som skjer når vi har transportmidler og strukturer som gir sprangvise kostnader.

⁵ Det er per i dag ca 125 ferjesamband i Norge, 105 fylkeskommunale og 19 statlige

⁶ Tallene skal tolkes med forsiktighet



Figur 3.1 Kostnadsendring ved ulik trafikkmengde og strekningslengde Kilde: TØI 1582b/2017

Figuren illustrerer at det i blant annet ferjemarkedet vil være slik at man kan øke med en ekstra rundtur så lenge dette er mulig, men når den rimeligere løsningen med økt frekvens ikke lenger kan benyttes for å innfri etterspørselen så vil det være nødvendig med oppkjøp av kapasitet. Enten i form av en større ferje, eller ved å kjøpe seg opp til en toferje-løsning. Dette gir sprangvise kostnader.

TØI-rapport 1582b/2017 (Aarhaug m.fl., 2017) inneholder omfattende dokumentasjon av utlyste anbud på fylkeskommunale ferjesamband de siste årene (riksvegsamband er inkludert der disse er pakket sammen med fylkeskommunale). Vi vil henvise til denne rapporten for flere detaljert om utforming av anbudspakker. En kort punktvis oppsummering av enkeltforhold er:

- Det har i gjennomsnitt vært 22 måneder mellom utlysning av anbud og oppstart av kontrakt i ferjekontraktene, der ekstremverdiene er kun 1 måned (spesielle forhold) og 46 måneder.
- Av de 60 analyserte anbudspakkene var det i gjennomsnitt 2,4 tilbydere
- Gjennomsnittlig årlig produksjon i PBE-kilometer er 10,4 mill. PBE-kilometer
- Kontraktslengden er i gjennomsnitt 8 år
- Det er i gjennomsnitt 2,1 samband per pakke og 5,3 kaier.
- Ca. 50 prosent av pakkene er utlyst med kun ett samband.
- Anbudspakkene har i gjennomsnitt 2,5 fartøy per pakke

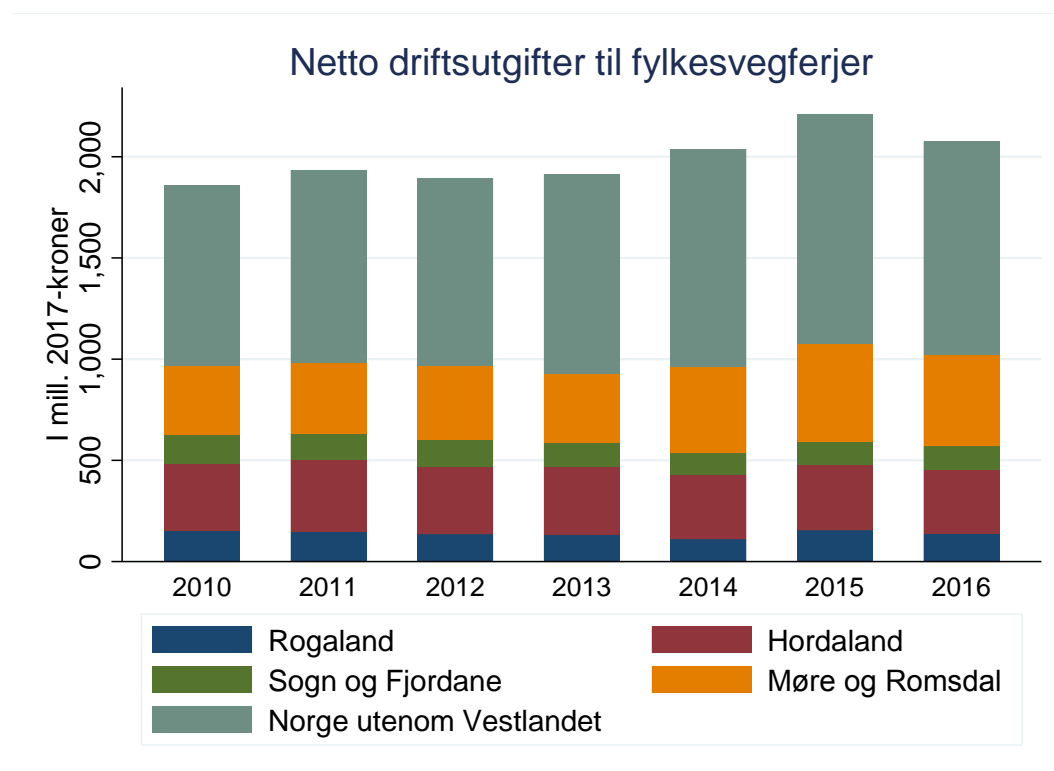
Det ble i denne rapporten gjort forsøk på å estimere en modell som skulle forklare forskjeller i pris mellom ulike anbudspakker. Dette arbeidet førte ikke frem, og det ble konkludert med at det er vanskelig å komme særlig lengre med analyser av kostnadsutvikling og kostnadsendringer i ferjemarkedet uten svært detaljerte opplysninger. Selv med slike detaljer vil vi også ha krevende

vurderinger rundt hvilke kostnader som er realistiske på sambandsnivå, og hvilke kostnader som må analyseres på pakkenivå. Vi har tidligere påpekt at det er knyttet usikkerhet til hvordan operatørene budsjetterer stordriftsfordeler i anbudspakker.

Rapporten viste i tillegg til at antall tilbydere i anbudskonkurranser ble redusert når flere konkurranser var lyst ut samtidig. Begrepet «samtidighet» ble benyttet, og for å motvirke redusert konkurranse ble det anbefalt at fylkene koordinerer seg slik at antall utlyste konkurranser på samme tid reduseres så mye som mulig.

3.2 FYLKENES UTGIFTER TIL FERJEDRIFT

Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterer årlige tall på fylkesnivå for netto driftsutgifter til fylkesvegferjer. Figuren under viser kostnader til fylkesvegferjer siden 2010. Denne figuren inneholder fylkenes rapporterte faktiske netto driftsutgifter til fylkesvegferjer, uavhengig av om samband er blitt nedlagt eller nye samband er blitt opprettet. Figuren gir derfor bare det riktige bildet på kostnadsutviklinga til ferjedrift for fylkene, men er ikke en oversikt over kostnadsutviklinga i ferjedrifta. Dette ser vi nærmere på i kapittel 3.5.



Figur 3.2 Netto driftsutgifter til fylkesvegferjer i fylkene på Vestlandet (Kilde: SSB)

Figuren viser at fylkene på Vestlandet har omtrent 50 prosent av utgiftene til drift av fylkesvegferjer. Samlede netto driftsutgifter er på om lag 2 milliarder kroner, og av disse har Vestlandsfylkene ca. 1 milliard.

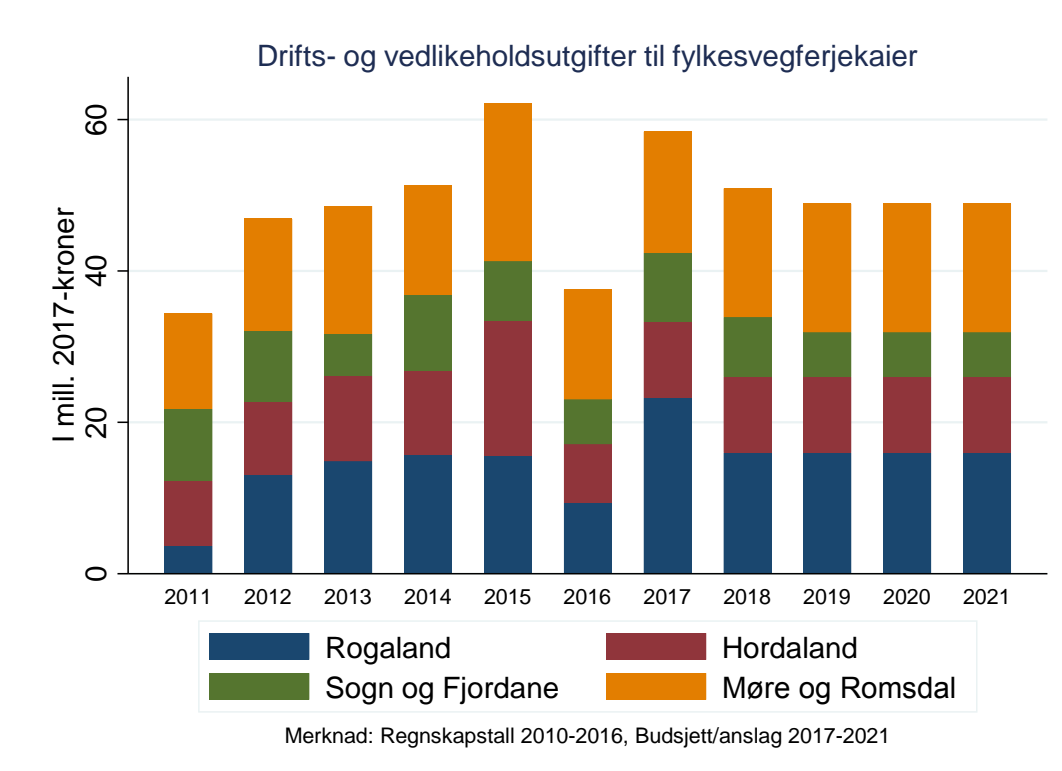
3.3 UTGIFTER TIL FERJEKAIER

Fylker på Vestlandsrådet står overfor store investeringer i kaianlegg de nærmeste årene. Den utløsende faktoren for disse investeringene er oppstart av kontrakter der elektrisk drift benyttes på ferjene.

Gjennom arbeidet i prosjektet har vi, som nevnt, foretatt en datainnsamling. Den informasjonen om fylkesvegferjekaier som er gjort tilgjengelig for oss vil bli presentert i dette kapittelet.

3.3.1 DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV FYLKESVEGFERJEKAIER

Fylkene fikk i spørreskjemaet som ble sent ut, spørsmål om nivået på drift og vedlikeholdsutgifter i perioden 2010-2016. Figuren og tabellen under er basert på de innrapporterte data fra fylkeskommunen. Vi ser at 2016 har lavere drift- og vedlikeholdskostnader enn de andre årene, uten at vi har analysert årsaken til dette nærmere. Figuren er utarbeidet etter fylkene sin rapportering. Fylkene ble i tillegg bedt om å angi budsjetterte utgifter i perioden 2017-2021 dersom dette var mulig å fremskaffe. Det er derfor viktig å være oppmerksom på at tallene fra og med 2018 er budsjett, og at tall for 2017 kan være ufullstendige.



Figur 3.3 Drift- og vedlikeholdsutgifter til fylkesvegferjekaier

Figuren over er basert på tallmateriale som oppgitt i tabell 3.5.

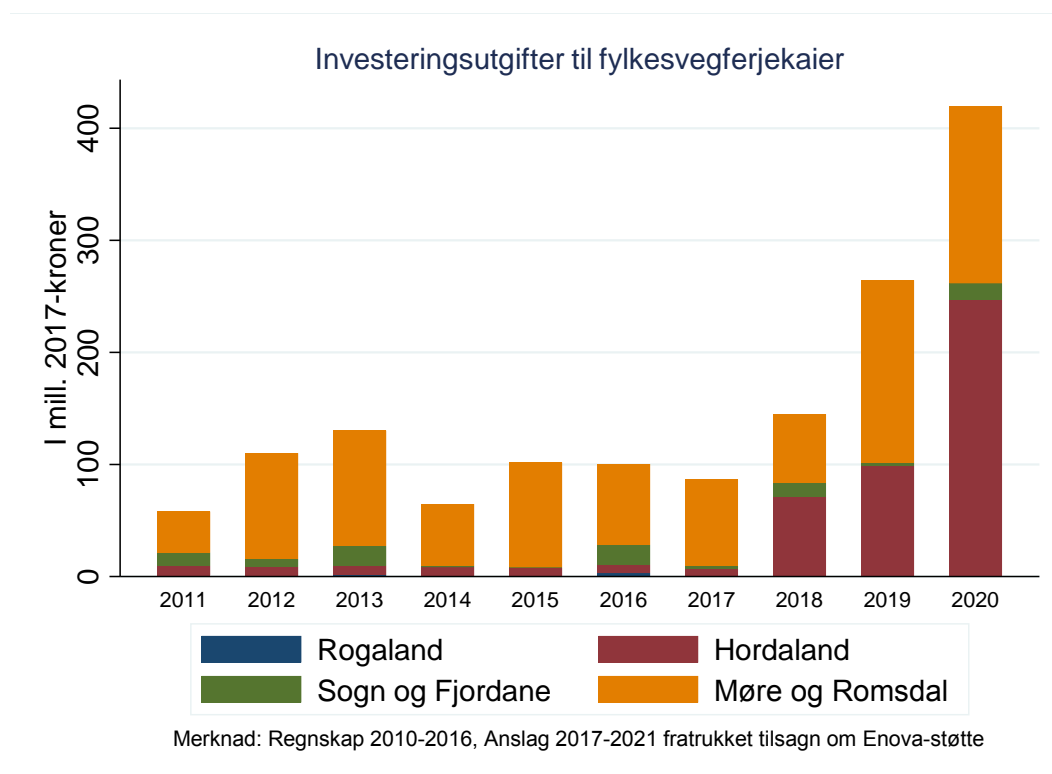
Tabell 3.1 Drifts og vedlikeholdsutgifter til ferjekaier, i mill. 2017-kroner

ÅR	ROGALAND	HORDALAND	SOGN OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL
2011	4	10	11	14
2012	15	11	10	17
2013	16	12	6	19
2014	17	12	11	16
2015	17	19	8	22
2016	10	8	6	15
2017	23	10	9	16
2018	16	10	8	17
2019	16	10	6	17
2020	16	10	6	17
2021	16	10	6	17

3.3.2 INVESTERINGSUTGIFTER I FERJEKAIER

Figuren under viser investeringsutgifter til ferjekaier i perioden 2011-2016, foreløpige tall/anslag for 2017 og forventede utgifter i perioden 2018-2020. Rogaland fylkeskommune oppgir at det ikke er lagt inn midler til oppgradering av ferjekaier i perioden 2018-2020, men at dette kan bli endret ved rullering av handlingsprogrammet. For 2010 har vi kun fått informasjon fra Sogn og Fjordane fylkeskommune, og de oppgir å ha hatt 49,7 millioner til investeringsutgifter i fylkesvegferjekaier dette året. Dette er betydelig over de investeringsutgiftene vi ser ellers i perioden 2010-2020.

Som figuren viser, så er investeringsutgiftene til ferjekaier ventet å stige betydelig i årene 2018, 2019 og 2020. Dette skyldes i all hovedsak at fylkene Møre og Romsdal og Hordaland må foreta investeringer som følge av overgang til elektriske fartøy.



Figur 3.4 Investeringsutgifter, fratrukket tilsagn om Enova-støtte, fylkesvegferjekaier Vestlandet

Enova-støtten er gitt som et tilsagn, og hva fylkene kan «hente ut» av denne støtten er avhengig av et kriteriesett som må være oppfylt. Utgiftene i årene 2018-2021 kan derfor bli større enn hva denne figuren viser. Tabellen under viser dataene fra figur 3.7.

Tabell 3.2 Investeringsutgifter, fratrukket tilsagn om Enova-støtte, fylkesvegferjer Vestlandet, i mill. 2017-kroner

ÅR	ROGALAND	HORDALAND	SOGN OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL
2011	1	8	12	37
2012	0	8	7	95
2013	2	8	17	103
2014	0	8	1	55
2015	0	8	0	93
2016	3	8	17	72
2017	0	8	2	77
2018	0	72	13	61
2019	0	99	3	163
2020	0	247	15	158

3.3.3 KOSTNADER TIL FERJEAIER 2010-2016 – FRA DIALOGEN MED FYLKENE

I dialogmøtene som ble gjennomført med fylkene ble følgende forhold nevnt om ferjekaier:

- Dårlig vedlikehold over tid kan gi økte investeringskostnader, og fremskynde behovet for investeringer.
- Det er ikke alltid det er riktig å begrunne investeringene i ferjekai med det grønne skiftet. Investeringer og oppgraderinga kunne uansett vært nødvendig.
- I noen tilfeller der investeringer utløses av ny teknologi, så kunne kaiene vært brukt noen år til. Dette under forutsetning av at ferjemateriell tilpasset kaiene ble benyttet.
- Det er et generelt vedlikeholdsetterslep, også på ferjekaier. Det har gitt en selvsagt prioritering der det først har vært nødvendig å utbedre det som har vært «i ferd med å ramle ned».
- Investeringer hittil har i stor grad vært knyttet til selve kaia, og i liten grad til oppstillingsarealet
- Det er eksempler på kaier der nye, større fartøy og økt frekvens har gitt skader på kaiene utover det som tidligere har kommet under «vanlig vedlikehold»
- Drift og vedlikehold har de senere årene blitt dyrere. Det er flere komponenter som må byttes.

3.4 KOSTNADSSTRUKTURER I FERJEDRIFTA PÅ VESTLANDET

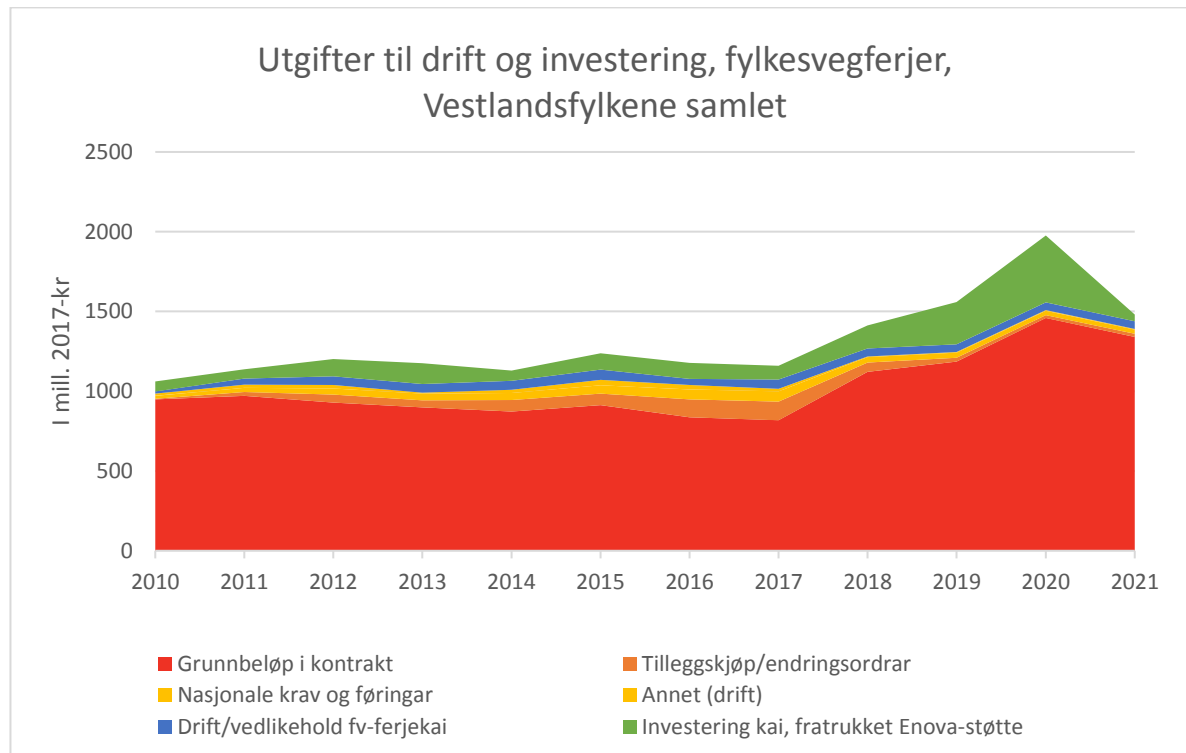
Med kostnadsstrukturer så refererer vi i dette tilfellet til kostnader som er gruppert i ulike kategorier. Disse kategoriene er:

- (1) Grunnbeløp i kontrakt: Avtalt kompensasjon ved inngåelse av kontrakt, inkludert framskriving av kontraktsum
- (2) Tilleggs kjøp/endringsordrer: Alle endringer i produksjon, fartøystørrelse eller annet som er avtalt gjennom endringsordre eller reforhandling
- (3) Nasjonale krav og føringer: For eksempel krav som følge av endret rabattsats på ferjekort, sikkerhetsbemanning, CO2avgift
- (4) Annet (drift): Diverse mindre poster som ikke passer inn i de tre andre kategoriene
- (5) Drift og vedlikehold ferjekai: Faktiske drift og vedlikeholdsutgifter.
- (6) Netto investeringer i ferjekai: Faktiske investeringer frem til og med 2016 og forventet investeringsbehov fratrukket tilsagn om Enova-støtte for årene fremover.

For alle kategoriene gjelder at vi frem til og med 2016 har regnskapstall, mens vi for 2017 og utover har forventet behov. Dette er anslag gitt oss av fylkene. Beløpene blir ytterligere usikre utover i perioden. Fylker er nå i anbudsprosesser, slik at nivået for 2021 for ferjedrifta i stor grad er en videreføring av nivået for 2020. Det samme gjelder for investering i ferjekai, der valgt teknologi i neste anbud vil påvirke nivået på investeringer i ferjekai. Det kan imidlertid virke som at nivåene frem til og med 2020 ikke har svært stor usikkerhet.

Figuren nedenfor inneholder alle ferjesamband som har vært/er operative, også samband som er lagt ned eller som er nyopprettet. Vi skiller her heller ikke mellom gamle og nye fylkesvegferjesamband. Vi vil i neste delkapittel vise en figur som inneholder kun samband som har vært opprettholdt hele perioden. Når vi ser Vestlandsfylkene under ett, så utgjør

ferjesamband som ikke har vært operative hele perioden mellom 30 og 43 mill. kroner hver enkelt år. Figuren vil dermed se lik ut, også når vi tar ut disse sambandene. Det er nivået som er litt forskjellig. Et nivåskifte på ca. 40 millioner kroner er vanskelig å få øye på i figuren. Tallene vises imidlertid i tabellen under.



Figur 3.5 Kostnader⁷ til ferjedrift og ferjekaier fordelt på kategori⁸, alle samband, Vestlandsfylkene

Dette er nivået på utgiftene fylkene ser fremover. Fra 2020 til 2021 finner vi en nedgang i kostnader. Deler av dette skyldes forventninger om lavere kostnader på Stavanger-Tau (Stavanger-Tau er forventet opprettholdt til og med 2021 i dette oppsettet. Sambandet blir imidlertid nedlagt når Ryfast åpner.) Fra 2018 til 2020 finner vi en betydelig økning i driftskostnader. Dette skyldes oppstart av nye anbud. Det kan se ut til at toppen i 2020 kan skyldes periodisering og/eller påløp av engangskostnader ved oppstart av kontrakter. Dette er vanskelig å få klarlagt sikkert uten tilgang på noe mer detaljert materiale. Vi har også tall som indikerer at grunnbeløp i kontrakt skal noe opp igjen for 2022 for de kontraktene vi har fått tall for.

⁷ Reduksjon i kostnadsnivået i 2021 skyldes at samband legges ned, samt at nivået på investeringer i ferjekaier går betydelig ned fra 2020 til 2021.

⁸ **(1)** Grunnbeløp i kontrakt: Avtalt kompensasjon ved inngåelse av kontrakt, inkludert framskriving av kontraktsum. **(2)** Tilleggskjøp/endringsordrer: Alle endringer i produksjon, fartøystørrelse eller annet som er avtalt gjennom endringsordre eller reforhandling. **(3)** Nasjonale krav og føringar: For eksempel krav som følge av endret rabattsats på ferjekort, sikkerhetsbemanning, CO2avgift.. **(4)** Annet (drift): Diverse mindre poster som ikke passer inn i de tre andre kategoriene. **(5)** Drift og vedlikehold ferjekai: Faktiske drift og vedlikeholdsutgifter. **(6)** Netto investeringer i ferjekai: Faktiske investeringer frem til og med 2016 og forventet investeringsbehov fratrukket tilsagn om Enova-støtte for årene fremover.

Dette betyr at presentasjon av figuren over og tabellen under er basert på fylkenes forventninger på kostnadsnivået. Vi har ved innhenting av data beskrevet hvordan dette skal rapporteres, slik at vi antar at tallene gir et tilstrekkelig bilde av situasjonen.

Tabell 3.3 Kostnader til ferjedrift og ferjekaier fordelt på kategori⁹, alle samband, Vestland fylkene

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	949	972	928	900	873	913	837	818	1121	1185	1460	1340
2	5	23	50	44	72	73	112	117	59	24	18	19
3	18	27	40	42	45	52	62	64	33	32	27	27
4	14	20	22	6	20	33	29	16	5	5	5	5
5	13	39	52	53	55	66	38	58	50	48	48	48
6	64	58	110	130	65	102	100	86	145	265	419	41
SUM	1062	1138	1203	1176	1130	1238	1179	1160	1413	1559	1976	1480

3.5 KOSTNADSUTVIKLINGA I FERJEDRIFTA PÅ VESTLANDET

For å isolere kostnadsutviklinga, så må vi se kun på ferjesamband som har vært i drift i hele perioden vi her ser på.

3.5.1 FERJESAMBAND I DRIFT PÅ VESTLANDET I PERIODEN 2010-2016

Siden forvaltningsreformen har det skjedd noen endringer i fylkesvegferjesambandene i de fire Vestland fylkene, i tabellen under vises de ferjesambandene som har vært i drift deler av perioden 2010-2016.

Tabell 3.4 Fylkesvegferjesamband i drift på Vestlandet i deler av perioden 2010-2016

<i>Fylke</i>	<i>Samband i drift deler av perioden 2010-2016</i>
<i>Rogaland</i>	Sand – Ropeid (2010-2015) Skudeneshavn – Kvitsøy – Mekjarvik (2010- 08.2013) Kvitsøy – Mekjarvik (09.2013-)
<i>Sogn og Fjordane</i>	Dale – Eikenes (2010-2013) Smørhamn – Kjelkenes (2010-05.2013) Hisarøy – Mjånes (09.2013-2016)
<i>Møre og Romsdal</i>	Volda-Folkestad (2014)

I tabellen under vises sambandene som fylkene har hatt ansvaret for i hele perioden 2010-2016

⁹ Se fotnote 8 forrige side.

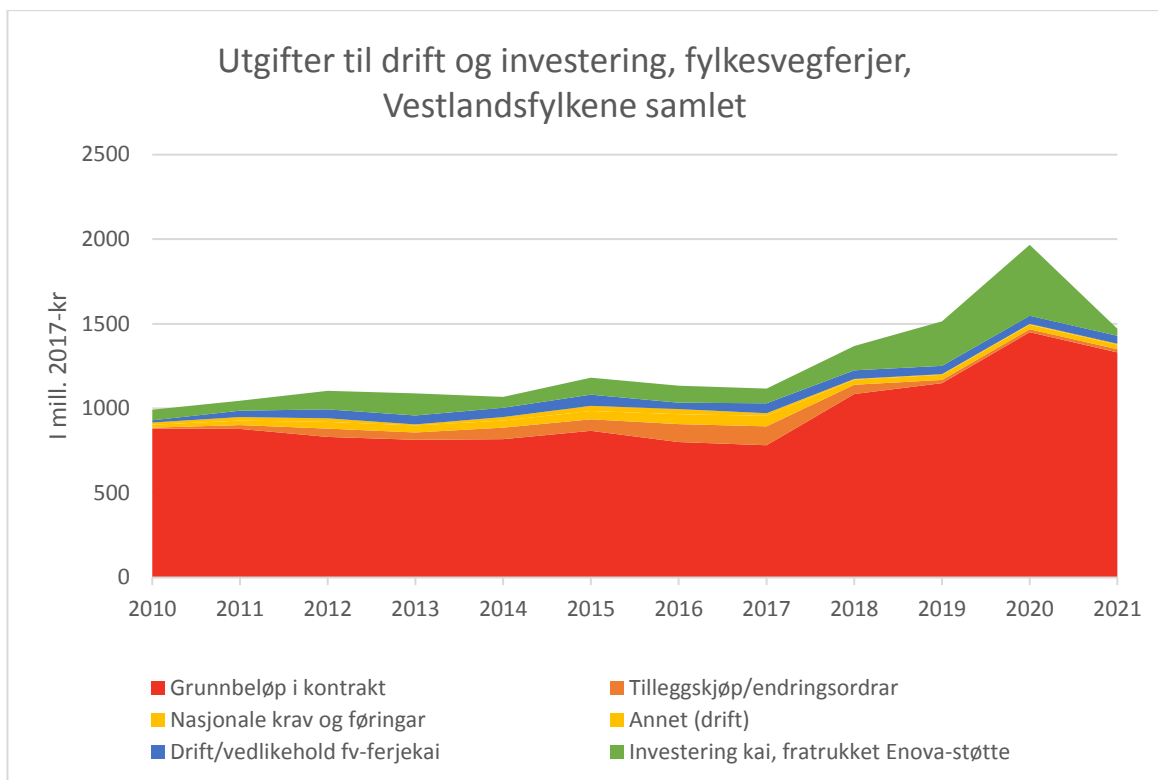
Tabell 3.5 Fylkesvegferjesamband i drift på Vestlandet i perioden 2010-2016

<i>Fylke</i>	<i>Samband i drift 2010-2016</i>	
<i>Rogaland</i>	Vassøy-Stavanger Stavanger – Tau Mekjarvik - Kvitsøy	Finnøysambandet Haugesund – Utsira
<i>Hordaland</i>	Skånevik - Matre - Utåker Skjersholmane - Ranavik Jektavik - Nordhuglo - Hodnanes Fjelberg - Skjersholmane Leirvåg - Sløvåg Langevåg - Buavåg Kvannadal – Utne Kinsarvik – Utne Gjermundshavn-Varaldsøy- Årsnes	Jondal - Tørvikbygd Fedje – Sævrøy Hjellestad - Klokkarvik Krokeide - Hufthamar Husavik - Sandvikvåg Hatvik - Venjanaset Halhjem – Våge Breistein - Valestrand Masfjordnes - Duesund
<i>Sogn og Fjordane</i>	Kaupanger kai – Frønningen Kabelferje Hisarøy Rysjedalsvika – Rutledal – Krakhella Daløy – Haldorsneset Askvoll – Gjervik – Fure	Askvoll – Fure – Værlandet Oldeide – Måløy Stårheim – Isane Barmen - Barmsund
<i>Møre og Romsdal</i>	Larsnes – Åram – Voksa – Kvamsøya Årvik – Koparneset Hareid – Sulesund Volda – Lauvstad Hundeidvika – Festøya Sæbø–Lekneset–Skår–Trandal–Standal Magerholm – Sykkylven Stranda – Liabygda Eidsdal – Linge Skjeltene – Lepsøya – Haramsøya	Brattvåg – Dryna – Fjørtofta – Harøya Solholmen – Mordalsvågen Aukra – Hollingsholm Småge–Orta–Finnøya–Sandøya–Ona Molde – Sekken Åfarnes – Sølunes Kvanne – Rykkjem Arasvika – Hennset Seivika – Tømmervåg Edøya - Sandvika

I tillegg er det i Sogn og Fjordane ett kommunalt samband, Solvorn – Ornes.

3.5.2 KOSTNADSUTVIKLINGA – PRESENTASJON AV KOSTNADSTALL

For å kunne si noe isolert om kostnadsutviklinga i ferjedrifta, vil vi vise en figur som kun viser kostnadsendringer på de sambandene som har vært operative hele perioden og som er budsjettert opprettholdt fremover. Ferjesambandet Stavanger-Tau er i dette oppsettet forutsatt opprettholdt til og med 2021, og de budsjetterte kostnadene fra fylkeskommunen er noe lavere enn for de andre årene. Dette forklarer deler av reduksjonen i «grunnbeløp i kontrakt» fra 2020 til 2021. So tidligere nevnt er ikke alle anbud med kontraktsoppstart i 2021 lyst ut eller avklart, slik at deler av anslagene for 2021 er basert på kontraktsummer der 2021 er lik 2020. Dette trenger ikke å bli tilfelle i realiteten.



Figur 3.6 Kostnader¹⁰ til ferjedrift og ferjekaier fordelt på kategori¹¹, samband operative hele perioden, Vestland fylkene

I tabellform gir dette oversikt som under.

Tabell 3.6 Kostnader¹² til ferjedrift og ferjekaier fordelt på kategori¹³, samband operative hele perioden, Vestland fylkene

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	881	879	831	814	817	867	801	782	1085	1149	1450	1331
2	5	23	50	43	69	68	107	112	54	19	18	19
3	17	26	39	42	42	49	59	62	30	30	27	27
4	14	20	22	6	20	30	29	16	5	5	5	5
5	13	39	52	53	55	66	38	58	50	48	48	48
6	64	58	110	130	65	102	100	86	145	265	419	41
SUM	993	1044	1105	1089	1068	1182	1134	1116	1369	1515	1967	1471

Dersom vi viser kostnadsutviklinga fylkesvis på Vestlandet, korrigert for nedlagt og nye samband, så gir dette en utvikling som i figuren under. Vi ser at utviklingen og forventningene fremover er ulike for de fire fylkene. Hordaland har den største forventede kostnadsveksten, mens Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal forventer en noe mer stabil kostnadsutvikling. Vi minner om at

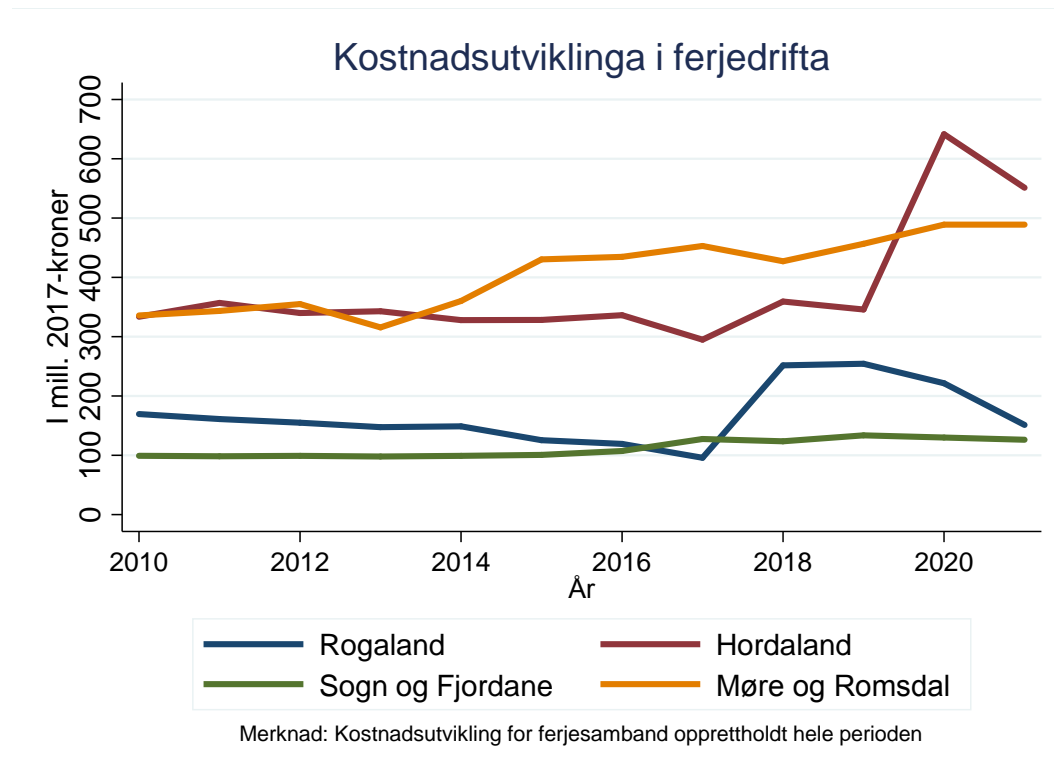
¹⁰ Reduksjonen fra 2020 til 2021 skyldes i hovedsak at nivået på investeringer i ferjekaier går betydelig ned fra 2020 til 2021.

¹¹ Se fotnote 8 side 35

¹² Som fotnote 10.

¹³ Se fotnote 8 side 35

det for Møre og Romsdal er antatt et kostnadsnivå i 2021 lik 2020. Dette kan endres når nye tilbud er lyst ut og avklart. Det er samband med forventet oppstart i 2021 der kostnader enda ikke er avklart.



Figur 3.7 Kostnadsutviklinga i ferjedrifta, samband opprettholdt hele perioden

3.5.3 KOSTNADSUTVIKLINGA – ANALYSE AV ANBUDSPAKKER

Som en del av oppdraget, og en analyse av kostnadsutviklinga, ba vi fylkene registrere utvalgte data om utgått og nye tilbudspakker. Hensikten var å avdekke om det har skjedd betydelig tilbudsøkning (i form av frekvens og kapasitet) samtidig som det har vært overgang til miljøvennlig teknologi. Gjennom en slik analyse ønsket vi å gi noen indikasjoner på årsaker til kostnadsendringer.

Med bakgrunn i det datagrunnlaget vi har hatt til rådighet så har det ikke mulig å gjøre noen konklusjoner, men vi har merket oss følgende enkeltpunkter som kan ha vært medvirkede til kostnadsøkninger i kontrakter der det ikke er stilt strengere og endrede miljøkrav:

- Operatørens prising av pakker og ikke enkeltsamband gjør at vi kan få ulike priser fra ett tilbud til et annet.
 - Det vil ha betydning både hvordan første pakke var designet (antall samband, hvilke samband og kontraktslengde for de ulike sambandene), og hvordan andre pakke var satt sammen.
 - Dette er forhold som fylkene kan påvirke til en viss grad, men eksterne forhold som for eksempel ferjeavløsningsprosjekter og ønske om nye måter å pakke på påvirker hvordan fylkene setter sammen tilbudspakker.

- Økning i produksjon.
 - I noen tilfeller økt daglig frekvens, og i andre tilfeller oppkjøp av ekstra produksjon både som økt frekvens og som økt frekvens i kombinasjon med ekstra fartøy både hele og deler av året.
 - Fylkeskommunene påvirker dette, men økt produksjon er begrunnet i økt trafikk.
- Kontraktslengde
 - Det er i en del tilfeller kontraktslengder ned mot 5 år, men med muligheter for opsjoner der opsjonene er gitt som 1 + 1 + 1 (Altså mulighet for å løse ut for ett år av gangen i inntil tre år). Skaper redusert forutsigbarhet for operatør, men økt fleksibilitet for oppdragsgiver.
 - Stavanger – Tau kommer som et spesielt eksempel der kontraktsperioden er 2 år, med mulighet for å løse ut 1 + 1 år i opsjon.
 - Dette reguleres av fylkeskommunene, men også her kan det være forhold som utløser behovet for å benytte kort kontrakter med flere års opsjon.
- Økt kapasitet
 - Ferjer med høyere PBE-kapasitet enn i foregående kontrakt. Begrunnes i trafikkvekst og prognostisert vekst.
 - Flere ferjer per samband.
- Nyere materiell
 - Lavere gjennomsnittsalder på ferjene i pakken.
 - Vi har her ikke gått inn på om dette er gitt som konkrete krav i utlysningene, eller om lavere gjennomsnittsalder kommer som en konsekvens av andre krav som er stilt (universell utforming, utslipp etc.)

For kontrakter og pakker der vi har hatt overgang fra tradisjonell til ny teknologi, så har vi noen punkter som kan nevnes utover at det er kommet ny teknologi i sambandene:

- Kapasitet i PBE
 - Endringer er fra inneværende og til ny kontrakt er varierende
 - Enkeltpakker har ingen endring
 - Kapasitetsjustering i PBE i en pakke
 - Generell økning i en annen pakke
- Produksjon
 - Mye likt dagens produksjon
 - Produksjonsøkning i én pakke.
- Anbudspakkene
 - Ingen av de utlyste anbudene har like pakker i inneværende kontrakt og i de nye kontraktene med ny teknologi
- Kontraktslengde
 - Langsiktige kontrakter for alle de nye anbudene
- Materiell
 - I stor grad nytt materiell på grunn av ny teknologi
- Antall tilbydere
 - Det har vært god interesse om de nye kontraktene. I pakker med mer enn et samband har det vært fra 3 til 5 tilbydere.

3.5.4 KOSTNADSUTVIKLINGA – FRA DIALOGEN MED FYLKENE

Fra dialogmøter med fylkeskommunene er følgende forhold påpekt som viktige forhold for kostnadsutviklinga:

- Anbudene har vært lavt priset, og kostnadsøkningen vi ser i dag skyldes derfor ikke bare ny teknologi og nye fartøy. Anbudsmarkedet modnes, og der vi tidligere så strategisk prising for å vinne markedsandeler så blir fylkene nå konfrontert med mer realistiske priser.
- For noen samband har det fra første til andre anbudsutlysning vært innstramning på krav
- Reguleringsklausulene (kpi) i de første kontraktene medførte underfinansiering til operatørene. Ferjeindeksen har senere langt på vei nøytralisert denne problemstillingen.
- I stor grad er også inntektsutviklingen (trafikkinntektene) blitt overvurdert.
- Endring i lover, forskrifter og myndighetsutøvelse har tidvis medført markant kostnadsvekst.

3.6 DET GRØNNE SKIFTET

De fire fylkene på Vestlandet har i ulik grad samband i drift med lav- eller nullutslippsteknologi, og erfaringene så langt er derfor noe begrenset. Både Hordaland og Møre og Romsdal har inngått nye avtaler der ny teknologi i stor grad er basert på elektrisk drift. I Sogn og Fjordane er ett samband lyst ut med forutsetning om elektrisk drift, mens det i Rogaland foreløpig ikke er tatt i bruk elektrisk drift i ferjesamband. Sambandet Stavanger – Tau driftes av gassferjer.

I Rogaland er det ingen eksplisitte vedtak om hvilken teknologi som skal benyttes i fremtidige ferjeandbud. De store ferjene blir i løpet av få år avløst av større vegprosjekt, slik at ferjer vil ha noe mindre betydning her enn for de andre fylkene. Hurtigbåt er desto viktigere i dette fylket.

3.6.1 ERFARINGER MED NY TEKNOLOGI SÅ LANGT – DIALOG MED FYLKENE

I dialogmøter med fylkeskommunene ble flere tema nevnt i forbindelse med det grønne skiftet, og vi vil punktvis nevne det som fylkeskommunene var opptatt av.

- Ferjekai og oppstillingsareal
 - Elektrisk drift gir behov for en rekke investeringer på land, herunder nettoppgraderinger, batteribanker, ladeplugg, fortøyningsautomater
 - I startfasen av en teknologiutvikling, så er det vanskelig å skape standardiserte løsninger på ferjekai (både selve kai og ladeløsninger). Dette kan føre til ulike løsninger, samt løsninger som blir spesifikke for hver enkelt kai.
 - Det er ikke bare den nye teknologien som gjør at kaier må ombygges og oppgraderes. Nye og større fartøy kommer inn, og det i seg selv utløser ofte behov for tiltak.
- Ny teknologi og praktiske utfordringer
 - Ladetid kan gi lavere frekvens, eller behov for flere ferjer
 - Rekkevidde/ladetid kan gi behov for nytt anløpsmønster (ombygging, eventuelt nye kaier på andre steder enn det vi har i dag)

- Kostnadene
 - Presset på bygging av fastlandsforbindelser øker når
 - kostnadene i ferjeandbud går opp. «Sjøtransporten priser seg ut.»
 - ferjetilbudet oppleves «for dårlig»
 - Fremdriftskostnaden blir noe lavere ved elektrifisering, men investeringene øker
- Ferjeflåten
 - Gjennomsnittsalderen har vært på 27-30 år. En fornyelse av flåten hadde vært nødvendig, uavhengig av det grønne skiftet.
 - Ny teknologi i små samband kan være utfordrende. Skreddersøm av fartøy kan i enkelttilfeller være nødvendig (på grunn av spesielle behov i samband med lav trafikk), og dette kan gi utslag på forholdsvis høy investeringskostnad (risiko for mindre sannsynlighet for gjenbruk prises inn ved kortere avskrivningstid). Oppdragsgiverne forsøker å motvirke en slik risikoprisering ved å unngå skreddersøm og spesialtilpasning så langt det lar seg gjøre.

3.6.2 ERFARINGER MED NY TEKNOLOGI SÅ LANGT - DATAANALYSE

Vi har i dette avsnittet gått gjennom konkurransegrunnlagene og kontraktsdokumentene knyttet til de siste ferjeandbudene i Møre og Romsdal og Hordaland, som alle stiller strenge krav til miljøbelastning og forutsetter utvikling av ny grønn teknologi.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal har nylig lagt ut Nordmørspakken (fire samband) og Sulapakken (to samband) på andbud og vi har gått gjennom konkurransegrunnlag og kontraktsdokumenter for de to andbudene for bl.a. å vurdere risikofordelingen mellom operatør og oppdragsgiver. Andbudene gjelder begge bruttokontrakter, det vil si at oppdragsgiver vil ha inntektsansvaret mens operatøren vil ha kostnadsansvaret.

Risikofordeling mellom operatør og oppdragsgiver når det gjelder miljøkravene og ny teknologi

I Nordmørspakken blir pris vektlagt 85% mens energieffektivitet (GJ/år) og miljøeffektivitet (tonn CO₂/år) blir vektlagt 7,5% hver. Det er også lagt inn maksimal tillatt miljøbelastning (5000 tonn/år og 82 000 GJ/år). Tilbud med miljøbelastning utover dette ville bli avvist.

Når det gjaldt Sulapakken var prisen vektlagt 80%, mens energieffektivitet (GJ/år) var vektlagt med 7,5% Når det gjaldt miljøeffektivitet var tonn CO₂-ekvivalenter/år vektlagt med 7,5%, mens tonn NO_x/år var vektlagt 5%. Det var også i kontrakten lagt inn maksimal tillatt miljøbelastning (7200 tonn CO₂-ekvivalenter pr.år og 144 000 GJ/år). Tilbud med miljøbelastninger over dette ville blitt avvist. Det var ikke lagt inn maksimalbelastning på NO_x-utslipp.

Slik kontraktene er utformet kan det se ut som ansvaret i stor grad tilfaller den som i størst grad kan påvirke risikofaktoren. Operatøren slipper å ta risikoen ved inntektene og kan konsentrere seg om kostnadssiden og prise inn usikkerheten ved ny teknologi. Oppdragsgiver kan dermed konsentrere seg om markedsføring, finne optimale takster og utvikle informasjonssystemer som vil gjøre det kundevennlig, fremtidsrettet og attraktivt å benytte ferjetilbudet.

Totalbudsjettet fra operatør skulle inneholde

- Skipskostnader inkl. reservemateriell
- Sambandskostnader
- Kapitalkostnader
- Kostnader til infrastruktur og fremtidsteknologi på kai
- Oppgradering av strømmettet
- Beredskapskostnader
- Støtte fra Enova
- Støtte fra NOx-fondet
- Støtte fra eventuelle andre ordninger.

Støtteordninger skal komme til fradrag i totalbudsjettet. Ved å utforme kravspeken på denne måten gir dette operatøren incitament til å søke om tilgjengelige støtteordninger for å avgrense totalbudsjettet. Det gir også muligens incentiver til å avgrense kostnadene som kreves på landanleggene for å få den nye teknologien operativ.

Selv om oppdragsgiver vil ha ansvaret for kostnadene ved infrastrukturen på land skal det likevel prises inn i anbudet. Operatørene vil ha best forutsetninger for å gjøre dette da landanlegg og skipsteknologi må kunne samvirke. Kostnadsikkerheten ved disse anleggene tilfaller altså likevel oppdragsgiver.

Mislighold

Mislighold av kravene som er lagt inn i anbudsdokumentene, vil kunne bli sanksjonert med dagbøter. Mislighold skjer dersom oppdraget ikke blir utført i samsvar med kravene som er gitt i kontrakten, og det ikke skyldes forhold den andre parten svarer for eller force majeure. Det tillegges partene i kontrakten informasjonsplikt. Dersom det er grunn til å tro at en part kan bli forhindret fra å oppfylle sine forpliktelser etter kontrakten, skal han straks varsle den andre parten. Det skal samtidig opplyses om hva som vil bli gjort for hindre den manglende kontraktsoppfyllelsen.

Ved mislighold har oppdragsgiver rett til å kreve gebyr/trekk i vederlag. Dersom misligholdet ikke blir opprettet innen utløpt frist, har oppdragsgiver rett til å pålegge dagbot fram til forholdet er blitt rettet. Samlet dagbot skal ikke overstige 10% av årlig kontraktsum.

Det er i kontraktene i Møre og Romsdal etter det vi kan se ikke lagt inn bonusordninger.

Hordaland

Hordaland la i 2016 ut 5 rutepakker på anbud. Anbudene ble kjørt som separate konkurranser. Alle kontraktene var bruttokontrakter, det vil si at oppdragsgiver vil ha inntektsansvaret og operatør vil ha kostnadsansvaret.

Risikofordeling mellom operatør og oppdragsgiver når det gjelder miljøkravene og ny teknologi

I Hordaland sine anbud blir pris vektlagt 70%, mens miljøeffektivitet (tonn CO₂/år) og energieffektivitet (GJ/år) blir vektlagt 15% hver. Maksimumsnivå på miljøverdier er vist i tabell 1 for de ulike anbudspakkene.

Tabell 3.7: Maksverdier miljø knyttet til de fem anbudspakkene i Hordaland

Rutepakke 1	Verdi/år
Miljø	14 000 tonn CO2 ekvivalenter
Energi	259 000 GJ
Rutepakke 4	Verdi/år
Miljø	100 tonn CO2 ekvivalenter
Energi	1 900 GJ
Rutepakke 2	Verdi/år
Miljø	9 900 tonn CO2 ekvivalenter per år
Energi	175 000 GJ
Rutepakke 3	Verdi/år
Miljø	1 100 CO2 ekvivalenter
Energi	27 000 GJ
Rutepakke 5	Verdi/år
Miljø	3 800 tonn CO2 ekvivalenter per år
Energi	70 000 GJ

Tilbud med miljøverdier som overgår maksimaltallene blir avvist.

Utformingen av anbudene er ellers ganske likt som for Møre og Romsdal. I totalbudsjettet skulle operatøren prise følgende elementer:

- Skipsbudsjett
- Sambandsbudsjett inkl. beredskap og reservemateriell.
- Nettooppgradering kaiombygging, infrastruktur og installasjoner
- Oppgradering av strømnnett
- Støtte fra Enova
- Støtte fra NOx-fondet

Støtte fra Enova og NOx fondet skulle komme til fradrag i totalbudsjettet, mens kostnader til landanlegg skulle inkluderes i totalbudsjettet, selv om oppdragsgiver vil ha kostnadsansvaret for dette.

Vi opplever altså en lik fordeling av risiko mellom operatør og oppdragsgiver for begge fylkene vi har sammenlignet. I utvelgelsen av operatør har Hordaland vektlagt miljøkravene mere når det gjelder pris enn det Møre og Romsdal har gjort. Begge anbudene har likevel såpass klare krav til maks miljøbelastning at det gir incentiver til ny teknologi.

Bonus/malus

I Hordalandskontraktene blir Operatør gitt en bonus for punktlig drift. I samband der antall forsinkelser er 1% eller lavere blir det utbetalt en bonus på 1% av sambandsbudsjettet.

Også i Hordaland opereres det med trekk i vederlag eller dagbøter dersom kravene i kontrakten ikke blir innfridd eller misligholdt både med tanke på miljøbelastning, åpningstid og punktlighet, dersom det ikke skyldes årsaker som operatør ikke rår over. Her er det også varslingskrav med forslag til lukking av avvik som gjelder.

3.7 UTFORDRINGENE PÅ VESTLANDET

Et tema fra samtale vi hadde på Vestlandet, var utfordringene fremover innen ferjedrifta. Det ble da kommentert at med kostnadsøkninger, uten at rammevilkårene endres, så vil takster måtte brukes mer aktivt for at fylkene skal være i stand til å tilby en tilstrekkelig standard på tilbudet. Eksempel på måter å benytte takstene på er differensierte rabattstrukturer, både mellom fylker og mellom samband internt i hvert fylker. I tillegg vil det bli aktuelt å se på takstene generelt, ved at fylkene velger andre nivå enn det som er foreslått i riksregulativet. En konsekvens av dette er også at vi får for eksempel ulik betaling for el-bil på riks- og fylkesvegsamband.

Et annet tema som ble påpekt i kapittel 3.4, er at anbudsmarkedet i ferjedrifta modnes og kostnadene er på vei oppover også av den grunn. Konkurranseselementet er også nevnt, men fylker mener at dette er til stede. Selv om det i tilfeller er kun to tilbydere.

Det er også uttrykt bekymring for tilgangen på kraft/spenning fra strømmettet, som også er en viktig faktor fremover dersom bruk av elektriske ferjer fortsetter. Der kan fylkene stå overfor til dels store kostnader dersom prinsippene for utbygging av kraftnettet fortsetter som i dag, der det er den som utløser behovet for oppgradering av linje/framføring som må betale det det koster. Nettselskap og energiloven blir oppfattet som «ferskvare» og er en risikofaktor. Risiko for prisen på nett-tariffen er også nevnt som en av utfordringene fremover.

På kaisida er utfordringene knyttet til kostnadsøkning ved vedlikehold som følge av at tilpasninger er blitt dyrere. Vedlikeholdskostnadene kan også øke ved vedlikehold på kaier med større installasjoner der vedlikeholdet i enkelte tilfeller må tas fra sjøen.

Begrepet «forventning» er også nevnt som en av utfordringene fremover. Forventninger kommer fra politisk nivå, fra innbyggerne og fra næringslivet. Forventningene er ikke alltid samsvarende med de rammebetingelsene som eksisterer. Forventningene er både knyttet til miljø, kapasitet og frekvens.

Trafikkvekst og begrenset oppstillingsareal på kai utløser behov for økt frekvens og med det økte driftskostnader, alternativt kan det dersom det ikke er rom for økt frekvens utløse behov for investering i større oppstillingsareal på kai.

Pålegg og føringer fra nasjonale myndigheter nevnes også som ett av de forholdene som skaper utfordringer.

4 KOSTNADER OG RAMMEOVERFØRINGER - NÅSITUASJONEN

Vi har i kapittel 2 og 3 vist nivåene på overføringer i inntektssystemet til ferjedrift og til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier. Overføringer direkte knyttet til fylkesvegferjekaier har vært vanskelig å isolere. Ved hjelp av data fra fylkeskommunene har vi hatt mulighet til å fremstille figurer og tabeller som viser utgiftene fylkene har hatt knyttet til ferjedrift og til ferjekaier. I dette kapittelet vil vi sammenstille informasjonen fra kapittel 2 og 3 i figurer.

4.1 FYLKESVEGFERJEDRIFTA

I dette avsnittet sammenlignes overføringer til ferjedrift med det som fylkeskommunene oppgir som faktisk bruk til fylkesvegferjer. Vi har her benyttet figurer som viser overføringer til nye fylkesvegferjer og fylkesvegferjer, samt våre anslag på overføringer til gamle fylkesvegferjer.

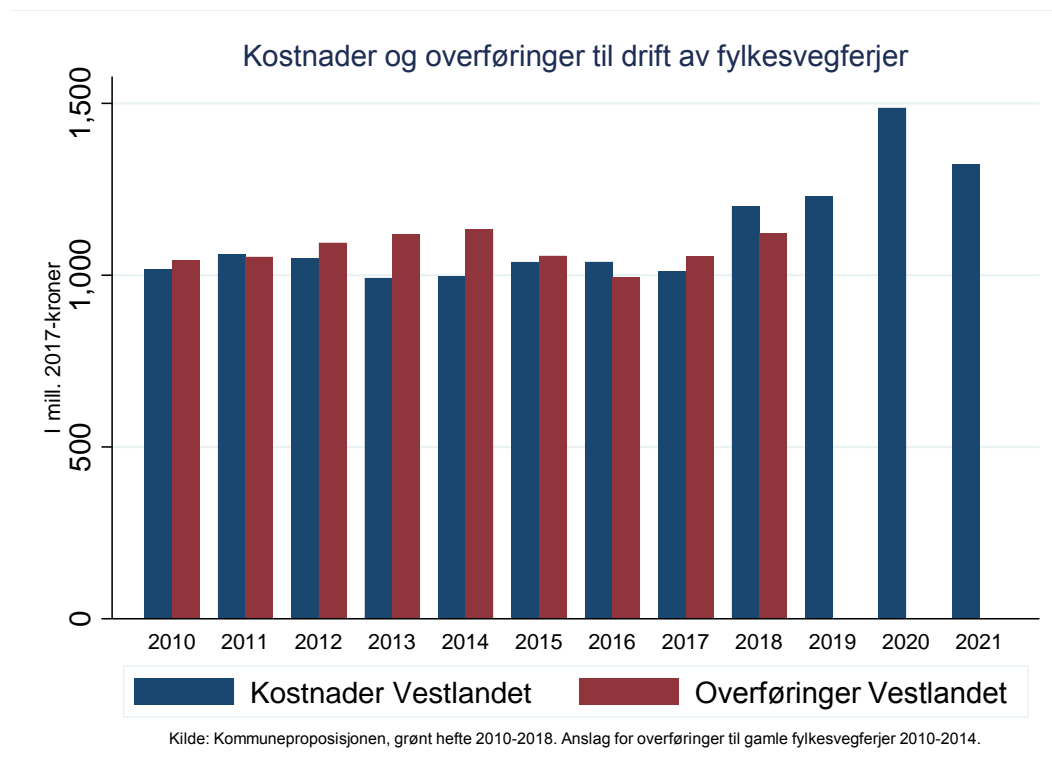
Vi viser først illustrasjoner for Vestlandet samlet, og deretter fylkesvise figurer. For alle figurene gjelder forutsetninger som beskrevet tidligere, der årene 2010-2016 har regnskapstall for ferjedrift, 2017 er prognose og anslag, og 2018 og utover er budsjetterte kostnader til drift. For tall fra inntektssystemet har vi i perioden 2010-2014 summert overføringer gitt som særskilt fordeling til nye fylkesvegferjer, samt benyttet våre anslag på overføring til gamle fylkesvegferjer gitt i tabell 2.5. I perioden 2015-2018 er tall og informasjon fra Kommuneproposisjonen benyttet, og for 2019-2021 har vi antatt likt nivå som i 2018. Det betyr at vi ikke har lagt inn årlig forventet vekst, men vi har forutsatt at styrkingen på 100 mill. kroner til båt- og ferjesektoren videreføres årlig. Tabellen under viser hvilke tall figurene er laget ut ifra.

Tabell 4.1 Kostnader og overføringer til fylkesvegferjer, i mill. 2017-kroner

År	Rogaland		Hordaland		Sogn og Fjordane		Møre og Romsdal	
	Kostnad	Overføring	Kostnad	Overføring	Kostnad	Overføring	Kostnad	Overføring
2010	240	155	334	390	107	161	336	337
2011	230	155	357	397	131	161	344	341
2012	223	168	340	407	132	183	355	336
2013	211	172	343	415	123	188	316	344
2014	196	174	328	420	104	191	368	349
2015	174	122	328	345	106	142	430	447
2016	156	139	336	318	112	139	435	398
2017	130	148	295	338	133	148	453	422
2018	285	184	359	383	129	159	427	396
2019	288		346		139		457	
2020	221		642		135		489	
2021	221		642		135		494	

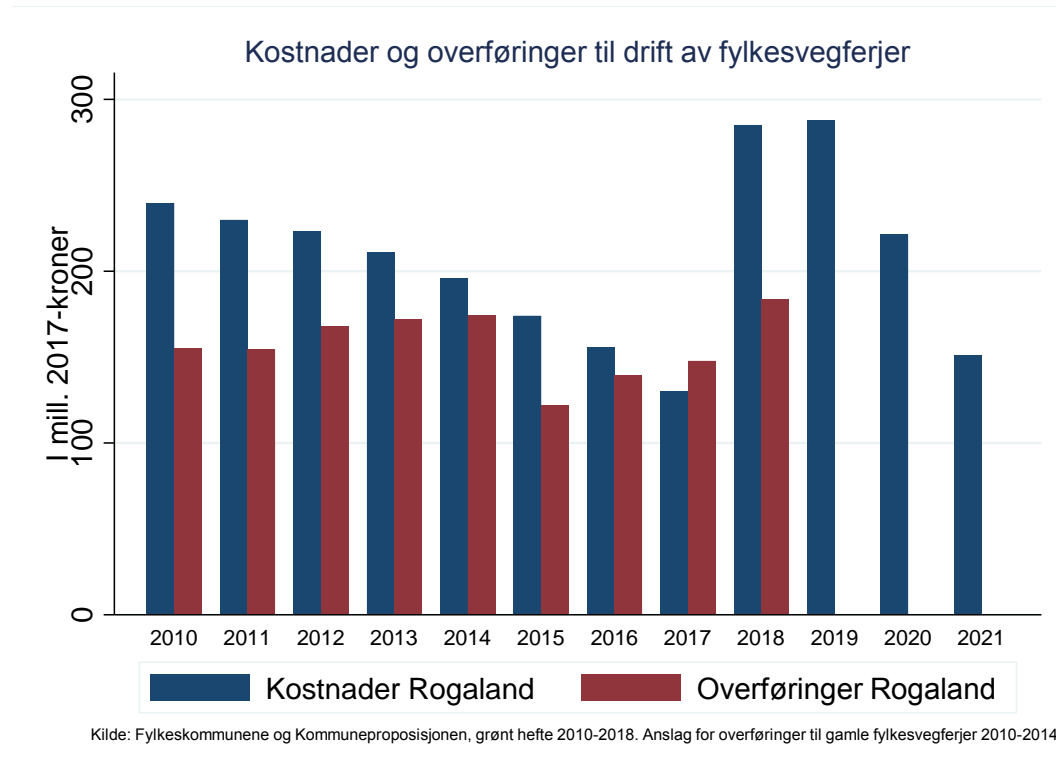
For Vestlandet samlet finner vi at overføringene frem til og med 2017 skulle være tilstrekkelig til å dekke de faktiske utgiftene som fylkene hadde, med unntak av 2016 da overføringene er for lave. Fra og med 2018 vil det derimot bli en underfinansiering av ferjedrifta på Vestlandet, gitt at overføringene i 2018, 2019 og 2020 blir tilnærmet lik overføringene i 2017 samt en svak vekst. Det

er imidlertid noe usikkerhet til både ramme og fordeling mellom fylker fra og md 2019. Statens vegvesen, Vegdirektoratet, er på oppdrag fra Kommunaldepartementet i ferd med å oppdatere den nasjonale ferjestandarden, med tanke på å implementere denne i den normative modellen som ligger til grunn for overføringer til fylkesvegferjer. I 2018 ble det gitt en styrking til båt- og ferjesektoren på 100 mill. kroner, og det er heller ikke kjent om denne styrkingen blir videreført. Vi har derfor ikke synliggjort anslag på overføringer til ferjedrift i perioden 2019-2021. Økningen i «Kostnader Vestlandet» skyldes oppstart av nye kontrakter der kostnadene er høyere enn det vi finner i inneværende kontrakter.



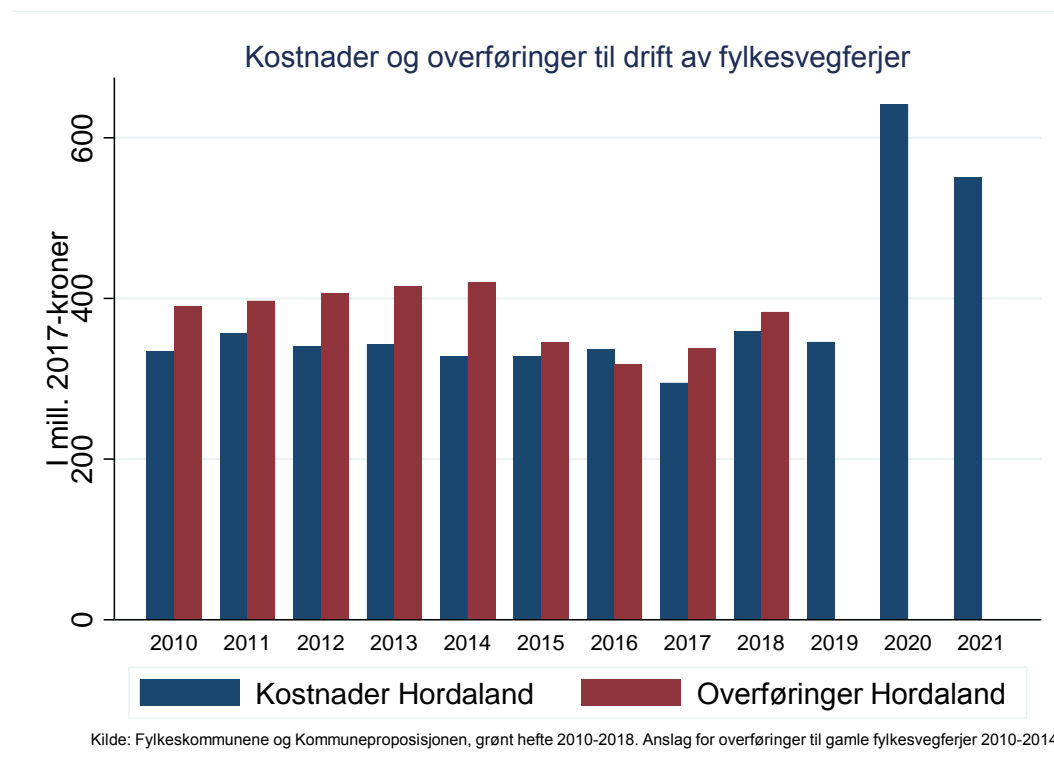
Figur 4.1 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Vestlandet samlet

Når vi ser isolert på kostnader og overføringer til Rogaland, så må vi kommentere at utgiftsnivået for 2010 er noe usikkert. Her manglet delvis rapporteringen, og vi anslo nivået på det som ikke var rapportert til oss. Vi regner med at dette ikke gir betydelige utslag. Rogaland har hatt høyere kostnader enn overføringer i perioden 2010-2016 og i 2018. I 2017 var overføringene høyere enn kostnadene. Frem til Stavanger-Tau er nedlagt, så kan det se ut til at Rogaland vil få mindre overføringer enn hva det faktiske forbruket er anslått til å bli.



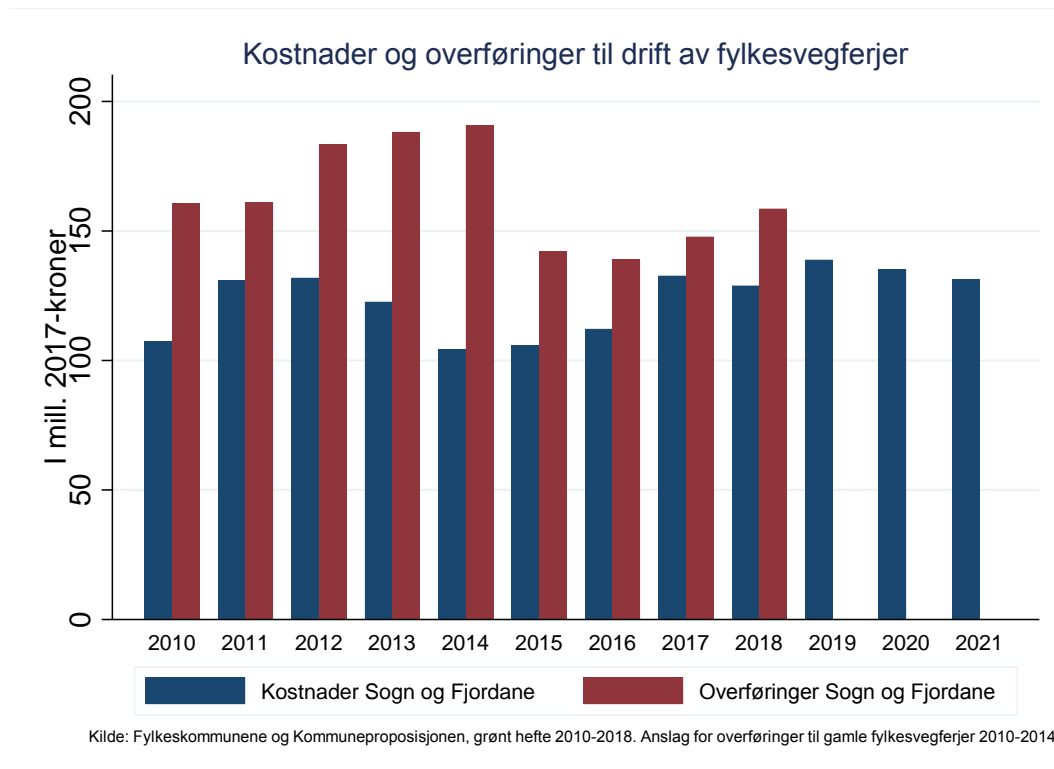
Figur 4.2 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Rogaland

For Hordaland finner vi at overføringene til ferjedrift har vært høyere enn faktisk i bruk i perioden 2010-2015 og det samme ser ut til å gjelde for perioden 2017-2019. I 2016 var overføringene lavere enn kostnadene. I årene fra og med 2020 er det grunn til å tro at overføringene vil være betydelig lavere enn forventet forbruk. Det er i Hordaland forventet oppstart av nye kontrakter i årene fremover, og kostnadsøkningen i ferjedrifta skjer ved oppstart av de nye kontraktene.

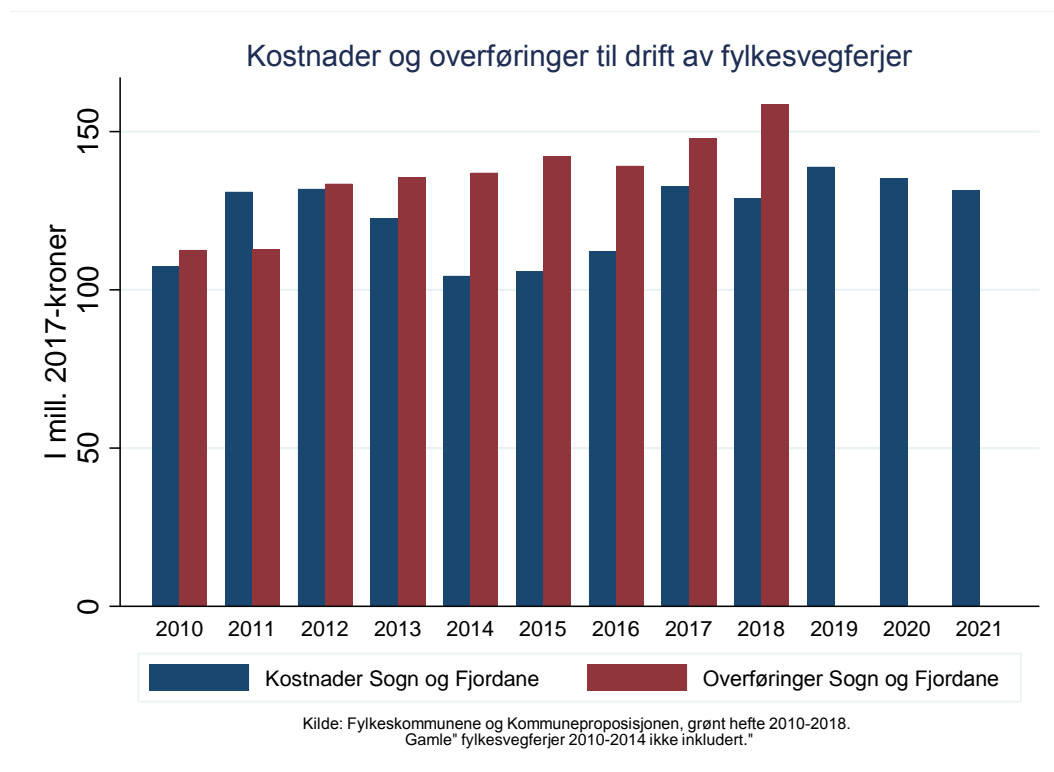


Figur 4.3 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Hordaland

I Sogn og Fjordane viser våre beregninger at overføringer til ferjedrift er høyere enn forbruket har vært, og det samme kan se ut til å gjelde fremover. I dette fylket er det i tillegg for enkelte samband vært uklarheter om sambandet er regnet som hurtigbåtsamband eller ferjesamband. Det kan påvirke utgiftsnivået for enkeltår. En annen av årsakene til at Sogn og Fjordane ser ut til å få høyere overføringer enn hva de faktisk har i kostnader, er at det for dette fylket er sannsynlig at vårt anslag på andel overføring til «gamle» fylkesvegferjer er for høyt. En figur uten anslaget for «gamle» fylkesvegferjer gir et annet bilde av situasjonen.

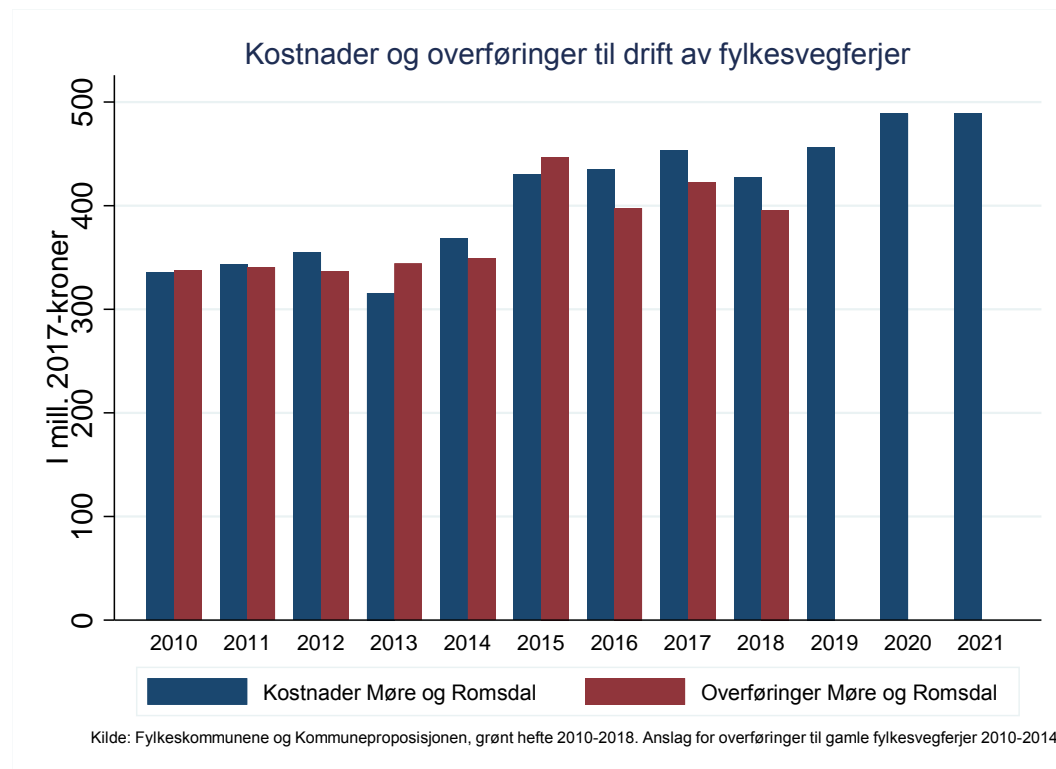


Figur 4.4 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Sogn og Fjordane



Figur 4.5 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift (uten anslag på overføringer til «gamle» fylkesvegferjer), Sogn og Fjordane

I Møre og Romsdal var overføringene i 2010 og 2011 tilsvarende faktisk forbruk, mens det for perioden 2012-2017 har vært 20-30 mill. kroner i differanse mellom faktisk forbruk og overføringer via inntektssystemet. Fire av årene har overføringer vært lavere enn faktisk forbruk, og to av årene har overføringer høyere enn faktisk forbruk. Dersom vi antar at overføringene er tilnærmet lik 2018, inkludert en svak vekst, også fremover, så ser det ut til at ferjedrifta i Møre og Romsdal vil være underfinansiert i perioden frem til 2021.



Figur 4.6 Sammenligning av kostnader og overføringer til ferjedrift, Møre og Romsdal

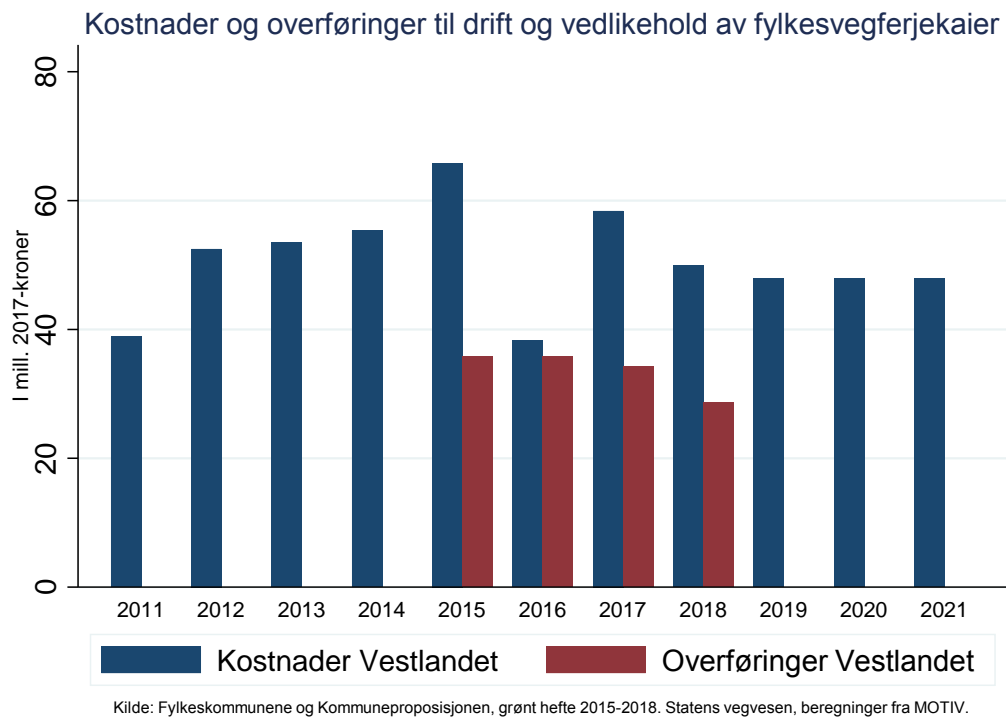
4.2 FYLKESVEGFERJEKAIER

I dette avsnittet sammenlignes overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier med det som fylkeskommunene oppgir som faktisk bruk. For investeringer har vi ikke klart å fremskaffe informasjon som dokumenterer at det er særskilte overføringer knyttet til ferjekaier.

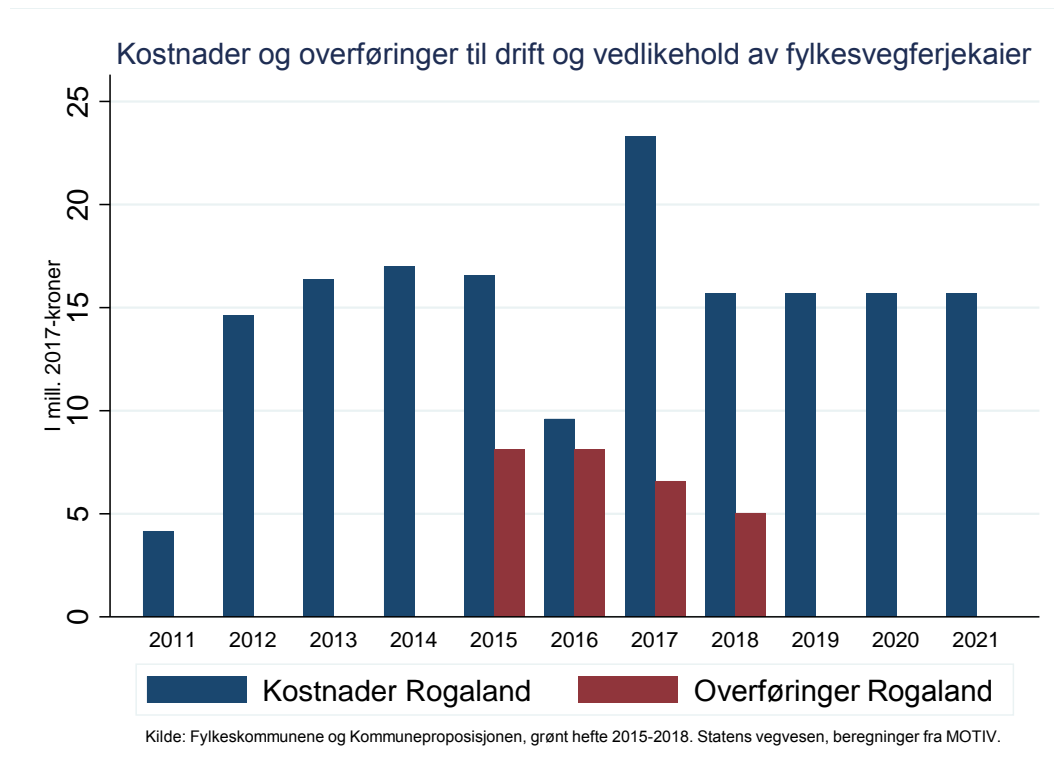
4.2.1 FYLKESVEGFERJEKAIER – DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Vi viser først illustrasjoner for Vestlandet samlet, og deretter fylkesvise figurer. For alle figurene gjelder forutsetninger som beskrevet tidligere, der årene 2010-2016 har regnskapstall for ferjekaier, 2017 er prognose og anslag og 2018 og utover et budsjettert kostnader til drift og vedlikehold. Vi ser at 2016 har lavere drift- og vedlikeholdskostnader enn de andre årene, uten at vi har analysert årsaken til dette nærmere. I perioden 2015-2018 er tall og informasjon fra Kommuneproposisjonen benyttet med vektorer for drift og vedlikeholdsmidler, beregnet ut fra andeler til fylkesvegferjekaier er basert på tilsendt informasjon fra Statens vegvesens årlige beregninger i MOTIV. For årene fra og med 2019 har vi ikke gjort anslag på overføringer. Overføringene kan endres fra år til år dersom forutsetninger eller andre beregninger endrer seg. Tabell 2.7 og tabell 3.5 viser forutsetningene figuren er laget på.

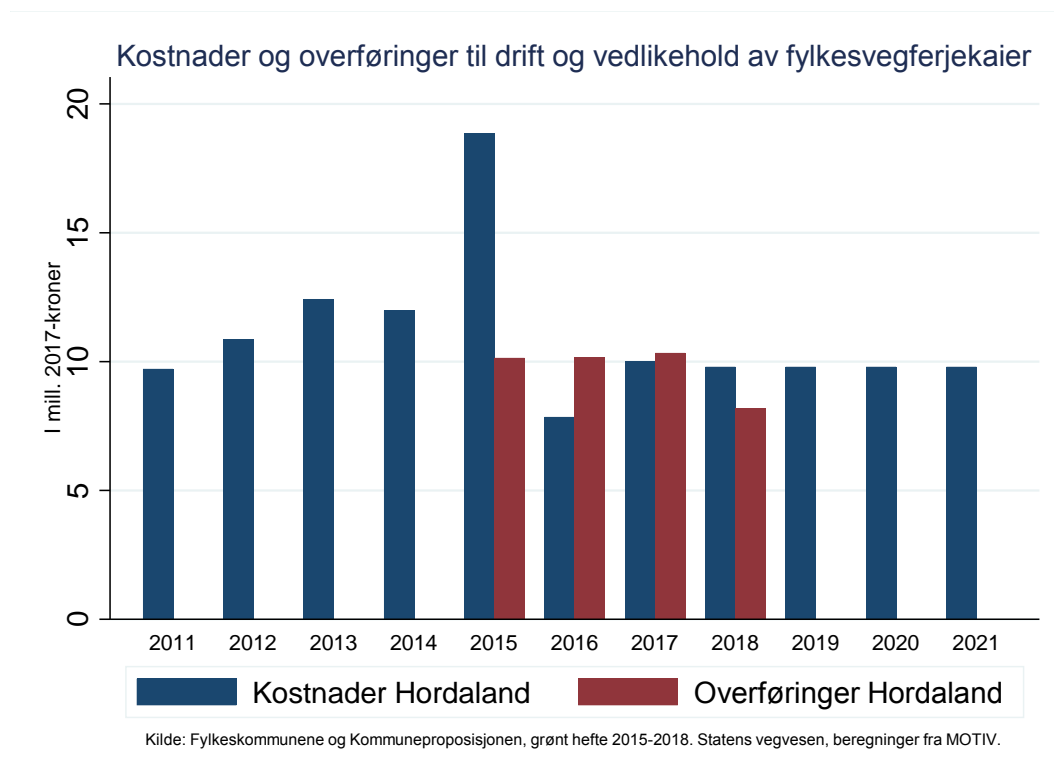
Figurene viser jevnt over at overføringer til drift og vedlikehold av ferjekaier er lavere enn de kostnadene fylkene har på drift og vedlikehold. Unntaket er 2016 da fylkeskommunene rapporterte om spesielt lave kostnader til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier.



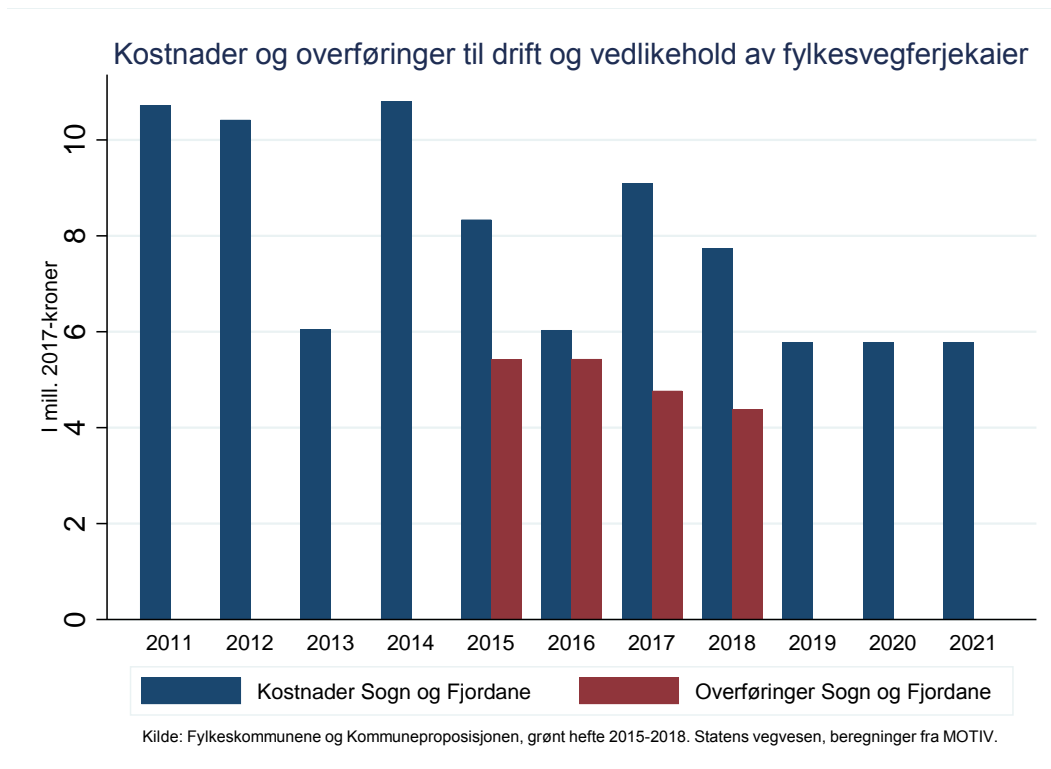
Figur 4.7 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Vestlandet



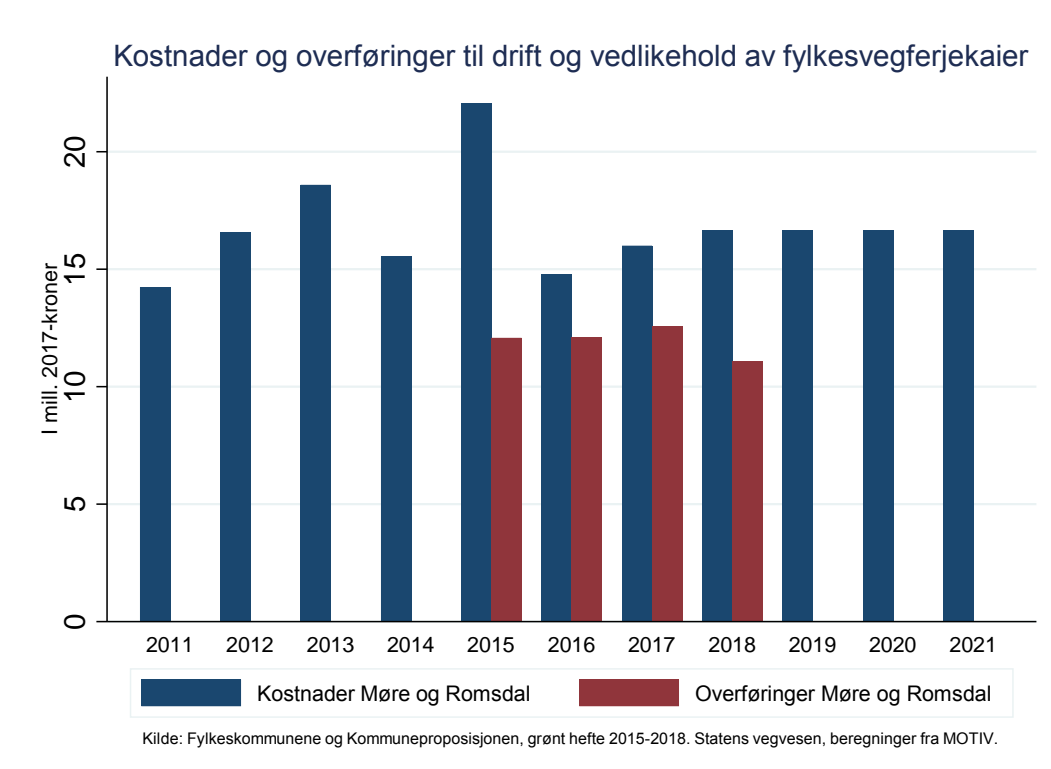
Figur 4.8 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Rogaland



Figur 4.9 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Hordaland



Figur 4.10 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Sogn og Fjordane



Figur 4.11 Kostnader og overføringer til drift/vedlikehold av fylkesvegferjekaier, Møre og Romsdal

4.2.2 FYLKESVEGFERJEKAIER – INVESTERING

På det som regnes som investeringsmidler, så ser det ut til at midlene fordeles etter to forhold der det ene er veglengde (antall kilometer fylkesveg) og det andre er forfall. Midler knyttet til forfall er fordelt i midlene til særskilt fordeling til «opprusting og fornying av fylkesvegnettet».

Ved forvaltningsreformen i 2010 ble midler til «Investering» og «Styrking frie midler» gitt med særskilt fordeling i tabell C i grønt hefte i perioden 2010-2014. Midlene til investering har heller ikke lyktes oss å spore i detalj, men vi vet at midlene første er særskilt fordelt med 200 millioner før de resterende midlene er fordelt med 50 prosent etter bindingsmodellen og 50 prosent etter NTP-modellen. Begge modellen har veglengde og befolkning i seg, mens den førstnevnte modellen som navnet tilsier i tillegg har tøtt høyde for bindinger. NTP-modellen har i tillegg tatt høyde for forfallet. Det er da grunn til å tro at deler av midlene som ble gitt som særskilt fordeling til investering har elementer av ferjekai i beregningene, men dette kan vi ikke slå fast med sikkerhet uten at vi får tilgang til de detaljerte beregningene som ble utført i forbindelse med forvaltningsreformen.

For midlene fordelt etter «veglengde» ser det ut til at det kun er kriteriet antall kilometer fylkesveg som bestemmer fordeling av midler. Kriterievekten på ca. 0,02 (eksakt bakgrunn for tallet har ikke latt seg spore) er fastsatt med bakgrunn i veglengde på fylkesveg, og andre vegelementer som bruer, kaier og tunneler ser ikke ut til å være en del av disse midlene.

For de midlene som er gitt med særskilt fordeling i tabell C, kolonne «opprusting og fornying av fylkesvegnettet» og fordelt etter Statens vegvesen sin beregning av forfallet på fylkesvegnettet, så er det mulig å isolere midler til «bru og kai». Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hva som er bru og hva som er kai av disse midlene. Ved å hente informasjon fra tabell 3 i rapport «Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?» (SVV, 2013), så finner vi at 26 prosent av midlene gitt med særskilt fordeling (opprusting og fornying) til Rogaland sannsynligvis skal gå til bru og kai, tilsvarende finner vi 25 prosent for Hordaland, 5 prosent til Sogn og Fjordane og 22 prosent til Møre og Romsdal.

5 FINANSIERING AV FERJEDRIFTA - BEHOV OG MULIGHETER

Fylkesvegferjedrifta var ikke av så stor betydning frem til og med 2009, men med forvaltningsreformen i 2010 ble fylkene betydelige vegeiere og med det også ansvarlige for flere fylkesvegferjer. Forvaltningsreformen skulle gi større lokal medbestemmelsesrett, og i tillegg et større ansvar for å prioritere mellom ulike formål lokalt. En slik rett og et slikt ansvar kan gjøres mer vanskelig å forvalte når forventninger og mulighetsrom kan være forskjellig. Med det mener vi at politikernes og lokale myndigheters forventninger var å kunne se flere områder innen samferdsel under ett, for så å gjøre de riktige prioriteringene i sitt lokalområde. Dersom forventninger til hvilke muligheter som forvaltningsreformen kunne gi og de faktiske mulighetene gitt de rammebetingelsene som fylkene måtte jobbe under var forskjellige, så vil det føre til behov for kartlegging av om fylkene gjennom forvaltningsreformen ble gjort i stand til å forvalte fylkesveger og tilhørende fylkesvegferjer på en god måte.

5.1 FINANSIERINGSBEHOV

Vi har i kapittel 4 vist at hvorvidt overføringer til ferjedrifta er tilstrekkelig eller ikke varierer mellom fylker, og at det for årene fremover ser ut til å være en betydelig underfinansiering av ferjedrifta dersom dagens ramme til ferjedrift holdes fast.

Vi har også vist at overføringer til drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier til dels har vært betydelig lavere enn det fylkene faktisk har brukt. Det er her ikke mulig å fremskrive eller gjøre anslag på hvilke overføringer som vil komme de nærmeste årene, siden disse beregningene gjøres i MOTIV hos Statens vegvesen. Nivået på overføringer bestemmes av sektorvekten fra kommunaldepartementet, og det totale beregnede vedlikeholdsbehovet sammenlignet med behovet til ferjekai i hvert enkelt fylke.

For investeringer så viser vi til at vi ikke har lyktes å finne frem til om det er en andel til ferjekai og eventuelt hvor stor en slik andel er. Slik dagens inntektssystem er utformet er det i midlene til «Opprusting og fornying av fylkesvegnettet» vi finner midler til elementene «bru og kai». Det er i kapittel 2.2.2 angitt i prosent hvor stor del av opprusting og fornyingsmidlene som skal gå til bru og kai for hvert enkelt fylke.

Så lenge detaljene ikke er kjent for investering, så er det også vanskelig å gjøre vurderinger knyttet til om fylkene på Vestlandet for eksempel på grunn av lavere slitasje på vegene som følge av lavere trafikk enn for eksempel i Oslo og Akershus blir overkompensert for andre elementer sett i forhold til andre fylker. Dette er kun et eksempel for å illustrere at det er nødvendig å se delelementer i sammenheng før det er mulig å konkludere med at noe er underkompensert. Det er derfor svært vanskelig å si med den informasjonen vi har tilgjengelig at en omfordeling av midler burde vært annerledes enn det den er i dag.

5.2 BEREGNING AV SEKTORVEKTER OG «FERJEKAIBEREGNING»

Inntektssystemet fra og med 2017 er bygget opp slik at et års ramme er gitt ved beregning av gjennomsnittet av netto driftsutgifter tre tidligere år, og der dette gjennomsnittet blir fremskrevet med en faktor. Dette er likt for alle elementer i inntektssystemet, og er således ikke spesielt for ferjedrifta.

Konsekvensene av denne måten å beregne en totalramme på, er at for ferjedrifta så vil ikke den totale rammen fange opp kostnadsvekst som følge av blant annet:

- Trafikkøkning
- Nye tilbud i et marked preget av svak konkurranse
- Krav og spesifikasjoner formet av fylkeskommunene

Der noen forhold ikke kan påvirkes av fylkeskommunene, og noen forhold kan påvirkes. Det gir en utfordring i å fastsette hva som er den grunnleggende kostnadsveksten i ferjedrifta gitt lik standard for alle ferjesamband i Norge. Kommunaldepartementet har også i tidligere kommuneproposisjoner slått fast at det har vært vanskelig å komme frem til objektive kriterier som forklarer kostnadsforskjeller mellom fylker.

5.3 TRAFIKANTBETALING

Vi omtaler ikke dette spesielt i denne rapporten, men minner om at ferjedrifta finansieres av trafikantbetaling og subsidier. Nivået på trafikantbetaling følges i stor grad av riksregulativet for ferjetakster, men fylker har gjort individuelle vurderinger av enkeltsamband og av enkelte takstgrupper (for eksempel elbil). Med overgang til bruttokontrakter blir fylkenes handlingsrom når det gjelder takstutforming større. Dette kan blant annet gi adgang til større bruk av kapasitetsprising for å regulere etterspørselen og gi et riktigere grunnlag for å vurdere kapasitetsbehov.

Trafikantbetalingen kommer til fratrukk på driftsutgiftene og er derfor et grunnlag for å beregne netto driftsutgifter.

5.4 STØTTEORDNINGER UTENOM INNTEKTSSYSTEMET

Vi har i dette kapittelet gjengitt hovedinnholdet fra Norconsult sin rapport (Norconsult, 2016) og samtidig tilføyd noen støtteordninger som ikke er omtalt av Norconsult og lagt inn endringer som har skjedd etter 2016.

Det finnes altså en rekke tilskuddsordninger som skal stimulere til et «grønt skifte» innenfor ferjesektoren. Støtten gis blant annet gjennom Innovasjon Norge, Enova, Forskningsrådet og EU.

5.4.1 INNOVASJON NORGE

Innovasjon Norge skal bidra til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og utvikling av konkurransedyktige bedrifter. Hovedmålet med Innovasjon Norge er å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter.

Miljøteknologiordningen

Innovasjon Norge har et eget fokusområde knyttet til Maritim sektor. Her finansieres blant annet gode prosjekter gjennom støtteordningen for utvikling av miljøteknologi. I Miljøteknologiordningen tilbys offentlig finansiering til å bygge pilot- og demonstrasjonsanlegg. Tilskuddet reduserer risikoen i prosjektet for de øvrige investorene. Ordningen gjelder norske bedrifter i hele landet.

Pilotanlegg omhandler utvikling av en ny fungerende løsning (produkt, tjeneste eller prosess) for uttesting i mindre skala enn fullskala. Demonstrasjonsanlegg omhandler videreutvikling av en fungerende løsning (produkt, tjeneste eller prosess) for uttesting i stor skala før den eventuelt settes i full industriell produksjon eller lanseres som fullverdig tjeneste.

Et eksempel på prosjekt som har fått tilskudd gjennom ordningen er den elektriske drevne ferjen som trafikkerer sambandet Oppedal-Lavik i Sogn og Fjordane i dag (fra 2015). Et Norled-konsortium, med 7 selskaper og 26 millioner i tilskudd, utviklet en el-ferje. Samarbeidet utløste ekstra 15 prosent tilskudd.

Klima- og miljøvennlig innenriks skipsfart

Partnerskap, konsortium eller bedriftsnettverk med to eller flere samarbeidende bedrifter, fortrinnsvis i et kunde-leverandør samarbeid, kan søke støtte til samarbeidsbaserte prosjekter. Én bedrift må ta rollen som prosjektansvarlig og være formell søker på vegne av de samarbeidende bedriftene.

Det kan søkes støtte til to typer prosjekt:

- Prosjekter rettet mot en mulig investering og bruk av klima- og miljøteknologi på ett eller flere spesifikke skip (nye eller eksisterende).
- Andre prosjekter som leder til reduksjon av klima- og miljøutslipp

Kondemneringstilskudd

Kondemneringstilskudd til skip i nærskipfart skal bidra til at eldre skip i norske farvann skrapes, og erstattes med nyere og mer bærekraftig kapasitet. Målgruppen er rederier registrert i norsk foretaksregister. Skipet som skal kondemneres skal være et skip i nærskipfartsflåten som har vært under norsk eierskap eller vært eiet av norskregistrert foretak i minst 12 måneder.

Risikolån til finansiering av skip innen nærskipfart

Risikolån til skip i nærskipfart skal bidra til at eldre skip i norske farvann skrapes og erstattes med nyere og mer bærekraftig kapasitet. Målgruppen er primært rederier med skip der det planlegges med vesentlig virksomhet i norske farvann. Søkere må være registrert i norsk foretaksregister.

- Lån kan gis til finansiering av skip i norsk nærskipfart.
- Det forutsettes at skip som finansieres tilbringer vesentlig del av sin tid i norsk farvann

Forsknings- og utviklingskontrakter

Her gir man tilskudd til realisering av et nytt produkt eller ny teknologi/løsning, eller kombinasjoner av kjente teknologier, som ikke tilbys i markedet i dag. Her kan små og mellomstore bedrifter i tett samarbeid med en kunde i offentlig eller privat sektor realisere et innovativt prosjekt med internasjonalt potensial. Store bedrifter er ikke målgruppen, og vil kun unntaksvis få tilskudd.

SkatteFUNN

Bedrifter kan oppnå 20 prosent fradrag i skatt på kostnader til FoU-arbeid, dersom prosjektet blir godkjent av Norges Forskningsråd. Ordningen er rettighetsbasert for skatteyttere i Norge, og gjelder alle bedrifter og næringer, uavhengig av om foretaket er i skatteposisjon eller ikke.

Prosjekter som skal kvalifisere til SkatteFUNN, må fremskaffe ny kunnskap, informasjon eller erfaring som kan gi nye eller bedre produkter, tjenester eller produksjonsmåter.

Flere muligheter

Innovasjon Norge har et stort antall ordninger som kan være tilpasset enkeltbedrifter for støtte. Vi viser til nettsidene deres for mer informasjon om flere muligheter: <http://www.innovasjon Norge.no/no/finansiering/>

5.4.2 FORSKNINGSRÅDET

Forskningsrådet støtter i hovedsak forskning, fra grunnforskning til industriell forskning, eksperimentell utvikling og forundersøkelser. Som hovedregel skal søker om støtte fra Forskningsrådet være en norsk institusjon/bedrift/virksomhet som driver økonomisk aktivitet (å tilby varer eller tjenester i et marked).

Med andre ord, støtte til næringslivets forskningsarbeid direkte. Ikke til fylkeskommuner og deres eget arbeid for å fremme miljørettede tiltak innen ferjer og ferjedrift.

De fleste relevante ordningene som Forskningsrådet har, er brukerstyrte innovasjonsprogram som er rettet direkte mot bedrifter som vil utvikle sin egen bedrift eller næring. Det er brukerne som legger premissene, og Forskningsrådet som skaper en arena for samarbeid mellom bedrifter og forskningsmiljøer når det gjelder initiering, planlegging og gjennomføring av forskningen.

Fylkeskommunene vil spille en sentral rolle som pådriver for forskning og utvikling på feltet, og må i så måte oppfordre næringslivet til å søke støtte fra Forskningsrådet i sitt utviklingsarbeid.

Noen relevante ordninger/program er omtalt i det følgende. Det vises ellers til mer informasjon om innovasjonsprogrammer på Forskningsrådets websider:

<http://www.forskningsradet.no/no/Innovasjonsprogrammer/1254013527052>

TRANSPORT (Transport 2025)

Dette er Forskningsrådets satsing på forskning og innovasjon innenfor transportområdet, og omfatter helheten i transportsystemet fra vei og bane til sjø og luft. Både persontransport og næringstransport er inkludert, herunder også kollektivtransport.

Programmet henvender seg til både norske bedrifter og forskningsinstitusjoner og offentlige etater som kan bidra til langsiktig kompetansebygging for videreutvikling av et sammensatt transportfelt med stor grad av sektorovergrepene kunnskapsutfordringer. TRANSPORT dekker ikke området for utvikling og anvendelse av energibærere og energisystemer i transportsammenheng (som dekkes av programmet ENERGIX).

Maritim virksomhet og offshore operasjoner (MAROFF)

Forskningsrådets program som skal bidra til å realisere Regjeringens maritime strategier for å fremme innovasjon og miljøvennlig verdiskaping i de maritime næringer. Programmets målgruppe er rederiene, verftene, tjeneste- og utstyrsleverandørene for alle typer fartøy. MAROFF støtter innovasjons- og kompetanseprosjekter i næringslivet, forprosjekter og forskning som har betydning for den maritime virksomheten i Norge.

Gjennom anvendt forskning har MAROFF mål om å bidra til ny kompetanse og innovasjoner som fører til blant annet kostnadseffektive og miljøvennlige skip, bruk og distribusjon av LNG, sikre skip og sikker ferdsel, samt effektive regelverk og rammebetingelser. Selve skipet, drift av skipet og omgivelsene rundt skipet er alle innfallsvinkler til støtte gjennom dette programmet.

ENERGIX – Stort program energi

ENERGIX-programmet støtter forskning på fornybar energi, effektiv energibruk, energisystem og energipolitikk. Det er et viktig virkemiddel i implementeringen av den nasjonale FoU-strategien Energi21 og andre energipolitiske mål.

Programmet skal gi ny kunnskap som fremmer en langsiktig og bærekraftig omstilling av energisystemet, med mer fornybar energi, mer energieffektive løsninger, økt integrasjon mot Europa og økt behov for fleksibilitet. Viktige delmål for programmet er:

- Bærekraftig utnyttelse og bruk av de fornybare energiressursene
- Reduksjon av norske og globale klimagassutslipp
- God nasjonal forsyningssikkerhet
- Styrking av innovasjon i næringslivet
- Videreutvikling av norske forskningsmiljøer

CLIMIT Forskning, utvikling og demonstrasjon av CO2-håndteringsteknologi

Fokus her er CO2-håndtering, og er det nasjonale programmet for forskning, utvikling, pilotering og demonstrasjon av teknologier for CO2-håndtering fra kraftgenerering og andre industrielle kilder. Dette programmet henvender seg til norske bedrifter, forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler som kan bidra til å påskynde kommersialisering av CO2-håndtering.

CLIMIT støtter teknologiprosjekter i alle deler av utviklingskjeden fram til kommersialisering. Dette er ikke det mest relevante programmet for ferjer og ferjedrift, men kan være potensielt interessant for mer helhetlig fokus fra rederi- og/eller verftsnaeringen.

Forskningssentre for miljøvennlig energi (FME)

FME er en satsing som skal etablere tidsbegrensede forskningssentre som skal løse utpekte utfordringer på energi- og miljøområdet. Flere av disse sentrene kan være potensielle samarbeidsparter med både fylkeskommunene for utvikling av ideer og prosesser for å nå sine mål, og for næringslivet som vil være ansvarlig for å utføre disse. Det er allerede initiert regionale forskningssentre rundt om i landet som ulike fylkeskommuner samarbeider med.

Her er det også ulike regionale forskningsfond som er potensielle samarbeidsparter for fylkeskommunene og næringslivet.

5.4.3 NOX-FONDET

NOx-fondets støtteordning er et virkemiddel for å nå utslippsreduksjonsforpliktelsene som ligger i NOx-avtalen.

Næringslivets NOx-fond har som formål å redusere NOx-utslipp. Fondet er et spleiselag der bedriftene som er med kan søke om støtte til utslippsreducerende tiltak. Det kan søkes om støtte til ett eller flere tiltak per enhet, dvs. fartøy, installasjon eller industrianlegg. Det er kun konkrete tiltak som kan få støtte.

Fondet er en «Miljøavtale om reduksjon av utslipp av NOx», og omfatter virksomheter som er avgiftspliktige for utslipp av NOx. Alle som er tilsluttet avtalen kan søke om økonomisk støtte til

tiltak som reduserer utslippet av NOx. Bedrifter med prosessutslipp er ikke avgiftspliktig, men kan likevel søke om støtte til NOx-reduserende tiltak. Virksomheter som har gjennomført tiltak i perioden fra 1. januar 2008 til dags dato og hvor utspillsreduksjon og kostnader er dokumentert, kan søke om støtte i ettertid.

Det ble i mai 2017 signert ny NOx-avtale, gjeldende for 2018-2025, mellom næringslivet og myndighetene. NOx-avtalen 2018-2025 er en forlengelse av Miljøavtalen om NOx 2011-2017 og Miljøavtalen om NOx 2008-2010. Avtalen ble signert av 15 næringsorganisasjoner og Klima- og miljødepartementet. En videreføring av NOx-avtalen muliggjør fortsatt satsning på viktige teknologier som omlegging til gass og elektrisitet i skipsfarten og energieffektivisering i olje- og gassnæringen. Dette er teknologier der norsk leverandørindustri står sterkt og hvor et norsk marked virker som et springbrett mot et større internasjonalt marked. Avgiftsfritaket og effekten av de NOx-reduserende tiltakene gir dessuten betydelige kostnadsbesparelser for virksomhetene. Den nye NOx-avtalen 2018-2025 må godkjennes av EFTAs Overvåkingsorgan (ESA) før den trer i kraft. Frem til godkjenning er på plass kan NOx-fondet gi støtte under forutsetning av at ESA godkjenner den nye NOx-avtalen. Det er gitt ut en ny veiledning for søknad om støtte for NOx avtalen 2018-2025 https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/nox-fondet/slik-soker-du-stotte/nox_veiledning-januar2018.pdf

Det er flere parametere å ta hensyn til i vurderingen av hva fondet støtter av tiltak, men det enkle utgangspunktet er at fondet støtter med en kronesats (som varierer ut i fra type tiltak) multiplisert med hvor mange kilo NOx som beregnes redusert årlig.

Fondets støtte er oppad begrenset til 80 prosent av miljøinvesteringen. NOx-fondet gir kun støtte til det private næringslivet, så søknader må i utgangspunktet komme fra private selskaper – eksempelvis rederier og skipsverft. Støtte til rederier som skal benytte ferjer i fylkeskommunale anbud, er aktuelt. Fondet støtter både tiltak på eksisterende ferjer og tiltak på nybygg.

Følgende tiltak og driftsformer som har vært støttet under tidligere NOx-avtaler, har ikke lenger støttemulighet under NOx-avtalen 2018-2025:

- Utbygging av infrastruktur:
 - Støtte til LNG-infrastruktur.
 - Støtte til landinstallasjonene for landstrøm, med mindre installasjon på land og fartøy har samme eier og må ses i sammenheng som én investering.
- Landstrøm til utenlandsferjer.
- NOx-reduksjon fra offshore-fartøy i drift mellom plattformer på sokkelen, og andre operasjonsmodus som ikke er underlagt NOx-avgift.
- Ikke-avgiftspliktige industriutslipp som ikke er omfattet av NACE-koder i ny NOx-avtale.

Tiltak som er utløst av myndighetspålagte krav støttes ikke av NOx-fondet. For eksempel tiltak utløst av minimumskrav i offentlige anbud, krav i medhold av forurensningsloven eller IMO-krav til utslipp av NOx fra maritim virksomhet. For riksvegferjesamband som utlyses av Statens vegvesen legges det til grunn at utslippskrav i forbindelse med nye anbud blir fastsatt og kontrakter inngått med høy andel nullutslippsløsning uavhengig av NOx-fondets støtte (også bedre enn minimumskravet i anbud). NOx-fondet legger derfor NOx-utslippsnivå som fremgår

av inngått kontrakt til grunn som referansetilstand. Dette gjelder ikke fylkeskommunale samband, der NOx utslippsnivå i anbudskrav legges til grunn som referansetilstand.

Nye produkt eller tjenester som har fått støtte fra eksempelvis Innovasjon Norge eller Forskningsrådet i tidlige faser av utviklingen, vil ikke hindre støtte fra NOx-fondet når de endelige produktet eller tjenesten skal ut i markedet. Videre kan det søkes støtte for andre tiltak fra samme utslippskilde, selv om tidligere tiltak allerede har fått støtte.

Det er DNV-GL som foretar en uavhengig faglig kvalitetssikring av hver enkelt søknad om støtte, på oppdrag fra NOx-fondet. Klare føringer ligger til grunn for søknadsbehandling:

- Eier av fartøy må ha intensjoner om å operere disse i avgiftspliktig fart etter at omsøkt tiltak er implementert
- Reduksjoner som oppstår som resultat av redusert produksjon eller transport kvalifiserer ikke til støtte
- Kapasitetsøkende tiltak som fører til reduserte NOx-utslipp pr produsert eller transportert enhet kvalifiserer ikke for støtte

Rask gjennomføring av tiltak, stor sannsynlighet for gjennomføring samt stor og kostnadseffektiv reduksjon gis prioritet i utvelgelse av støtte.

Støttebegrensinger er nå fjernet fra NOx-fondet, hvor man tidligere hadde et tak på 100 mill. kr per virksomhet over en 3-årsperiode. Svært høye kostnader i tiltak vil bli vurdert i det enkelte tilfelle.

Type tiltak som kan være aktuelle for støtte, og som kan være relevante for ferjer:

- Elektrisitet som energibærer på skip (helelektrisk eller plug-in hybrid)
- LNG (og LBG – biogass) på skip og rigger
- Batterihybridisering på skip (ikke plug-in)
- Energieffektiviserende tiltak
- Motorbytter- og ombygginger
- Eksosgass-resirkulering (EGR) og andre renseløsninger for NOx (ikke SCR)
- Landstrøm
- SCR-anlegg på skip
- LNG-infrastruktur

Kombinerte tiltak er også aktuelt, og dersom to tiltak gjennomføres på samme enhet, men ikke påvirker hverandre, vil tiltakene behandles hver for seg.

Fondet gir til en viss grad også støtte for å bedre dokumentasjon av utslipp, gjennom blant annet utslippsmålinger på skip, måling av SCR-anlegg på skip og driftsstøtte.

Det henvises til føringer og krav fra NOx-fondet for mer detaljer om støtteordningen.
<https://www.nho.no/Prosjekter-og-programmer/NOx-fondet/>

5.4.4 ENOVA

Enova er en viktig aktør når det gjelder finansiering av investeringer som gir energieffektivisering av ferjedrift. Enova gir ikke driftsstøtte, men investeringsstøtte. De jobber tett mot fylkeskommunene i slike saker, og har allerede gitt tilsagn i to omganger til Hordaland fylkeskommune (om lag 275 mill. kroner). Støtten til Hordaland er gitt for at de skal ha muligheten til å sette strengere krav til energieffektivisering og redusert utslipp i anbudstekstene, og støtten dekker store deler av utgiftene til nødvendig infrastruktur på land for å kunne elektrifisere ferjesambandene. Enova sier det kan forventes å se både hel-elektriske og plug-in hybride ferjer på sambandene i Hordaland når nye anbudsperioder blir iverksatt.

Støtten fra Enova skal gå til investering av ladeinfrastruktur på land. I dette ligger både nødvendig utbygging av strømmettet, utbedringer av kai-anlegg, batteribanker på land, automatisk fortøyningsystem og selve infrastrukturen for lading. I slike sammenhenger vil fylkeskommunen stå som eier av infrastrukturen, men rederiet som opererer sambandet vil stå for innkjøp og drift for å få dette tilpasset løsningene om bord. Rederne vil her kunne søke NOx-fondet om støtte til nødvendige tiltak om bord i ferjene for å kunne levere ønsket elektrifiseringsgrad. Dette oppfattes av Enova som en god modell som gir både fylkene og rederiene støtte til gode energi- og miljøtiltak.

Enova understreker behovet for å komme i dialog med fylkeskommunene så tidlig som mulig i prosessen når nye tilbud skal ut og tiltak vurderes. Det er en omfattende prosess å få oversikt over de potensielt beste tiltakene, og det er viktig at også Enova er involvert i denne prosessen. Det er også utfordrende å få til ordninger som kan notifiseres av ESA. De vil vurdere investeringskostnadene opp mot potensielt energieresultat og så se på lønnsomheten i drift, og dermed prioritere de prosjektene som gir best resultat pr investert krone.

Kort oppsummert kan man altså gjøre litt både og. Man kan gjøre tilgrensende tiltak, i noe som kan være ett prosjekt, men som deles opp som ulike prosjekt i finansieringssammenheng. Dersom det eksempelvis er prosjekter som krever tiltak på landsiden (eks. ladefasiliteter for batteriferjer), så informerer NOx-fondet om at det da kan være hensiktsmessig å søke de om støtte til tiltak på skipet (eks. batteriferje) og Enova om støtte til tiltak på landsiden.

Når det gjelder muligheter for miljøtiltak for ferjer, er elektrifisering et alternativ det ligger godt til rette for. Slik Enova ser det i dag er det trolig bare bio-drivstoff som vil være alternativet dersom man tenker klimagassutslipp. Dette kan være et alternativ der hvor det ikke vil være lønnsomt å bygge ut infrastruktur for elektrifisering. Enova vil gjøre en lønnsomhetsvurdering for hvert enkelt samband når man ser på hvilke tiltak som kan være aktuell. Enova har ikke eksplisitt uttalt at de gir støtte til satsing på hydrogen i ferjesektoren, og omtaler hydrogen primært knyttet til biler.

5.4.5 PILOT-E – EN SAMARBEIDSRORDNING MED FLERE OFFENTLIGE ORGAN

PILOT-E er et samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova og ble startet i 2015, for å akselerere det grønne skiftet gjennom å sikre en raskere utvikling fra idé til marked. PILOT - E samkjører de tilgjengelige finansieringstilbudene og innebærer høyere forutsigbarhet for støtte, tettere oppfølging og sterkere koordinering.

Målet med ordningen er at helt nye produkter og tjenester innen miljøvennlig energiteknologi skal bli utviklet og tatt i bruk, for å bidra til utslippskutt både i Norge og internasjonalt. PILOT-E skal få opp farten i denne teknologiutviklingen gjennom høyere forutsigbarhet for støtte, tettere oppfølging og sterkere koordinering mellom virkemiddelaktørene.

Ordningen er myntet på virksomheter som ønsker å utvikle og demonstrere innovativ teknologi eller konsepter. Løsningen må ha et betydelig kommersielt potensial, nasjonalt og internasjonalt.

I 2016 ble det tildelt fem PILOT-E-prosjekter for utslippsfri, maritim teknologi. Neste generasjon elektriske bil- og passasjerferjer og verdens første hydrogenferje var blant prosjektene som fikk støtte. Finansierende departementer er Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Søker av støtte til finansiering gjennom PILOT-E må være registrert i det norske foretaksregisteret, og prosjektet skal i hovedsak gjennomføres i Norge.

Utllysningen fra PILOT-E understreker at dersom aktørene når de mål som er definert for PILOT-E-prosjektet, vil de kunne forvente å ha produkter/løsninger som møter kravene til fylkeskommunale, statlige eller private kjøpere av transporttjenester (eller være underleverandør til disse). Videre settes det fokus på at det er et stort og voksende marked for de løsninger som blir støttet gjennom ordningen.

5.4.6 KLIMASATS

Miljødirektoratet har en støtteordning hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke om midler til tiltak som reduserer utslipp av klimagasser og bidrar til omstilling av lavutslippssamfunnet. Det er lagt opp til at flere kommuner og fylkeskommuner kan søke sammen. I 2016 ble det satt av 100 mill kr. til ordningen, og med forbehold om Stortingets vedtak vil det settes av 100 mill kr årlig i ytterligere fire år.

Det kan søkes støtte til:

1. Klimavennlig areal- og transportplanlegging
2. Klimavennlig transport – gjennomføring av tiltak
3. Klimagassreducerende tiltak i andre sektorer – gjennomføring
4. Forprosjekter for klimagassreducerende tiltak
5. Interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling.

5.4.7 INTERREG

Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Det kan søkes støtte i B og C programmet for å utvikle elektrisk eller annen miljøvennlig framdrift innen skipsfart. Det trenger ikke nødvendigvis bare være knyttet spesifikt til ferjesektoren, men kan være prosjekt som går mer generelt på miljøvennlig skipsfart, f.eks. på utvikling av teknologi, innkjøp av miljøvennlige tjenester, kartlegging av potensiale for

miljøvennlig løsninger, erfaringsutveksling av bruk av ulike typer framdriftsteknologi e.l. Det kan tenkes inn ulike aktører, både private bedrifter (i såfall må det være bedrifter som det er inngått avtale med, pga konkurransereglene), men også FOU miljøer, statlige myndigheter, miljøorganisasjoner el. Flere av ferjefylkene er med i Interreg sin Nordsjøkommisjon som er et samarbeidsforum for landene rundt Nordsjøen. Her er det blant annet en egen transportgruppe. Både Møre og Romsdal og Hordaland fylkeskommuner har tidligere vært med i prosjekt her og det er fullt mulig å søke midler til utviklingsprosjekt også i framtiden.

6 VIRKEMIDLER OG MULIGHETER FOR FERJEDRIFTA FREMOVER

Det er ulike forhold som må drøftes når vi skal forsøke å besvare spørsmål om hvordan det skal sikres ei ramme til ferjedrifta, både når det gjelder selve drifta av ferjene og forvaltning av fylkesvegferjekaiene. Vi har derfor, basert på drøftinger og dokumentasjon av tallmateriale tidligere i rapporten, valgt å dele denne tilnærmingen inn i tre deler. Denne delen drøfter nivået på rammene til de ulike formålene, og ikke fordelingen mellom fylkene.

6.1 FYLKESKOMMUNENS ROLLE

Fylkeskommunene har selv også virkemidler og ansvar i kostnadsutviklinga. Noe er direkte påvirket av fylkeskommunene, mens noe er mer indirekte påvirket av de valg som foretas. Av elementer som er drøftet tidligere i denne rapporten, så nevner vi:

- Den underliggende kostnadsutviklingen.
 - Kan vanskelig påvirkes av fylkeskommunene
- Avvik mellom budsjett og regnskap i ferjekontrakter
 - Kan vanskelig påvirkes av fylkeskommunene
- Økt krav til antall ferjer kan forklare 19 prosent.
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen. Fylkeskommunene kan for eksempel beslutte om et samband skal betjenes med en stor ferje eller to små. Dersom strekningslengde og etterspørsel er slik at etterspørselen ikke kan dekkes med en ferje, er det vanskelig å argumentere for at fylkeskommunen har et valg.
- Krav til økt kapasitet
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen. PBE-kapasitet på fartøyene bestemmes av fylkeskommunene i anbudsprosessen. PBE-kapasiteten er ofte bestemt av etterspørselen, men det er grunn til å se nærmere på de muligheter som kapasitetsprising gir.
- Økt krav til åpningstid og økt frekvens
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen. Et servicenivå ut over hva som er nødvendig for å dekke etterspørselen er et valg fylkeskommunene har. Det er også økte forventninger fra publikum og næringsliv i forhold til servicenivået, noe som skaper et press på fylkeskommunene. Samfunnsøkonomiske analyser kan bidra til å støtte beslutninger.

- Reservekapasitet større enn tidligere
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen.
- Universell utforming
 - Kan ikke påvirkes av fylkeskommunen.
- Samtidighet
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunene. Ved samordning og helhetlig planlegging mellom ferjefylkene og staten, så kan for stor grad av samtidige anbudsutlysninger unngås.
- Anbudsutlysninger med tilstrekkelig tid mellom utlysning og oppstart
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen.
- Konkurransesituasjonen i markedet
 - Kan i begrenset grad direkte påvirkes av fylkeskommunene, men samtidighet og tilstrekkelig tid mellom utlysning av konkurranse og oppstart av kontrakt er av forholdene som kan bidra til økt konkurransen
- Kontraktslengde
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen.
- Størrelse og design på anbudspakkene
 - Kan helt eller delvis påvirkes av fylkeskommunen. Antall samband og hvilken samband som lyses ut samtidig kan fylkeskommunene i stor grad bestemme. Det finnes unntak der ferjesamband har lang avstand til nabosamband
- Krav til miljø
 - Statlige myndigheter har ikke hittil satt krav til fylkeskommunene om et grønt skifte, og skjerpede miljøkrav er derfor i utgangspunktet noe som fylkene helt eller delvis kan påvirke.

Med oppstilling av faktorer som fylkeskommunene også kan påvirke, så er det en påminnelse om at også fylkeskommunene har en plikt til å bidra til at offentlige ressurser blir forvaltet på en best mulig måte. Fylkene kan bidra gjennom samordning av konkurranser, og gjennom å bruke sin egen innkjøpskompetanse til å utarbeidet attraktive konkurranser som bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet.

6.2 MULIGHETER I INNTEKTSSYSTEMET

Dagens inntektssystem er basert på at sektorvekter beregnes basert på gjennomsnittlige netto driftsutgifter over tre år. Dette er likt for flere elementer i inntektssystemet. Det betyr at en sterk kostnadsøkning i en sektor først vil være fullt ut kompensert ca. fire år etter at kostnadsveksten har funnet sted. Dette betyr at fylkeskommunen(e) i mellomtiden må finne annen finansiering til tjenester som opplever en betydelig kostnadsvekst.

Overføringer til sektorer som har hatt behov for økte midler i perioder eller over tid, har i stor grad kommet som øremerkede midler gjennom særskilt fordeling. For samferdselssektoren har dette skjedd i tabell C i grønt hefte. For 2018 ble det gitt 100 millioner kroner til styrking av båt- og ferjesektoren. Dette er eksempler på styrking av rammer som er gitt særskilt. I tillegg er det årlig gitt midler til «opprusting og fornying av fylkesvegnettet» gjennom særskilt fordeling i tabell C i grønt hefte.

Rene refusjonsordninger er sjelden en del av inntektssystemet, selv om overføringer til hurtigbåter i prinsippet fungerte på denne måten etter omleggingen av inntektssystemet i 2015 og frem til ny båt- og ferjenøkkel kom på plass.

6.2.1 FERJEDRIFT

Det er vanskelig å argumentere for at ferjedrift skal ha spesialtilpasning i inntektssystemet selv om vi i denne rapporten har dokumentert at kostnadene til ferjedrifta skal øke fremover. Inntektssystemet kan vanskelig fange opp de kostnadsprangene vi får når nye kontrakter inngås, og kostnadsøkninger oppstår som følge av flere ulike forhold der trafikkvekst (økt kapasitet og frekvens), nye fartøy (naturlig fornyelse av flåten eller gjennom nye fartøy med betydelig reduksjon i utslipp) og konkurransesituasjonen i markedet kan være viktige årsaker.

Ved overgang til nye teknologiske løsninger, og dersom dette er noe nasjonale myndigheter støtter og ønsker, så burde det vært gjort ytterligere analyser i inntektssystemet for å vurdere om for eksempel en engangsstøtte ved en gitt reduksjon i miljøutslipp per samband kunne være en løsning.

6.2.2 FERJEKAIER

Når det gjelder ferjekaier har vi vist at de beregningene vi har fått tilgang til for drift og vedlikehold av fylkesvegferjekaier ikke ser ut til å dekke de faktiske kostnadene. Det kan danne grunnlag for at fylkene ber om at det blir foretatt en ny gjennomgang av modellen for overføringer til drift og vedlikehold av fylkesveger, og da spesielt beregning av drift- og vedlikeholdsmidler til fylkesvegferjekaier.

Når det gjelder investeringsmidler til fylkesvegnettet, så kan en løsning være en generell styrking av rammene til opprusting og fornying av fylkesvegnettet. Disse midlene er overført for å kunne stanse og forhåpentligvis også redusere forfallet på fylkesvegnettet.

6.3 AKTUELLE STØTTEORDNINGER

Støtteordningene som finnes for å fremme teknologiutvikling, fremtidsrettede og miljøvennlige løsninger, og mer effektiv drift av ferjene/ferjesambandene i Norge, er i stor grad rettet inn mot det private næringslivet. Det er relativt store beløp tilgjengelig for de rette aktørene. Både NOX-fondet, PILOT-E og Forskningsrådet gir stort sett bare støtte til private næringslivsaktører. Det er kun gjennom ENOVA, Klimasats og til en viss grad gjennom Innovasjon Norge at fylkeskommunene kan søke om utviklingsstøtte. Både Møre og Romsdal og Hordaland fylkeskommuner har f.eks. fått støtte fra ENOVA, for at de skal ha muligheten til å sette strengere krav til energieffektivisering og redusert utslipp i anbudene de nå jobber med. Støtten fra ENOVA dekker store deler av fylkeskommunens utgifter til nødvendig infrastruktur på land for å kunne elektrifisere ferjesambandene. Iflg ENOVA kan det forventes å se både hel-elektriske og plug-in hybride ferjer på sambandene i Hordaland og Møre og Romsdal bl.a. som følge av støtten, når nye anbudsperioder blir iverksatt.

Fylkeskommunene kan altså i liten grad være mottaker av statlige støtteordninger, på tross sin avgjørende rolle for å fremme en miljørelatert utvikling. Fylkeskommunene vil likevel spille en sentral rolle som pådriver for forskning og utvikling på feltet, og må i så måte oppfordre næringslivet til å søke støtte fra Forskningsrådet i sitt utviklingsarbeid. Det er også enklere for private aktører å få støtte dersom de kan vise til et offentlig samarbeid. Når det gjelder ENOVA er det gode incentiver i ordningen for samarbeid mellom fylkeskommunene og rederiene. Fylkeskommunen kan få investeringsstøtte til landbaserte anlegg. Dette kan f.eks. være støtte til nødvendig utbygging av strømmettet, utbedringer av kai-anlegg, batteribanker på land, automatisk fortøyningsystem og selve infrastrukturen for ladning. Rederiet kan da få støtte fra f.eks. NOX-fondet til nødvendige tiltak på skipet. Dette oppfattes av ENOVA som en god modell som gir både fylkene og rederiene støtte til gode energi- og miljøtiltak. Ellers er det i praksis gjennom å stille riktige kvalifikasjonskrav i ferjebudene at fylkeskommunene kan bidra til ønsket «grønn» utvikling.

Støtte fra NOX fondet er betinget av at tiltaket ikke er utløst av myndighetspålagte krav. Dette betyr at NOX-krav stilt i fylkeskommunale anbud ekskluderer fra støtte fra NOX-fondet. Det er bare utslippsreduksjoner utover det stilte NOX-kravet som kvalifiserer til støtte.

Uten gode og treffsikre statlige støtteordninger vil det for fylkeskommunene være svært utfordrende å få til et «grønt skifte» i ferjesektoren. I tillegg til det som er beskrevet i dette kapitlet, kan man se for seg gode løsninger hvor f.eks. el-avgift for landstrøm og lading av batteri til skip er avvirket, man gir kondemneringstilskudd og gunstige låneordninger. Det er en utfordring for fylkeskommunene å finne fram til støtteordninger som ikke er i konflikt med EØS sitt statsstøtteregulverk.

6.4 OPPSUMMERING

For at fylkeskommunene skal sikres rammebetingelser og muligheter til å delta i det grønne skiftet, så må flere forhold følges opp og eventuelt styrkes. Kort oppsummert er dette:

- 1) Fylkeskommunene må gjennom sin innkjøpskompetanse og sitt samarbeid med andre ferjefylker og staten, sikre at konkurranser blir utformet slik at de blir attraktive for markedet. Risikodeling må vurderes nøye for å sikre at den som er best i stand til å bære risikoen har ansvaret.
- 2) En styrking av ramme til selve ferjedrifta kan vanskelig gjøres uten nye utredninger av hvilke muligheter inntektssystemet åpner for dersom statlige myndigheter støtter og ønsker et «grønt skifte». Direkte støtte gjennom det som i prinsippet er refusjonsordninger kan vanskelig anbefales. Incentivene til effektiv drift er svake ved slike modeller. Ved omlegging og vurdering av inntektssystemet, så bør det kunne analyseres nærmere om en engangsstøtte til ferjesamband som oppnår en gitt utslippsfaktor (for eksempel basert på strekningslengde og farvann, målt i CO₂ og/eller energieffektivitet) kan gis for å kompensere for nivåskiftet man ser på driftskostnadene.
- 3) Overføringer til fylkesvegferjekaier ser ut til å være betydelig lavere enn behovet når det gjelder drift og vedlikehold. En gjennomgang av den normative modellen som ligger til grunn for beregningene kan være et alternativ for å kvalitetssikre at fylkene blir gjort i stand til å dekke behovet for drift og vedlikehold.

- 4) Når det gjelder investeringer i fylkesvegferjekaier, så har det ikke lyktes oss å få bekreftet om det er midler som kan regnes tilbake til fylkesvegferjekaier. Vi finner imidlertid at det er midler som kan spores tilbake til forfallet på veg-elementene «bru og kai» gjennom midlene til «opprusting og fornying av fylkesvegnettet». Investering i fylkesvegferjekaier bør imidlertid være en del av en utredning som vi beskriver under punkt 2, men for ferjekaier bør dette utformes som en engangsstøtte.
- 5) Miljøkrav i nye anbud bør stilles på en slik måte at fylkeskommunene kan hente ut ENOVA-støtte til tiltakene, og på denne måten ha deler av finansieringen for det grønne skiftet avklart mens prosessen pågår.
- 6) Fylkeskommunene bør utforme konkurranser, både formuleringer og tidsperspektiv, slik at tilbydere har mulighet til å benytte seg av de støtteordningene som eksisterer.

REFERANSER

KMD, 2010-2018, Kommuneøkonomiproposisjonene 2010-2018, samt Grønt hefte 2010-2018

Norconsult. 2016. Rammevilkår for fergedrifta og fornying av fergeflåten.

NTP. 2009. Nasjonal Transportplan 2010 – 2019. Oslo

Oslo Economics (OE). 2016. Premissanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt. Rapport 2016-22. Oslo

Statistisk Sentralbyrå SSB (2017), Uttrekk av statistikk

Svendsen, Hilde Johanne, Falko Müller, Harald Thune-Larsen og Svein Bråthen. 2017. Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller. MFM-rapport 1701.

Svendsen, Hilde Johanne og Falko Müller. 2015. Forvaltningsrevisjon av ferjeamboda i Møre og Romsdal. Kostnadsutvikling, kapasitet og tilbud. MFM-rapport 1519.

SVV, 2013, Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet, rapport 183

SVV, 2017, Uttrekk av MOTIV

Aarhaug, Jørgen, Nils Fearnley, Kenneth Løvold Rødseth, Hilde Johanne Svendsen, Karoline Louise Hoff, Falko Müller, Robert Bjørnøy Norseng og Eivind Tveter. 2017. Kostnadsdrivere i kollektivtransporten – dokumentasjonsrapport. TØI-rapport 1582b/2017.



MØREFORSKING

MOLDE

MØREFORSKING MOLDE AS

Britvegen 4

NO-6410 Molde

TEL +47 71 21 40 00

mfm@himolde.no

www.moreforsk.no

NO 984 369 344



MØREFORSKING



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk
