



For Samferdselsdepartementet

Fremtidens kystrote

Transport- og miljøfaglig utredning

oslo**economics**

Tittel: Fremtidens kystrute

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet

Publisert: August 2025

Rapportnummer: 2024-80

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner

E-post: osh@osloeconomics.no

Tel: +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: iStock/Timon Schneider

Innhold

Sammendrag	4
1. Bakgrunn, mandat og gjennomføring av oppdraget	9
1.1 Bakgrunn og mandat	9
1.2 Metode og datakilder i gjennomføringen av oppdraget	11
1.3 Disposisjon i rapporten	11
2. Om kystruten	13
2.1 Historie	13
2.2 Dagens avtale	13
3. Transportbehovet for personreiser	16
3.1 Distansereisebehovet	16
3.2 Antall stopp per distansereise	19
3.3 Alternative transporter langs kysten	20
3.4 Vurdering av om gjeldende anløpsstruktur er tilpasset transportbehovet	23
3.5 Vurdering av hensiktsmessigheten av begrepet distansepassasjer	24
3.6 Kapasitet avsatt til distansereise	25
3.7 Mulige tiltak som kan styrke persontransporttilbudet	26
3.8 Oppsummering av transportbehovet for personreiser	27
4. Transportbehov for frakt av gods	29
4.1 Godstransport på kystrutestrekningen, med særlig fokus på Tromsø-Kirkenes	29
4.2 Godstransport med kystruten	32
4.3 Alternative transporttilbud for gods langs ruten	36
4.4 Konkurransflater innen godstransport til og fra og internt i Troms og Finnmark	37
4.5 Er kravene til gods i dagens kontrakt hensiktsmessige?	39
4.6 Kan et sjøtransporttilbud for gods nord for Tromsø innrettes på en bedre måte?	39
4.7 Konkurranssevnen til godstilbudet med kystruten sammenliknet med alternativt sjøtransporttilbud	40
4.8 Mulige tiltak for å styrke godstilbudet på kystruten	40
4.9 Oppsummering av behovet for frakt av gods	42
5. Miljø og klima	43
5.1 Nasjonale utslippsmål	43
5.2 Energibruk og utslipp fra kystrutetjenesten	44
5.3 Virkemidler og reguleringer	47
5.4 Tiltak for reduksjon av utslipp fra sjøfarten	51
5.5 Mulige tiltak for reduksjon av utslipp fra dagens kystruteflåte	52
5.6 Oppsummering av miljø- og klimatiltak	55
6. Analyse av alternativer i en fremtidig konkurranse	56
6.1 Identifiserte tiltak	56

6.2 Alternativer og vurderingskriterier	57
6.3 Alternativ 1 - Mindre justeringer av ruteplan	58
6.4 Alternativ 2 - Styrket person- og godstransporttilbud	61
6.5 Alternativ 3 - Halvering av anløp ved å seile annenhver dag	65
6.6 Alternativ 4 - Anløp mellom Bodø og Kirkenes	67
6.7 Alternativ 5 – Tildele enerett uten vederlag	69
6.8 Alternativ 6 – Ikke statlig kjøp	71
6.9 Mulige kompenserende tiltak	73
6.10 Samlet analyse av alternativer	80
7. Strengere krav til klimagassutslipp	84
7.1 Beskrivelse av alternativet	84
7.2 Vurdering av alternativet	84
7.3 Oppsummering	89
8. Referanser	90

Sammendrag

Staten ved Samferdselsdepartementet (SD) har i dag avtaler med Hurtigruten AS og Havila Kystruten AS om kjøp av sjøtransporttjenester hele året med daglige anløp i 34 havner på strekningen mellom Bergen og Kirkenes (kystruten). Kapasitetskravet i gjeldende avtale er fastsatt til 300 passasjerplasser, 120 køyeplasser og godskapasitet på 150 palleplasser, hvor minst halvparten skal utgjøre lasterom til tørrlast, minst 20 palleplasser til frys og minst 20 palleplasser til kjø. Tjenesten koster i dag den norske stat omkring 1,2 milliarder kroner årlig, og tilbyr et lokalt og regionalt tilbud for passasjerer, i tillegg til frakt av gods mellom Tromsø og Kirkenes.

Som forberedelse til ny konkurranse, har vi bistått SD med å utrede hvilket transportbehov kystrutevirksomheten skal dekke, hvilke miljøkonsekvenser den har, og potensialet for ytterligere skjerping av miljøkravene. I tillegg har vi utredet fordeler og ulemper av ulike alternativer for fremtidig kjøp av tjenesten, samt effektene dersom tjenesten ikke lenger kjøpes inn. Hovedinformasjonskildene vi har benyttet i utredningen er innrapportert data fra kystruteoperatørene, samtaler med aktører, høringsinnspill og tilgjengelig informasjon i rapporter og andre dokumenter.

Vår kartlegging av behovet viser at det er særlig lokale distansepassasjerer (reisende over ett til to stopp) nord for Bodø som har det største behovet for kystruten, og som dermed også opplever størst nytte av dagens tilbud. Dersom vi ser på alle distansereiser, korte og lange (160 tusen reiser), finner vi at 75 prosent av disse foregikk i, til eller fra områdene nord for Bodø - dette utgjorde omkring 120 tusen reiser i 2024. Omkring 80 prosent av alle de lokale distansereisene i 2024 skjedde i områdene nord for Bodø, og utgjorde omkring 38 tusen reiser. Noen av disse reisene er på ruter hvor det ikke eksisterer alternativ kollektivtransport. På rutene Øksfjord-Skjervøy og Berlevåg-Mehamn, eksisterer det ikke noe godt alternativ kollektivtransporttilbud uten kystruten. Per 2024, foregikk 6 prosent av de lokale distansereisene nord for Bodø, på disse rutene. I Nord-Norge spiller også kystruten en viktig rolle for næringslivet, blant annet ved å bidra til aktivitet på havner, generell handel og turisme. For fiskerinæringen og annet næringsliv fremstår kystruten som et godt tilbud for frakt av gods.

Det er mulig å se for seg alternativer for fremtidig kjøp som innebærer både mindre og større endringer av driften. Reduseres driften, kan staten på den ene siden spare penger, og miljøet spares i form av lavere utslipp. Staten kan spare inntil 1,2 mrd. kroner per år, dersom tilbudet avvikles. Utslippene fra kystrutedriften tilsvarer i dag ca. 180 000 tonn CO₂-ekvivalenter, som utgjør ca. 0,4 prosent av de nasjonale klimagassutslippene. På den andre siden vil en avvikling eller reduksjon i kystrutetilbudet føre til at deler av lokalbefolkningen og næringslivet langs kysten, særlig i områdene nord for Bodø, blir negativt påvirket av redusert drift. Tall fra 2016 estimerte at ringvirkningene av kystrutedriften var på ca. 2,5 mrd. kroner, som i 2025 tilsvarer omkring 3,2 mrd. kroner. I tillegg kan beredskapen påvirkes negativt av redusert drift.

Dersom transporttilbudet med Kystruten reduseres eller faller helt bort, vil persontransporten som i dag går på kystruten flere steder i Nord-Norge overføres til bil eller buss, som har lengre

reisetid og dårligere pålitelighet på grunn av risiko for stengte veier med dårlige eller ingen alternative ruter. Gods vil flyttes over på lastebil, og noen små og mellomstore bedrifter kan få dårligere vilkår, gitt lokaliseringen de har langs kysten. Noen virksomheter kan velge å endre lokalisering, struktur i virksomhetene eller avstå fra å gjøre investeringer for å utvikle virksomheten videre. Det er mulig å kompensere personer og næringsliv som mister transporttilbudet. De kompenserende tiltakene vi har sett på, fremstår billigere enn dagens kystrutedrift. I tillegg kan alternativene ha større grad av fleksibilitet og det blir enklere å sette opp avganger og ankomster på dagtid. Alternative tilbud kan imidlertid også innebære økte reisetider og lavere pålitelighet for eksempel ved dårlig vær.

For at Norge skal nå klimamål som er satt, må utslipp i alle sektorer reduseres betydelig framover, inkludert i sjøfarten. Det er mulig å stille strengere krav til utslipp i et fremtidig kjøp av kystruten, men både elektrifisering, omlegging til bruk av grønt hydrogen eller andre nullutslippsdrivstoff vil innebære betydelige merkostnader, og vil trolig innebære at det må bygges nye skip som i et livsløpsperspektiv også vil skape utslipp.

Transportbehov for distansepassasjerer

Statens kjøp av sjøtransporttjenester på strekningen mellom Bergen og Kirkenes omfatter transport av reisende lokalt og regionalt fra havn til havn. I kontraktene er dette omtalt som distansereisende, definert som «passasjerer som kjøper billett på selvalgt strekning med ev. tillegg for lugar og ordinære måltider om bord». I 2024 var det 160 tusen distansereiser. Det gir i snitt omkring 440 påstigninger per dag. I Tabell 1-1 presenterer vi totalt antall passasjerer i 2018, 2019, 2023 og 2024, fordelt på distansereiser og øvrige reiser.

Tabell 1-1: Antall passasjerer på kystruten, 2018 til 2023

TYPE REISENDE	2018	2019	2023	2024
Distanse	256 602	210 370	125 817	160 008
Øvrige	127 075	122 410	92 038	106 816
Sum	383 677	332 780	217 855	266 824

Kilde: Statistikk rapportert fra kystruteoperatørene til Samferdselsdepartementet

Vi finner at det er særlig mange distansereisende med av- og påstigning i de større byene; Bergen, Trondheim, Tromsø og Bodø, men også Svolvær og Kirkenes. De fleste distansereisene går i, til eller fra områdene nord for Bodø. Kystrutens rolle som et persontransportalternativ kommer klarere frem ved å se på antall distansereiser per innbygger. I en slik statistikk finner vi at antall distansereiser per innbygger er klart større i områdene nord for Bodø. Områdene nord for Bodø har et mindre utbygd veinett, og er også i større grad utsatt for dårlig vær. Personer i disse områdene er derfor mer utsatt for stengte veier som kan føre til dårlige eller ingen alternative reiseruter på vei. Kystruten spiller dermed en viktigere rolle i disse områdene når det gjelder beredskap og alternative transportruter. Det eksisterer alternative transportformer mellom mange av havnene nord for Bodø, men vår kartlegging indikerer at kystruten spiller en viktigere rolle i det samlede transportsystemet i Finnmark. Dette gjelder særlig for lokale distansereiser (reiser som forløper seg over 1 eller 2 stopp). Dersom kystruten faller bort i disse områdene, vil raskest alternativ mellom flere havner, endre seg fra kystruten til personbil. Dersom personbil ikke er et alternativ for den reisende, må man benytte seg av buss, hurtigbåt eller FOT-rute (kortbanefly). Det er imidlertid ikke et eksisterende kollektivtransporttilbud i alle havneparene (havnene som ligger nærmest hverandre) i områdene nord for Bodø. Uten kystruten vil det derfor være enkelte transportruter langs kysten som kun kan dekkes med personbil.

Vi har identifisert at flere avganger på dagtid, bedre mulighet for å ta med bilen på skipet og økt regularitet, er de viktigste tiltakene for å øke attraktiviteten for lokale reisende på kystruten. Alle disse tre tiltakene vil isolert sett resultere i en økt kostnad for kystrutetilbudet.

Transportbehov for gods

Godstransporten i Norge er forventet å øke framover og sjøtransport er viktig for godstransport til og fra Nord-Norge. For sjøtransporten på norsk område, ekskl. olje og gass, anslås veksten fram til 2060 å være 28 prosent. I Troms og Finnmark anslås det også vekst selv om den spås å være lavere enn i landet for øvrig. På kystruten er det mest tørrgods som fraktes innenfor og utenfor kravområdet (Tromsø-Kirkenes). Mellom kravområdet og resten av strekningen utgjorde imidlertid kjølevarer 30 prosent av den samlede mengden i 2024. Kjølevarene som transporteres mellom områdene er hovedsakelig fiskeri- og havbruksprodukter, som transporteres til andre deler av kysten for bearbeiding. Vår kartlegging viser at godskundene og kystterminalene jevnlig opplever at bestilt gods ikke kan tas med på en kystroteavgang. Å øke liggetid i havner og øke kapasiteten for kjølevarer kan være aktuelle tiltak for å forbedre godstransporttilbudet. Nærsjøfart med små godsfartøy, lastebiltransport og jernbanetransport er de mest aktuelle transportalternativene til kystruten. Våre beregninger kan indikere at kystruten har god konkurranseevne sammenliknet med alternativt sjøtransporttilbud, og at en rendyrket godsfraktrute vil måtte øke prisene betydelig for å ikke gå med underskudd. Hvis tilbudet med godstransport med kystruten får betydelig redusert omfang, eller faller bort helt, vil mest sannsynlig mye av godstransporten flyttes over til lastebil. Enkelte små og mellomstore virksomheter med få konkurransedyktige alternativer til transport med kystruten vil kunne måtte omlokalisere, gjøre tilpasninger i driften eller avstå fra å gjøre investeringer for å utvikle virksomheten.

Energibruk og utslipp fra dagens kystruteflåte

Avtalen mellom SD og operatørene fastsetter krav til klimagassutslipp fra skipene som drifter kystruten. Kravene inkluderer både krav til maksimale årlige utslipp (tonn CO₂-ekvivalenter) og krav til maksimale gjennomsnittlig utslipp per år over kontraktsperioden, hvorav sistnevnte er strengere enn de årlige utslippskravene.

Havila har fire helt nye skip som drifter kystruten med naturgass (LNG), i tillegg til strøm. Som følge av forsinkelser i leveransen av skipene hadde Havila sitt første fulle driftsår i 2024. Skipene forventes å oppfylle kravene til utslipp som er satt i avtalen med SD, eventuelt ved å erstatte noe naturgass med biogass (LBP). Hurtigruten drifter kystruten med syv skip. Disse er i snitt omkring 30 år gamle og driftes i hovedsak med marin gassolje (MGO). Hurtigruten oppfyller i dag ikke kravene til maksimale årlige utslipp som er satt i avtalen med SD. Tre av Hurtigruten sine skip har gjennomgått større tekniske oppgraderinger som inkluderer blant annet ny motor og hybridisering (batterier). Det har gjort skipene mer energieffektive og bidrar til å redusere utslippene fra skipene. Tiltakene er likevel ikke tilstrekkelig for at Hurtigruten oppfyller utslippskravene som er satt i kontrakten. Hurtigruten forteller at de planlegger å ta i bruk avansert biodrivstoff for å oppfylle utslippskravene.

Sjøfarten benytter i all hovedsak fossilt drivstoff. Historisk har sjøfarten i liten grad vært gjenstand for reguleringer. Både EU og den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO har som mål at utslippene fra sjøfarten gradvis skal reduseres mot netto null i 2050. En rekke reguleringer og virkemidler er under innføring eller planlagt innført, for å støtte opp under utslippsmålene. Dette inkluderer blant annet mekanismer for prising av CO₂-utslipp i sjøfarten og krav til karbonintensitet for drivstoff, som gravis vil strammes inn. Mekanismene har som formål å fremme alternative lav- og nullutslippsalternativer og er forventet å få stor betydning for energibruk og utslipp i sjøfarten framover, også for norsk sjøfart og kystrutetjenesten.

Analyse av alternativer i en fremtidig konkurranse

Det er mulig å se for seg flere ulike alternativer for kystruten i fremtiden. Basert på samtaler med relevante aktører, synspunkter i høringsuttalelser og analyser av transportbehovet har vi skissert følgende alternativer:

- Alternativ 1 – mindre justeringer i ruteplan
- Alternativ 2 – styrket person- og godstilbud
- Alternativ 3 – halvering av anløp
- Alternativ 4 – anløp mellom Bodø og Kirkenes
- Alternativ 5 – tildele enerett uten vederlag
- Alternativ 6 – ikke statlig kjøp

Alternativene utgjør et utvalg av mulige innretninger av kystruten, og er ment å skulle synliggjøre konsekvensene av ulike valg. Alternativ 1 og 2 innebærer mindre endringer i tilbudet. De øvrige alternativene innebærer større endringer i kystrutetjenesten, i form av større reduksjoner i rutetilbudet eller at staten ikke lenger kjøper inn tjenesten.

I alternativ 1 forventes rutedriften å bli mer eller mindre som i dag, men med noen justeringer som kan innebære at passasjerer og godskunder tilknyttet enkelte havner vil få et bedre tilbud på bekostning av kunder i andre

havner som får et dårligere tilbud. Det er de lokale distansepassasjerene som får en størst positiv effekt. I alternativ 2 vil ingen passasjerer eller godskunder få det verre, men noen passasjerer kan få et bedre tilbud fordi det blir mulig å ta med bil på alle skip og det blir flere ankomster/avganger på dagtid. Godskunder får et mer attraktivt tilbud i form av at staten utvider kravområdet for frakt av gods, og kapasiteten blir større og mer fleksibel. Alternativ 2 vil innebære økte kostnader for staten, og det bør eventuelt vurderes nærmere om nytten av tiltakene i dette alternativet oppveier de økte kostnadene.

Alternativ 3 innebærer videreføring av dagens rutestruktur, men at driften reduseres betydelig, ved å kun stille krav om anløp annenhver dag. Alternativ 4 innebærer at statens tjenestekjøp avgrenses til anløp mellom Bodø og Kirkenes. Bakgrunnen for alternativet er funn som viser at behovet for kystrutetjenesten er størst fra Bodø og nordover. Dette henger sammen med at det øvrige transporttilbudet i dette område er mer begrenset enn sør for Bodø. I alternativ 5 gis det en enerett om å drive sjøtransport langs kystruteleia. Rederiet (eller rederiene) som får avtale er dermed beskyttet mot konkurranse i samme rute i avtaleperioden. Denne beskyttelsen kan i teorien ha en verdi som kan gjøre det mulig å få utført en kystrutetjeneste med en viss standard til 0 kroner i vederlag. I alternativ 6 kjøper ikke staten inn tjenesten lenger.

Alternativ 3 og 4 vil gi reduserte kostnader for staten og reduserte samlede utslipp fra kystrutetjenesten. Ved en videreføring av dagens rutestruktur, men med redusert drift, vil både passasjer- og godstilbudet langs hele kystrutestrekningen svekkes. Ved en avgrensning av rutetilbudet til kun å inkludere Bodø-Kirkenes, vil passasjertilbudet sør for Bodø trolig falle bort. Å avgrense kysttruten til Bodø-Kirkenes, fremfor å halvere antall anløp, vil være et bedre alternativ for de lokale distansereisende (de som reiser ett til to stopp), fordi omkring 80 prosent av de lokale distansereisene gjennomføres i områdene nord for Bodø. For reisende som tar kysttruten for opplevelsens skyld er det mer usikkert hvordan en slik endring vil slå ut. Det avhenger av preferanser for de ulike anløpene.

Alternativ 5 og 6 innebærer at staten ikke lenger betaler for en kystrote. Det er usikkert hva markedet vil tilby i en slik situasjon. Selv om en markedsaktør skulle finne det interessant å ha en enerett om å tilby transporttjenester på kysttruten uten vederlag, tilsier økonomien i dagens avtaler at rederiene trolig må foreta store endringer i dagens tilbud for å veie opp for det tapte vederlaget. I begge alternativene vil trolig tilbudet rettes inn mot anløpene som har størst trafikkgrunnlag, med færre avganger og høyere priser. I tillegg vil tilbudet om frakt av gods bortfalle. Et tilbud med anløp der etterspørselen i volum er høyest, treffer ikke nødvendigvis der kysttruten har sitt viktigste formål og der behovet for ruten er størst, nemlig lokale distansereisende som har få gode alternativer. Det er derfor de lokale distansepassasjerene som blir mest negativt påvirket i disse alternativene. I tillegg vil næringslivet miste et fraktnettverk langs sjøveien, og godset vil trolig overføres til lastebiltransport.

I alternativer som gir store kutt i kysttrutedriften, vil lokalt næringsliv og havner rammes av inntektstap. I tillegg vil enkelte områder langs kysten, hvor det er få eller ingen transportalternativer på vei, være mer utsatt for å bli isolert ved uvær, ulykker eller andre hendelser som fører til stengte veier.

Dersom transporttilbudet med kysttruten faller helt bort, er det mulig å kompensere personer og næringsliv som mister transporttilbudet. Selv om kompensierende tiltak kan være billigere enn dagens kysttrutedrift (som koster om lag 1,2 mrd kroner årlig), vil transporttilbudet være noe mindre robust enn i dag. Hurtigbåter vil være mindre i størrelse i forhold til dagens kysttruteskip og i mindre grad tåle stor bølgehøyde og uvær. Et kompensierende tiltak med hurtigbåtruter vil derfor gi en større risiko for kanselleringer ved dårlig vær. Å erstatte kysttruten med buss og drosje vil på sin side gi en sårbarhet ved stengte veier. Tilbudet kan imidlertid ha større grad av fleksibilitet og det blir enklere å sette opp avganger og ankomster på dagtid. Noen steder kan reisetiden bli lang med buss og bil, særlig ved fjorder. Et rent godsfartøy kan gi økt kapasitet, ettersom det kan brukes konvensjonelle stykkgodsskip istedenfor kysttruteskip som også skal frakte passasjerer. Et grovt anslag er at kapasiteten kan tidobles. Dagens kysttrutefartøy har kapasitet til mellom 50-100 tonn gods per fartøy. En ren godsfraktrute kan også dekke godskunders behov for forutsigbarhet bedre, ved at ruten kan legges opp uten hensyn til passasjertransporten. Imidlertid vurderer vi at et rendyrket godstilbud med tilsvarende frekvens og anløpsmønster som dagens kystrote også vil kreve offentlige tilskudd og kostnader som er i samme størrelsesorden som dagens godstilbud. Det er imidlertid ikke mulig å isolere kostnadene for godstransporten i dagens kystrotekontrakt. Kostnaden for godstilbudet må ses på som alternativkostnaden ved å stille krav om at det må tilbys godsfrakt på kysttruten, som er at rederiene ikke kan benytte rene passasjerskip og dermed potensielt ville krevd et lavere tilskudd.

Innføring av strengere miljøkrav

Gitt dagens ruteproduksjon, må både Havila og Hurtigruten gjennomføre tiltak dersom det innføres strengere krav til klimagassutslipp i neste kontraktsperiode. Så lenge bruk av fossilt drivstoff er billigere enn nullutslippsalternativer, vil en innstramning i utslippskravene innebære økte kostnader for staten. Vi forventer ikke at reguleringer fra EU og IMO alene vil være tilstrekkelig for at operatørene tar i bruk nullutslippsdrivstoff på kysttruten til neste kontraktsperiode.

Å erstatte bruk av fossilt drivstoff med biodrivstoff vil være den enkleste og billigste måten å redusere utslippene fra kysttruten, men bærekraftig bruk av biodrivstoff er utfordrende. Miljødirektoratet anbefaler derfor at bruk av biodrivstoff kun bør fremmes gjennom nasjonale omsetningskrav og at offentlig innkjøp ikke bør benyttes til dette. Elektrifisering, omlegging til bruk av grønt hydrogen eller andre nullutslippsdrivstoff vil innebære betydelige merkostnader. Kostnaden forventes å øke jo strengere utslippskrav som stilles da det vil kreve flere nullutslippsskip og et større nettverk av lade- og bunkringsløsninger. Statlig støtte for å avlaste teknologisk og kommersiell risiko ved omlegging til nullutslippsløsninger vil redusere merkostnadene i kystrotekontrakten ved innføring av strengere utslippskrav.

Dersom myndighetene ønsker å stille utslippskrav som utløser investeringer i nullutslippsinfrastruktur på land, bør kravene ses i sammenheng med behovet for infrastruktur i andre deler av kystfarten og opp mot hvilken rolle staten bør ha i etableringen av slik infrastruktur. Det bør også vurderes om innkjøp av kystrotetjenesten er det mest effektive virkemiddelet som staten har for å fremme etablering av en slik infrastruktur, eller om staten har andre, mer effektive virkemidler som kan legge til rette for ønsket utvikling. Dersom det innføres strengere utslippskrav i neste kystrotekontrakt bør kravene hensynta hva som er realistisk gjennomføringstid for å ta i bruk nullutslippsløsninger, både ledetider for ombygging og/eller nybygging av skip og ledetider for etablering av infrastruktur på land. Det bør også tas i betraktning at klimagassutslipp ikke bare skapes av drift, men at utslipp genereres gjennom et livsløp fra bygging av nye skip, etablering av ny ladeinfrastruktur, og skroting av gamle skip. Dagens innretning med krav til årlige maksimale utslipp og strengere krav til gjennomsnittlig årlig utslipp i kontraktsperioden, er en måte å legge til rette for at operatørene kan gjennomføre utslippsreducerende tiltak i løpet av kontraktsperioden.

1. Bakgrunn, mandat og gjennomføring av oppdraget

Som forberedelse til å gjennomføre ny konkurranse har vi bistått SD med å utrede hvilket transportbehov kyst rutevirksomheten skal dekke, hvilke miljøkonsekvenser den har og potensialet for ytterligere skjerping av miljøkravene.

I dette kapittelet sier vi litt om bakgrunnen og mandatet for oppdraget vårt. Vi beskriver også datakildene vi har benyttet i gjennomføringen. Hovedkildene er innrapportert data fra kyst ruteoperatørene, samtaler med aktører, høringsinnspill og tilgjengelig informasjon i rapporter og andre dokumenter.

1.1 Bakgrunn og mandat

I dette kapittelet går vi gjennom bakgrunnen for oppdraget vårt og beskrivelse av utredningsspørsmålene fra mandatet vårt.

1.1.1 Kystrutetjenesten og EØS-rettslig kontekst

Staten ved Samferdselsdepartementet (SD) har i dag avtaler med rederiene Havila Kystruten AS (Havila) og Hurtigruten Coastal AS (Hurtigruten) om kjøp av sjøtransporttjenester mellom Bergen og Kirkenes (kystruten) med daglige anløp i 34 havner hele året. Havila seiler kystruten med fire skip, mens Hurtigruten har sju skip i drift. Avtalene gjelder for perioden 2021-2030 med opsjon om ett års forlengelse. For å utføre tjenesten, mottar operatørene en eksklusiv rettighet til å betjene kystruten og et vederlag fra staten. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked. Dette innebærer blant annet at Norge må følge EU-rettens statsstøtteregler for å sikre like konkurransevilkår i det indre markedet. Statsstøtte er forbudt når støtten begunstiger en operatør slik at den vrir, eller truer med å vri, konkurransen i markedet, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1). Det er oppstilt seks kumulative vilkår som definerer når et tiltak er omfattet av forbudet mot offentlig støtte:

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren

2. Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene

EØS-avtalen artikkel 59 (2) åpner for å gi statsstøtte dersom det er nødvendig for å få utført oppgaver av allmenn økonomisk betydning (SGEI). Når markedet ikke leverer tjenester på en tilfredsstillende måte alene, kan altså myndighetene betale for tjenester som er vurdert som særlig viktige for innbyggerne.

Kystruten Bergen – Kirkenes har vært vurdert som en slik tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Kystruten dekker et grunnleggende transportbehov langs kysten. Nasjonale myndigheter har vid skjønnsmargin når det gjelder å definere hva som er ansett som «tilfredsstillende standard». EØS-avtalen anerkjenner at nasjonale myndigheter står nærmest til å vurdere egne behov og regjeringer selv kan prioritere kvaliteten på offentlige tjenester.

Selv om staten har vid frihet, må tjenestens omfang og standard stå i forhold til det identifiserte behovet (proporsjonalitetsprinsippet). For gjeldende kyst ruteavtaler har norske myndigheter vurdert «tilfredsstillende standard» som helårlige, daglige, gjennomgående anløp til 34 havner langs kysten, med minimumskrav til kapasitet og miljø. Hensikten med kjøpet er å sikre et tilfredsstillende transporttilbud for passasjerer som reiser lokalt eller regionalt fra havn til havn, og godstransport mellom Tromsø og Kirkenes.

Innenfor sjøtransportsområdet gjelder EU-forordningen om maritim kabotasje. Forordningen skal sikre fri utveksling av sjøtransporttjenester innenfor EØS-området. Forordningen om maritim kabotasje artikkel 2 (3) spesifiserer at en kontrakt for å tilby allmennheten tilstrekkelige transporttjenester særlig kan omfatte

- transporttjenester som oppfyller fastsatte standarder for kontinuitet, regelmessighet, kapasitet og kvalitet

- *transporttjenester til bestemte priser og på bestemte vilkår, særlig for visse kategorier passasjerer eller på visse ruter*

Markedet for godstransport til sjøs har lenge vært liberalisert og utenlandske aktører har en betydelig markedsandel i den innenlandske godstransporten til sjøs. Det kan derfor argumenteres for at staten bør være mer restriktive i å kjøpe offentlige tjenesteforpliktelser i godsmarkedet til sjøs enn i passasjermarkedet til sjøs. Kravet til godstransport i kyst ruteavtalene er derfor begrenset til området mellom Tromsø og Kirkenes. I dette området har staten vurdert at markedet alene ikke vil levere tilfredsstillende standard.

I tillegg til den statlige kjøpte tjenesten, kan operatørene tilby kommersielle tjenester om bord samme skip. Et argument for dette er at skipene uansett må være av en viss størrelse for å kunne seile trygt og pålitelig langs utsatte kyststrekninger og at samdrift med kommersiell virksomhet kan gi en kostnadseffektiv tjeneste. Både Hurtigruten og Havila har valgt å tilby tjenester til cruisepassasjerer i tillegg til lokale og regionale reisende, såkalte distansepassasjerer.

Statsstøtteregelverket setter rammer for hvordan transportbehovet kan støttes uten å bryte med konkurransereglene. Dersom det skjer en overføring av statsstøtte fra den skjermede offentlige virksomhet til konkurranseutsatt virksomhet, vil dette anses som ulovlig kryssubsidiering. Operatørene må derfor rapportere et skille mellom cruisepassasjerer og distansepassasjerer for å unngå overkompensasjon som bryter med statsstøtteregelverket.

Hurtigruten var alene om å drive kyststrutetjenesten frem til og med 2020. Støtten til Hurtigruten har ved flere anledninger vært klaget inn til EFTA Surveillance authority (ESA) for å bryte med statsstøtteregelverket. Det ble derfor gjort flere grep ved forrige konkurranseutsetting for å stimulere til virksom konkurranse. I forbindelse med inngåelse av gjeldende avtaler for 2021-2030, notifiserte Samferdselsdepartementet avtalene til ESA. ESA kom til at avtalene ble inngått etter virksom konkurranse og at kompensasjonen var forenlig med statsstøtteregelverket (ESA, 2018).

1.1.2 Bakgrunn for oppdraget vårt

Gjeldende kyst rutekontrakter med Havila og Hurtigruten løper ut ved utgangen av 2030. For å forberede seg på neste konkurranse har Samferdselsdepartementet behov for å få utredet hvilket transportbehov kyst rutevirksomheten skal dekke, hvilke miljøkonsekvenser den har, og potensiale for ytterligere skjerping av miljøkravene.

Oslo Economics fikk i mai 2024 oppdraget om å gjennomføre en utredning for departementet. Formålet med utredningen er å kartlegge det underliggende transportbehovet på strekningen og vurdere potensialet for å skjerpe miljøkravene i et nytt anbud. Utredningen vil kunne utgjøre en del av grunnlaget for en senere høring, samt fungere som et faglig innspill til departementets videre arbeid. (Samferdselsdepartementet, 2024)

1.1.3 Vårt mandat

Vårt oppdrag har bestått av følgende fire deler med underspørsmål:

1. Distansepassasjerer og transporttilbud
 - a. Kartlegge distansereisebehovet, tilstands-/situasjonsrapport og trafikkprognoser for kommende avtaleperiode-hvem benytter kyststruten til å reise lokalt/regionalt?
 - b. Vurdere transportbehovet per anløp eller for nærmere definert område av ruten
 - c. Kartlegge alternative transportformer
 - d. Vurdere om gjeldende anløpsstruktur er tilpasset behovet for passasjertransport
 - e. Foreta en vurdering av hensiktsmessigheten av begrepet «distansepassasjer» slik det er definert i kontrakten
 - f. Foreta en vurdering av hvilke grep som kan vurderes for å øke attraktiviteten for lokale reisende
 - g. Vurdere om et tilfredsstillende sjøtransporttilbud for passasjerer som reiser lokalt/regionalt kan oppnås på en måte som hensyntar miljø og statens økonomi
2. Gods
 - a. Vurdere underliggende behov for godstransport Bergen-Kirkenes, inkludert behov innenfor strekningen
 - b. Kartlegge alternative transporttilbud for gods langs ruten
 - c. Vurdere om krav til godskapasitet er hensiktsmessig definert i gjeldende kontrakt
 - d. Ta stilling til om et tilfredsstillende sjøtransporttilbud for gods nord for Tromsø kan innrettes på en bedre måte
3. Miljø
 - a. Kartlegge mulige teknologivalg som kan bidra til utslippsreduksjoner
 - b. Kartlegge viktige barrierer og drivere for gjennomføring av miljøtiltak
 - c. Nærmere vurdering av relevante tiltak
4. Samlet analyse av alternative innretninger i det neste kyst ruteanbudet
 - a. Hensynet til statens økonomi skal ivaretas i forslagene. De ulike alternativene for

organisering av transporttilbudet og miljøkrav skal underbygges av samfunnsøkonomiske analyser i tråd med rundskriv R-109/21.

1.2 Metode og datakilder i gjennomføringen av oppdraget

Oppdraget har vært gjennomført i perioden mai til november 2024, med ett tilleggsoppdrag i perioden mars til august 2025.

Vi har benyttet ulike kilder og metoder i oppdraget. En sentral kilde har vært statistikk og data som Havila og Hurtigruten rapporterer inn i henhold til krav i avtalen med staten. Statistikken har vært viktig i vår vurdering av transportbehov og miljøkonsekvenser.

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med virksomheter:

- Havila
- Hurtigruten
- Boreal
- Norled
- Norske Havner
- Båtsfjord havn
- Vardø havn
- Norland fylkeskommune
- Vestland fylkeskommune
- Norlines
- Kystterminalene
- Enova
- Kystverket
- Shortsea Promotion Centre
- Maritimt forum

Samtidig som vi har gjennomført vår utredning, har Samferdselsdepartementet gjennomført en åpen høring. Hovedformålet med høringen var å innhente informasjon, vurderinger og prioriteringer fra alle som ønsker og har innspill til hvordan kystrutetjenesten kan bli best mulig. Innspillene fra høringen ble gjort løpende tilgjengelig for oss slik at vi har kunnet benytte disse innspillene i vår gjennomføring av oppdraget.

Opplysninger vi har fått i intervjuer inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen vår. Vi understreker at alle konklusjoner og vurderinger i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke alle vi har snakket med for deres bidrag til utredningen.

1.2.1 Generelle forutsetninger for arbeidet

Utgangspunktet for vårt arbeid har vært mandatet som ble gitt til oss fra Samferdselsdepartementet.

Underveis i arbeidet fikk vi et tilleggsmandat som handlet om at det var ønskelig at vi også inkluderte analyse av to nye alternativer:

- Alternativer om å tildele enerett uten vederlag
- Alternativ om å ikke ha statlig kjøp

Vi har gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse og utredningen følger hovedpunktene i utredningsinstruksen. Analysen er basert på datanalyse av innrapporterte tall fra kysttruterederiene om frakt av distansepassasjerer og gods. I tillegg har vi som nevnt over gjennomført en rekke intervjuer.

1.2.2 Mulige svakheter med metoden

En viktig del av vårt arbeid har vært å avdekke behovet for kysttruten. Selv om det foreligger statistikk som viser antall distansepassasjerer og andre passasjerer på kysttruten, så gir det oss begrenset innsikt i hvilket faktisk reisebehov de ulike passasjerene har. Selv om vi har kunnskap om antall passasjerer og antall anløp, så vet vi ikke hva det er som har utløst behovet for å reise med kysttruten. Vi vet ikke om det er en arbeidsreise eller fritidsreise, og vi har ingen informasjon om hvor tidskritisk reisen er. For å få slik kunnskap må det gjennomføres en reisevaneundersøkelse (RVU). Gjennomføring av en RVU vil trolig være ganske tidkrevende, og innebærer blant annet at det må gjennomføres intervju eller spørreundersøkelser blant distansepassasjerer som reiser fra alle de 34 havnene som dagen kysttrute består av.

En annen svakhet med analysen vår er at den i begrenset grad har vurdert verdiskapingseffekter som følge av kysttrutedriften. Det statlige vederlaget bidrar til å generere betydelig aktivitet langs store deler av den norske kysten. Endringer i kysttrutedriften vil derfor kunne påvirke verdiskapingen langs kysten. I en samfunnsøkonomisk analyse forutsettes det full ressursutnyttelse som innebærer at bortfall av aktivitet et sted vil innebære at aktivitet kan oppstå et annet sted. Det er imidlertid grunn til å tro at aktiviteten som genereres av kysttruten er avhengig av kysttruten og derfor ikke kan oppstå et annet sted i landet. Endringer eller bortfall av kysttruten kan derfor innebære redusert verdiskaping som kan være relevant å inkludere i en samfunnsøkonomisk analyse.

1.3 Disposisjon i rapporten

Denne rapporten er organisert som følger:

- I dette kapittelet (kapittel 1) beskriver vi mandat og gjennomføring av oppdraget vårt

- I kapittel 2 går vi kort gjennom historie og relevant bakgrunn for Kysttuta, inkludert avtaler og skip som ligger til grunn for dagens drift
- I kapittel 3 beskriver vi transportbehov for distansepassasjerer
- I kapittel 4 beskriver vi behovet for frakt av gods
- I kapittel 5 ser vi på miljøkrav og utslipp knyttet til driften av kyststruten.
- I kapittel 6 identifiserer vi alternative måter å innrette krav til rutemønster og skip for å dekke transportbehovet. Vi vurderer hvordan alternativene vil gi ulike virkninger for persontransport, godstransport, utslipp, statens økonomi og virkninger for næringsliv
- I kapittel 7 gjør vi en vurdering av mulighetene for å kombinere de identifiserte alternativene med strengere miljøkrav

2. Om kystruten

Kystruten har eksistert siden 1893 og driftes i dag med fire skip fra Havila og syv skip fra Hurtigruten. Tjenesten koster ca. 1,2 milliarder og skal gå til å tilby et lokalt og regionalt tilbud for passasjerer i tillegg til frakt av gods mellom Tromsø og Kirkenes. Dagens avtale stiller krav til maksimale klimagassutslipp som innebærer at de samlede klimagassutslippene fra kystruten må reduseres i kontraktperioden. Utfordringer med innfasing av nye skip og koronapandemien har medført at operatørene har hatt redusert drift i avtaleperioden.

2.1 Historie

Kystruten startet 2. juli 1893 på strekningen Trondheim–Hammerfest, med DS «Vesteraalen» fra

Vesteraalens Dampskibsselskab (VDS) som eneste kystruteskip. Fra første året mottok VDS vederlag fra staten for tjenesten. I 2004 ba Samferdselsdepartementet om anbud for drift av Hurtigruten for perioden 2005-2012. Eneste tilbyder var Ofotens og Vesteraalens Dampskibsselskab ASA (OVDS) og Troms Fylkes Dampskibsselskap ASA (TFDS) som leverte et felles tilbud. Etter forhandlinger, ble det i desember 2004 inngått avtale om at staten skulle betale hurtigruteselskapene 1,9 milliarder kroner totalt for kontraktperioden for å drive en helårsrute med daglige seilinger på strekningen Bergen–Kirkenes frem til 2012. De to rederiene OVDS og TFDS vedtok 1. november 2005 å fusjonere for å kunne få til en mer rasjonell drift, med OVDS som det overtagende selskap. Som følge av fusjonen endret OVDS navn til Hurtigruten Group ASA. Fusjonen ble endelig gjennomført den 19. desember 2005 og trådte i kraft 1. mars 2006.

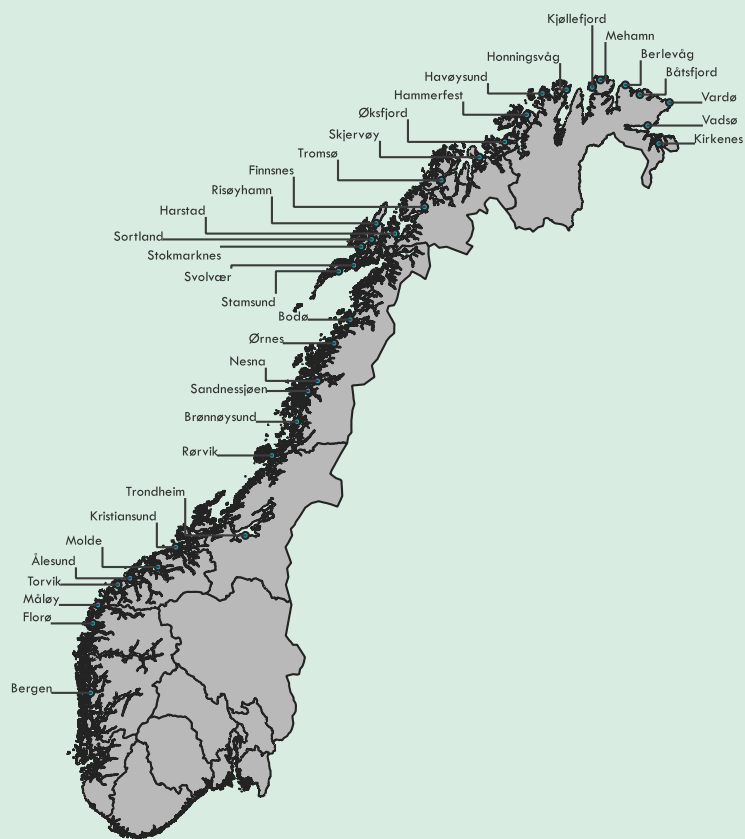
2.2 Dagens avtale

I september 2017 utlyste myndighetene ved Samferdselsdepartementet konkurranse om inngåelse av sjøtransporttjenester tur-retur strekningen Bergen-Kirkenes for perioden 2021 til 2030. Formålet med kjøpet var å sikre et tilfredsstillende tilbud for passasjerer som reiser lokalt, regionalt og mellom angitte anløpssteder, i tillegg til å sikre et tilfredsstillende godstilbud langs kysten fra Tromsø og nordover (Samferdselsdepartementet, 2017). Kjøpet omfatter helårlig drift og daglig seilinger i 34 havner på strekningen Bergen – Kirkenes. Tilbudet krever 11 skip for å dekke kravene til drift. Konkurransen åpnet for at flere operatører kunne betjene ruta ved å dele kontrakten inn i tre pakker som seiler ruta med en jevnlig syklus på 11 dager. Pakke 1 seiler ruta med tre skip, mens pakke 2 og 3 seiler ruta med fire skip.

Utfallet av konkurransen ble at Samferdselsdepartementet inngikk avtale med Hurtigruten Coastal AS (Hurtigruten) og Havila Kystruten AS (Havila). Hurtigruten drifter ruta med totalt syv skip, mens Havila drifter ruta med fire skip.

Tjenestekjøpet ble ved inngåelse av kontrakten anslått til å koste til sammen 788 millioner kroner i året (2018-prisnivå). Dette var noe mer enn det staten i gjennomsnitt betalte for tjenesten i den forrige kontrakten, men inkluderte betydelig strengere miljøkrav og fire nye skip fra Havila. Statistisk sentralbyrås kostnadsindeks for innenriks

Figur 2-1: Anløp i dagens avtale



Kilde: Havila (2024), Illustrasjon: Oslo Economics

Figur 2-2: Ruteplan og liggetider

Nordgående			Sørgående		
	Ankomst	Avreise	Liggetid		
Bergen	14:45	20:30	345	Kirkenes	09:00 12:30 210
Florø	02:45	03:00	15	Vadsø	
Måløy	05:15	05:30	15	Vardø	16:05 17:00 55
Torvik	08:20	08:30	10	Båtsfjord	20:00 20:30 30
Ålesund	09:45	20:00	615	Berlevåg	22:25 22:35 10
Molde	22:35	23:05	30	Mehamn	01:20 01:30 10
Kristiansund	02:45	03:00	15	Kjøllefjord	03:25 03:35 10
Trondheim	09:45	12:45	180	Honningsvåg	05:45 06:00 15
Rørвик	21:40	22:00	20	Havøysund	08:00 08:15 15
Brønnøysund	01:35	01:45	10	Hammerfest	11:00 12:45 105
Sandnessjøen	04:35	04:50	15	Øksfjord	15:50 16:05 15
Nesna	06:00	06:10	10	Skjervøy	19:30 19:45 15
Ørnes	10:00	10:10	10	Tromsø	23:45 01:30 105
Bodø	13:05	15:20	135	Finnsnes	04:20 04:40 20
Stamsund	19:15	19:40	25	Harstad	08:00 08:30 30
Svolvær	21:20	22:15	55	Risøyhamn	10:45 11:00 15
Stokmarknes	01:30	01:40	10	Sortland	12:30 13:00 30
Sortland	02:55	03:10	15	Stokmarknes	14:15 15:15 60
Risøyhamn	04:35	04:50	15	Svolvær	18:30 20:30 120
Harstad	07:10	07:45	35	Stamsund	22:15 22:30 15
Finnsnes	11:00	11:30	30	Bodø	02:30 03:30 60
Tromsø	14:15	18:15	240	Ørnes	06:25 06:35 10
Skjervøy	22:10	22:25	15	Nesna	10:25 10:35 10
Øksfjord	01:50	02:00	10	Sandnessjøen	11:45 12:15 30
Hammerfest	05:05	05:45	40	Brønnøysund	15:00 17:25 145
Havøysund	08:30	08:45	15	Rørвик	21:00 21:30 30
Honningsvåg	10:55	14:30	215	Trondheim	06:30 09:30 180
Kjøllefjord	16:40	17:00	20	Kristiansund	16:30 17:30 60
Mehamn	18:55	19:15	20	Molde	21:15 21:45 30
Berlevåg	22:00	22:10	10	Ålesund	00:30 01:20 50
Båtsfjord	00:00	00:30	30	Torvik	02:35 02:45 10
Vardø	03:30	03:45	15	Måløy	05:45 06:00 15
Vadsø	06:55	07:10	15	Florø	08:15 08:30 15
Kirkenes	09:00	12:30	210	Bergen	14:45 20:30 345

Kilde: Havila (2024), Illustrasjon: Oslo Economics

sjøfart brukes til å regulere det årlige vederlaget til operatørene. Foreslått bevilgning for 2025 er 877 mill. kr til Hurtigruten og 351,3 mill. kr til Havila (Samferdselsdepartementet, 2024).

2.2.1 Kapasitetskrav, anløp og seilingstider

Det statlige kapasitetskravet i gjeldende avtale er fastsatt til 300 passasjerplasser, 120 køyeplasser og godskapasitet på 150 palleplasser hvor minst halvparten skal utgjøre lasterom til tørrlast og minst 20 palleplasser i fryserom og minst 20 palleplasser i kjølerom.

Avtalene som er inngått sikrer helårlige, daglige og gjennomgående seilinger mellom Bergen og Kirkenes med anløp 34 havner nordgående rute og 33 havner sørgående rute. Figur 2-1 viser kart over anløpene dagens avtale, og Figur 2-2 viser seilingstidene i dagens ruteplan.

2.2.2 Miljøkrav – energibruk og utslipp

Gjeldene avtale stiller krav til energibruk og utslipp for drift av kystrutetjenesten. Avtalen stiller krav om at årlig CO₂-utslipp skal utgjøre maksimalt 47 000 tonn ved seiling av tre fartøy (pakke 1) og maksimalt 63 000 tonn CO₂ ved seiling av fire fartøy (pakke 2

og 3). I tillegg stilles det krav om at gjennomsnittlig årlig CO₂-utslipp i kontraktsperioden skal maksimalt utgjøre totalt 44 000 tonn ved seiling av tre fartøy og maksimalt 59 000 tonn for fire fartøy.

Videre stilles det krav til at alle skip må være tilrettelagt for bruk av landstrøm i havn der det ligger til rette for dette. Det er også krav om at svovelinnhold i drivstoff som benyttes maksimalt skal utgjøre 0,1 prosent (vektprosent). Kravet gjelder på alle deler av strekningen Bergen-Kirkenes. I tillegg er det spesifisert at tungolje ikke kan benyttes som drivstoff.

For oppfyllelse av kravene må operatørene årlig rapportere på samlet årlig energibruk per skip, fordelt på ulike energibærere/-kilder. Basert på utslippsfaktorer fastsatt av departementet beregnes årlig CO₂-utslipp.

Dersom operatørene ikke oppfyller årlige krav til maksimale CO₂-utslipp fastsatt i kontrakten, blir operatøren ilagt en økonomisk straff på 2 000 kr per tonn CO₂ for hvert tonn som overstiger maksimalt CO₂-utslippsnivå. Operatøren kan få utsatt den økonomiske straffen dersom den gjennomfører tiltak som fører til reduksjon i energibruk og/eller utslipp slik at det er sannsynlig at gjennomsnittlig årlige utslipp i kontraktsperioden er lavere enn fastsatt maksimalt utslippsnivå.

2.2.3 Skipene og drift av kystruten

Fram til 2021 var Hurtigruten eneste operatør av kystrutetjenesten og seilte ruta med 11 skip. Havila kom inn som operatør av kystrutetjenesten i gjeldende periode og operer fire av skipene som seiler kystruten. Alle skipene til Havila er nye. Skipene var planlagt å skulle være i drift fra oppstart av kontraktsperioden, 1. januar 2021, men samtlige av dem var forsinket. Forsinkelsene skyldtes i første omgang konkurs i det spanske verftet som hadde fått kontrakten på å bygge Havilas skip, og ble så forverret av koronapandemien og deretter finansieringsutfordringer som følge av Russlands invasjon av Ukraina. Finansieringsutfordringene oppsto fordi skipene opprinnelig skulle finansieres av en russisk leasingbank, men etter invasjonen var Havila nødt til å refinansiere lånet på skipene.

Havilas to første skip (Havila Capella og Havila Castor) startet seilinger på kystruten i henholdsvis desember 2021 og mai 2022, og først sommeren 2023 kunne selskapet presentere en finansiering som sikret overtakelse av de to siste skipene fra verftet. I august 2023 kom de to siste skipene (Havila Polaris og Havila Pollux) i drift.

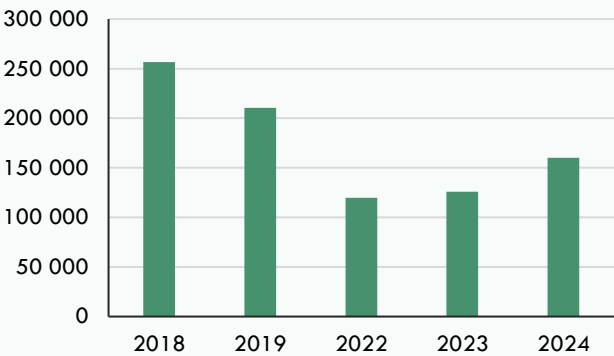
Koronapandemien og reiserestriksjoner medførte også at Hurtigruten mistet inntektsgrunnlaget i

2020. Trafikken med kystruten ble redusert med 64,2 prosent fra 2019-2020. Departementet godkjente derfor at Hurtigruten reduserte kapasiteten i driften og i deler av året kun seilte mellom Bodø og Kirkenes. For å sikre anløp tilnærmet annenhver dag det ble forhandlet frem en tilleggsavtale om å sette inn inntil tre ekstra skip utover skipene som kystruteoperatøren så kommersielt grunnlag for å seile (Samferdselsdepartementet, 2021).

Forsinkelsene med leveranse av Havilas fire skip og koronapandemien bidro til at kystruten i inneværende avtaleperioden har hatt redusert frekvens og kapasitet. Som nevnt over var det først i august 2023 at de to siste skipene til Havila kom i drift og ruten hadde full drift.

Trafikken med kystruten Bergen–Kirkenes målt i antall distansereisende var 160 tusen i 2024, sammenliknet med 125 tusen i 2023 og 210 tusen i 2019. Figur 2-3 viser totalt antall distansereisende for kystruten i perioden 2019 (som var siste året i den forrige avtalen) og frem til 2024.

Figur 2-3 Antall distansereisende



Kilde: Statistikkrapporter operatører til Samferdselsdepartementet

Både Hurtigruten og Havila drifter kystruten med større fartøy enn kapasitetskravene som inngår i det statlige kjøpet. Tabell 2-1 under viser en oversikt over nøkkeltall for skipene som i dag drifter kystrutedriften.

Tabell 2-1: Nøkkeltall for skipene som i dag seiler kystruten

	SKIP	I DRIFT	OPPGRADERT	BRUTTO- TONNASJE	SENGE- PLASSER	KAPASITET PASSASJERER	KAPASITET KVM LASTEROM*	ENERGIBRUK**
HURTIGRUTEN	Kong Harald	1993	2023	11 204	498	590	230	MGO, batteri
	Richard With	1993	2022	11 205	458	590	214	MGO, batteri
	Nordlys	1994	2023	11 204	471	590	230	MGO, batteri
	Nordkapp	1996		11 386	480	590	385	MGO
	Nordnorge	1997		11 384	476	590	328	MGO
	Polarlys	1996		11 341	495	650	584	MGO
	Vesterålen	1983		6 261	274	490	352	MGO
HAVILA	Capella	Des. 2021	-	15 519	478	640	250	LNG, batteri
	Castor	Mai 2022	-	15 519	478	640	250	LNG, batteri
	Polaris	Aug. 2023	-	15 519	478	640	250	LNG, batteri
	Pollux	Aug. 2023	-	15 519	478	640	250	LNG, batteri

*Størrelse på lasterom er anslått kapasitet etter ombygging av tre av Hurtigrutens skip i 2023. Kapasiteten i Havilas skip er anslått basert på oppgitt antall palleplasser, med et tillegg for 30 % for håndtering og passasje.

** Det er krav om at alle skip som seiler kystruten er tilrettelagt for bruk av landstrøm i havn.

Kilde: Hurtigruten hjemmeside, Havilas hjemmeside, informasjon fra operatørene, Norlines og Vesselfinder.no. Merknad: Oppgradering viser her til tekniske tiltak som har betydelig for skipets energibruk, og inkluderer ikke innvendig renovering av skip.

3. Transportbehovet for personreiser

I dette kapittelet kartlegger vi transportbehovet for persontransport med kystruten. I tråd med mandatet vårt, kartlegger vi distansereisebehovet totalt og per anløp, vi ser på hvilke alternative transportformer som finnes, vurderer anløpsstruktur og om det er grep som kan øke attraktiviteten for lokale reisende.

Oppsummert viser vår kartlegging at kystruten har særlig mange distansereisende i og mellom de større byene, med høyest aktivitet i Nord-Norge. Når man ser på antall distansereiser per innbygger, fremstår kystruten som et viktigere transporttilbud i områdene nord for Bodø. Videre er det færre alternative transportformer i de nordligste delene av ruten. Funn fra intervjuer tyder også på at kystruten er særlig viktig nord for Bodø.

Økt liggetid, flere avganger på dagtid og bedre mulighet til å ta med bil på skipet fremheves som grep som kan bidra til å øke attraktiviteten for de reisende.

3.1 Distansereisebehovet

Statens kjøp av sjøtransporttjenester på strekningen omfatter transport av reisende lokalt eller regionalt fra havn til havn. I kontraktene er dette nærmere definert som distansereisende, definert som «passasjerer som kjøper billett på selvvalgt strekning med ev. tillegg for lugar og ordinære måltider om bord». Selvvalgt strekning kan etter kontraktens bestemmelser ikke være via snuhavn med samme fartøy.

I dette kapittelet analyserer vi kystrutens rolle som et persontransporttilbud for den norske befolkningen, lang kysten. For å analysere dette har vi behov for å skille ut reisende som benytter kystruten for å dekke et persontransportbehov, og de som bruker kystruten som et opplevelsestilbud.. Ideelt sett, skulle vi hatt informasjon om hver enkelt reise og dens formål. Dette kunne for eksempel vært hvorvidt reisen er en arbeids-, forretnings eller fritidsreise. Denne informasjonen eksisterer ikke.

Derimot kategoriseres alle reiser med kystruten som distansereiser eller øvrige reiser. Vi har derfor forsøkt å belyse transportbehovet med utgangspunkt i dette datamaterialet.

Tabell 3-1 under viser antall passasjerer på kystruten, fordelt på distansepassasjerer og øvrige passasjerer.

Tabell 3-1: Antall passasjerer på kystruten, 2018 til 2024

TYPE REISENDE	2018	2019	2023	2024
Distanse	256 602	210 370	125 817	160 008
Øvrige	127 075	122 410	92 038	106 816
Sum	383 677	332 780	217 855	266 824

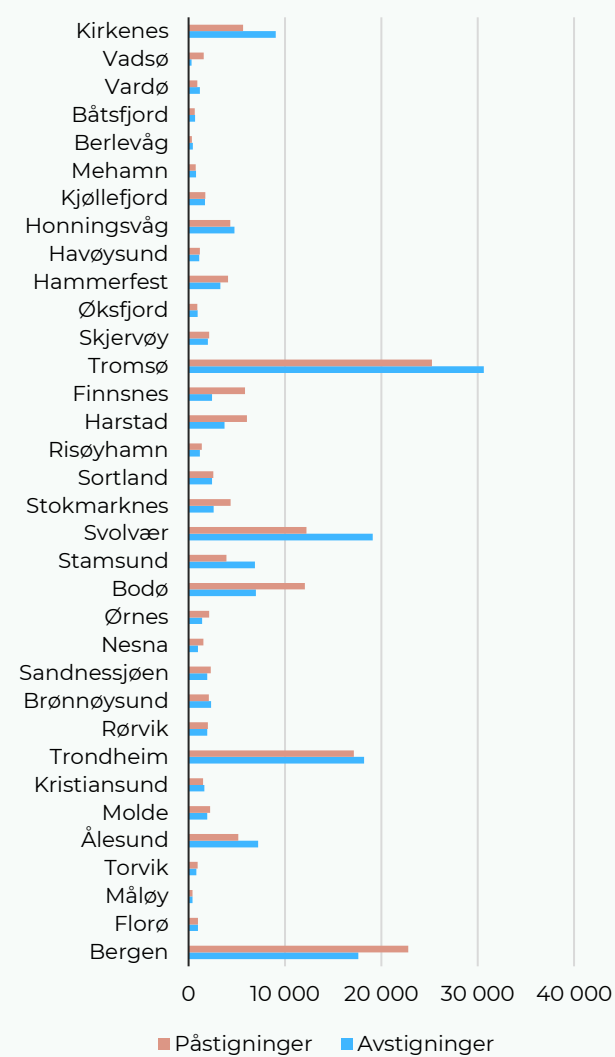
Kilde: Statistikk rapportert fra kystruteoperatørene til Samferdselsdepartementet

Tabellen viser at det i 2024 var registrert omkring 160 tusen distansereiser og 107 tusen øvrige reiser. Sistnevnte kan omtales som opplevelsesreisende. I det videre ser vi nærmere på distansereisene, ettersom at det er disse reisene som statens kystrutekjøp er ment å dekke.

Samlet antall distansereiser per 2019 var 210 tusen, og fra 2019 har det vært et stort fall i trafikkvolumet. Dette skyldes særlig to forhold. For det første ble transport- og turistnæringen hardt rammet av koronapandemien, og for det andre ble det forsinkelser i leveransen av Havila sine kystruteskip som gjorde at Havilas kystrutedrift ble redusert. Pandemi og innfasing av nye skip førte til store mengder avvik over en lang tidsperiode. Det er først i august 2023 at Havila kjørte med alle sine fire skip, og september var den første hele måneden med normal ruteproduksjon. I perioden mellom 2020 og 2023 har det dermed vært lavere kapasitet på kystruten og tilbudet har vært lite stabilt og pålitelig.

I 2024 var det igjen normalt rutedrift. Basert på antall registrerte distansepassasjerer fra 2024, finner vi at det var omkring 440 påstigninger per dag. Dersom vi ser hvordan disse påstigningene fordeler seg på ulike havner, finner vi store variasjoner. I Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø var det mellom 30 og 70 påstigninger per dag, mens i Måløy, Øksfjord, Mehamn, Båtsfjord og Vardø var det i gjennomsnitt 1 eller 2 påstigninger per dag.

Figur 3-2: Antall av- og påstigninger fordelt på anløpssteder, per 2024

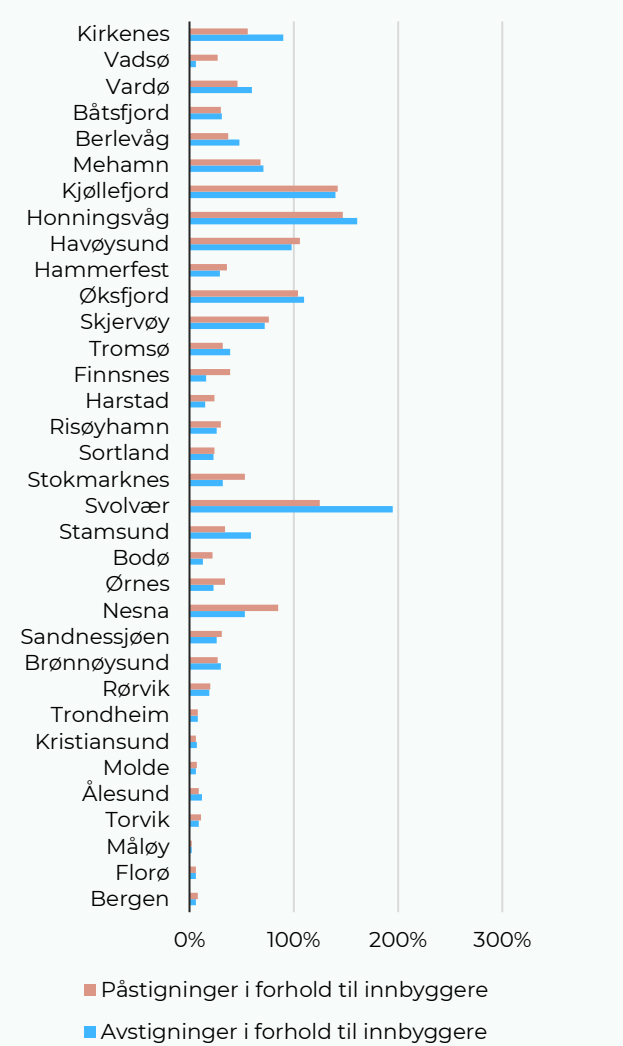


Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet

Figur 3-2 viser hvordan antall av- og påstigninger fordelte seg på anløpsstedene i 2024. De større byene langs kysten er avgangs- og ankomsthavn for de fleste distansereisende. Fra figuren ser vi at det er særlig Tromsø, Bergen, Trondheim, Bodø, men også Svolvær som bidrar til et høyt antall distansereier. Den laveste andelen på- og avstigninger er i Vestland og Møre og Romsdal (Måløy, Torvik, Florø) og i Finnmark (Mehamn, Berlevåg, og Båtsfjord).

Fordelingen av absolutt antall distansereiser kan ha sammenheng med innbyggertall og nærhet til sentrum og nasjonale transportknutepunkt. For å belyse kystretellbudets viktighet for anløpsstedene, har vi beregnet av- og påstigninger i

Figur 3-1: Antall av- og påstigninger i forhold til innbyggertall, fordelt på anløpssteder, per 2024



Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet, SSB-tabell 07459. Merk: Innbyggertall per 2024.

forhold til innbyggertallet i vertskommunene. Andelene er presentert i Figur 3-1.

Statistikken per innbygger viser at det er en særlig høy andel av- og påstigninger ved flere tettsteder nord for Bodø, og særlig ved anløpsstedene i Finnmark. I de større byene, som Bergen, Trondheim og Bodø, er det registrert et relativt lavt antall distansereiser per innbygger. Dette skyldes i hovedsak et særlig høyt innbyggertall i de store byene. Statistikken viser imidlertid også at det er noen anløpssteder med særlig lavt antall distansereiser, til tross for lavt innbyggertall (under 20 000 innbyggere). Dette gjelder i hovedsak tettstedene i Vestland og Møre og Romsdal; Torvik, Måløy og Florø.

Det kommer klart frem av statistikken at andelen distansereiser i forhold til innbyggertall øker når man beveger seg mot nord, hvor det absolutte trafikkgrunnlaget er relativt lavt.

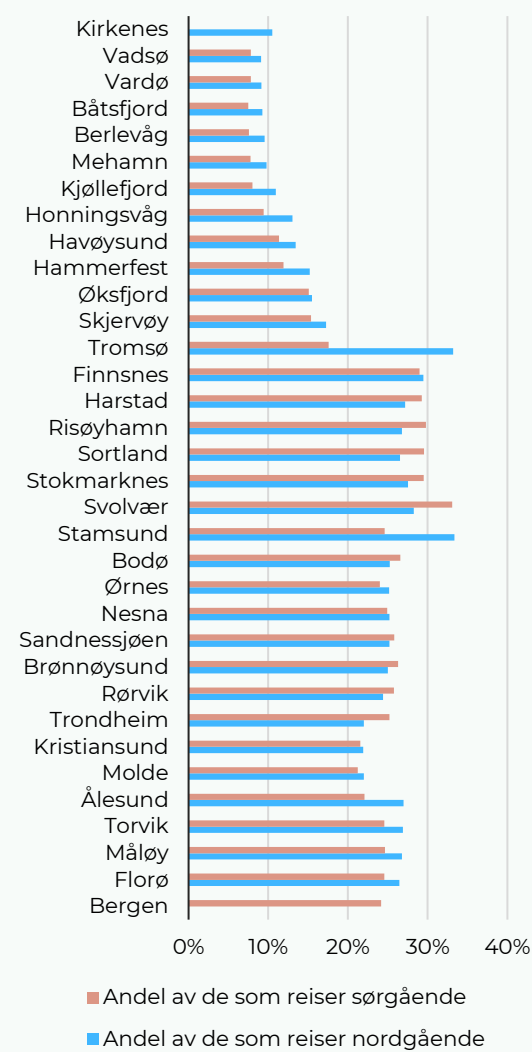
Statistikken presentert i Figur 3-1 og Figur 3-2 kan indikere at det relative behovet for et persontransporttilbud med kyststruten kan være større nord for Bodø, samtidig som trafikkvolumet typisk oppstår ved anløpsstedene som er lengre sør.

En annen måte å undersøke hvordan trafikkvolumet fordeler seg langs ruten, er ved å se på antall passasjerer om bord, mellom hver havn. Dette er illustrert i Figur 3-3. Søylene i figuren viser hvor stor prosentandel av totalt antall distansereisende som deltok på de ulike strekningene. For eksempel ser vi at over 20 prosent av alle distansereisende på nordgående rute deltok på strekningen fra Bergen til Florø.

Statistikken presentert i Figur 3-3 viser at de fleste distansereisende deltar på strekningene mellom Bodø og Tromsø. På nordgående rute deltok 33 prosent av alle reisende på strekningen fra Bodø til Stamsund, og på sørgående rute deltok 33 prosent på strekningen fra Stokmarknes til Svolvær.

Det som er viktig å merke seg fra statistikken er at ruten i sør, til/fra Bergen og Trondheim, er viktig for å sikre et høyt absolutt trafikkgrunnlag.

Figur 3-3: Andel av distansereisende med kysttruten som passerer havn, per 2024



Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet, SSB-tabell 07459. Merk: Innbyggertall per 2024.

3.2 Antall stopp per distansereise

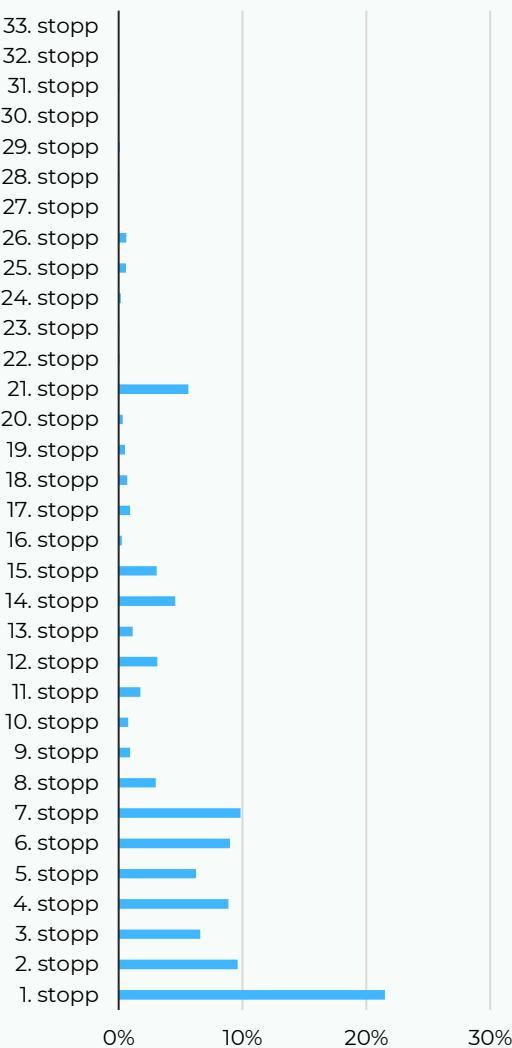
For å belyse transportbehovet er det også interessant å se nærmere på hvor mange stopp de reisende i gjennomsnitt har. I Figur 3-4 viser vi totalt antall distansereiser i 2024 fordelt på antall stopp. En gjennomsnittlig distansereise i 2024 forløp seg over 6,8 stopp. Medianreisen forløp seg over 5 stopp. Videre finner vi at omkring 75 prosent av reisene forløp seg over 9 eller færre stopp. Statistikken viser at det er noen distanseruter som er særlig mye brukt, for eksempel mellom Tromsø og Bergen (21 stopp), Svolvær og Bergen (15 stopp),

Tromsø og Trondheim (14 stopp), og Tromsø og Kirkenes (12 stopp).

Blant distansereisene i 2024, ble over 30 prosent gjennomført mellom ett eller to stopp. Disse reisene omtales i det videre som *lokale distansereiser*. I Figur 3-5 viser vi hvordan de lokale distansereisene fordeler seg mellom anløpsstedene.

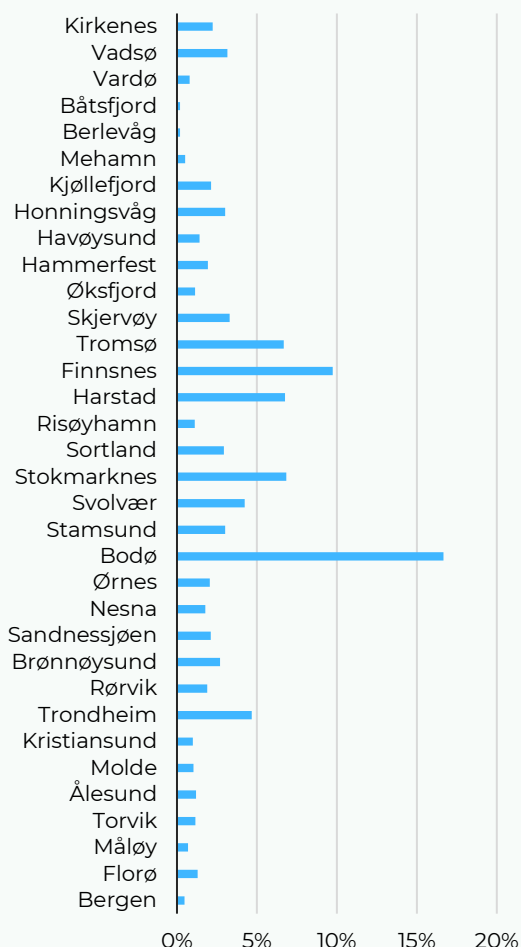
Det er klart flest lokale distansereiser fra Bodø. Dette skyldes at det er særlig mange reiser fra Bodø til Stamsund og Svolvær. Det viktigste å merke seg fra denne statistikken er at nesten 60 prosent av de lokale distansereisene som har ett eller to stopp, gjennomføres mellom Bodø og Tromsø. Bare 22 prosent av de lokale distansereisene gjennomføres sør for Bodø. Statistikken kan derfor indikere at kysttruten er et viktigere tilbud for de som har

Figur 3-4: Distansereiser fordelt på antall stopp, per 2024



Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet. Merk: anløp ved Geirangerfjorden og Hjørundfjorden er inkludert i statistikken.

Figur 3-5: Lokale distansereiser fordelt på anløpssteder, per 2024



Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet. Merk: anløp ved Geirangerfjorden og Hjørundfjorden er ikke inkludert i statistikken.

behov for å reise lokalt (ett til to stopp) i områdene nord for Bodø.

3.3 Alternative transporter langs kysten

Det eksisterer i dag alternative transportformer som i ulike grad kan oppleves som substitutter til de som reiser med kyststruten. I utgangspunktet kan bil, buss, hurtigbåt, ferje, tog eller fly fremstå som alternative transportformer. Noen av anløpene kan likevel ha et begrenset kollektivtilbud slik at sjøvei fremstår som eneste alternativ. Vi har gjort en overordnet kartlegging av hvilke alternative transportformer som eksisterer for

distansepassasjerer. Vi har analysert alternative reiser mellom anløpsstedene langs kyststruten. Analysen er ikke en komplett analyse av alle tenkelige alternativer, men den gir et overordnet bilde av transporttilbudet langs kysten. Formålet med denne analysen er å identifisere i hvilke deler av landet kyststruten spiller en mer og mindre viktig rolle som en del av persontransporttilbudet.

Informasjon om kollektivtransportreiser, som er benyttet i analysen av alternative transport, er hentet fra Entur sin søkemotor. Vi har hentet informasjon om det raskeste alternativ per transportmodi i løpet av en tilfeldig valgt ukedag. Flere kollektivruter kombinerer transportmidler. Disse rutene kategoriseres etter det transportmiddelet som utgjør størsteparten av ruten, målt i distanse. Dersom fly er en del av ruten er flyturen gjerne kort målt i tid, men lang målt i antall kilometer – ruten kategoriseres som «fly». Vi har kun inkludert reiser som anses som reelle reisealternativer. Dette innebærer at vi ikke har inkludert reiser som innebærer mer enn 2 transportmiddelbytter, og reiser hvor ventetid mellom transportbytter overstiger 30 minutter. Vi har heller ikke inkludert reiser som forutsetter mer enn 15 minutters gange. Vi har ikke sammenlignet priser for de ulike tilbudene.

Dersom reiser inkluderer fly, antar vi at det medgår 30 minutter før avgang og etter ankomst for å gjennomføre flyreisen. For flyreiser legger vi også til grunn at den reisende benytter taxi/personbil til/fra nærmeste flyplass, samt 5 minutter i ventetid ved transportmiddelbytte (for eksempel oppmøte 5 minutter før taxi).¹

Informasjon om reise med personbil er hentet fra Google Maps. De fleste rutene inkluderer fergetransport. Tiden for personbil forutsetter at man ikke blir stående for å vente på ferge.

Figur 3-6 viser den raskeste ruten målt i timer mellom byene/tettstedene, fra Bergen til Kirkenes. Figuren viser også hvilket transportmiddel som representerer den raskeste ruten målt i tid.

Figuren viser den raskeste reisen mellom to havner. De tilfellene hvor kyststruten er det raskeste alternativet, har vi markert linjen med et rødt skip. Figuren viser at det er alternative transportformer mellom mange av havnene. Figuren viser videre at kyststruten i større grad er konkurransedyktig i Finnmark. På rutene mellom Kirkenes og Vadsø, Båtsfjord og Vardø, Honningsvåg og Kjøllefjord, og Bodø og Stamsund, er det lite som skiller kyststruten

¹ Andenes benyttes som lufthavn for Risøyhamn, Mehamn benyttes som lufthavn for Kjøllefjord og Leknes benyttes som lufthavn for Stamsund.

og fly når det kommer til reisetid. Sør for Bodø er det bare ett tilfelle hvor kystruten er det raskeste alternativet.

Videre har vi undersøkt konsekvensene for reisetiden dersom kystruten som persontransporttilbud faller bort. Figur 3-7 viser økt reisetid dersom kystruten tas bort som transportalternativ. Strekninger med blå søyle er strekningene som får endret sitt beste reisealternativ. Det vil være strekningene som i Figur 3-6 viste at kystruten var beste alternativ, som i Figur 3-7 får en blå søyle. Lengden på søylen viser hvor mye lenger reisen blir. Figuren viser også hvilket transportmiddel som erstatter kystruten – gitt at raskeste alternativ skal benyttes.

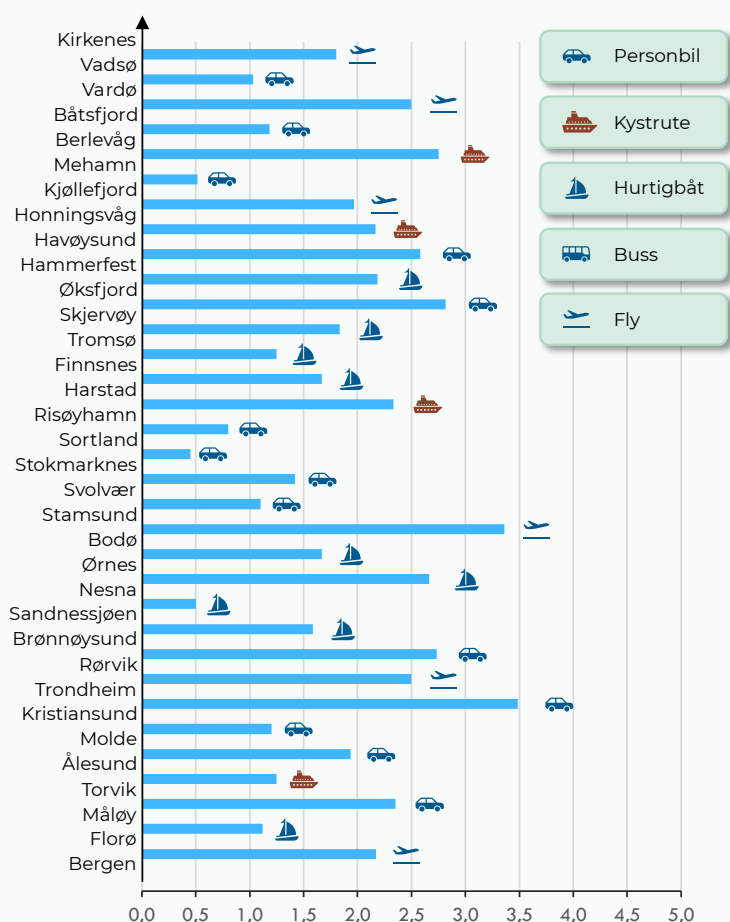
Figuren viser blant annet at kystruten i utgangspunktet er det raskeste alternativet mellom Torvik og Ålesund. Dersom kystrutetilbudet faller bort på strekningen, vil raskeste alternativ være bil, noe som øker reisetiden med 25 minutter.

For de berørte strekningene, er personbil det beste alternativet, og personbil øker reisetiden i gjennomsnitt med en time.

Det er noen vesentlige ulemper knyttet til at bilen allerede er eller blir det raskeste alternativet. For det første er det ikke alle som har tilgang til personbil og/eller mulighet til å kjøre en personbil. I tilfellene hvor raskeste alternativ går fra kystruten til personbil, vil dermed innebære en særlig ulempe for de som ikke har tilgang til bil, eller har muligheten til å kjøre bil.

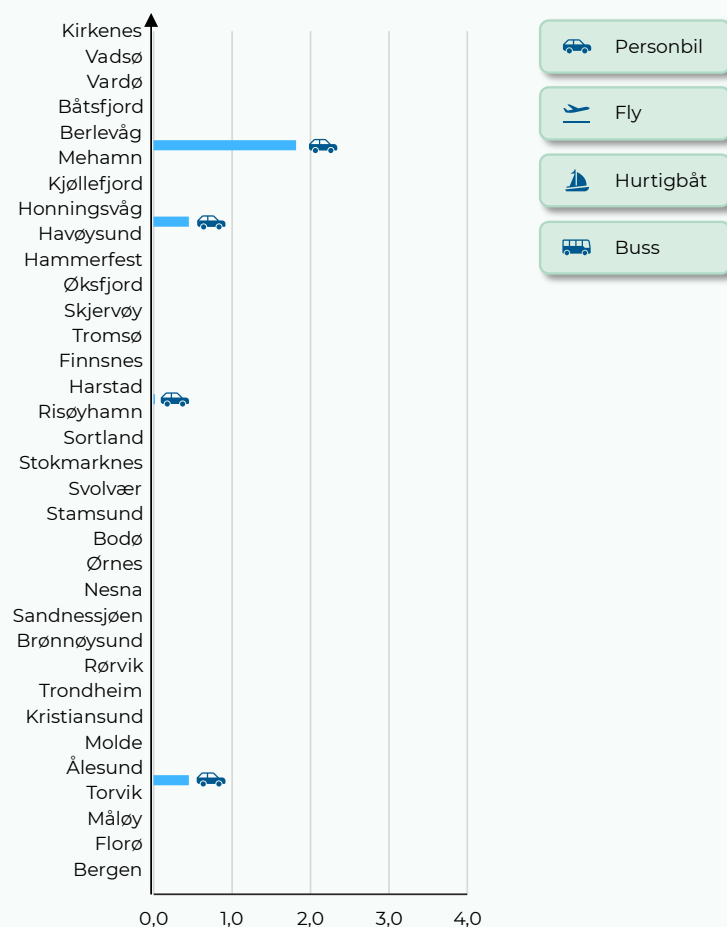
For det andre, er det normalt sett større negative samfunnsøkonomiske eksternaliteter knyttet til bruk av personbil fremfor kollektivtransport. Brorparten av disse eksternalitetene knytter seg til personbilens skadepåvirkning på klima og miljø. Regjeringen har i NTP 2025-2036 understreket viktigheten av å tilby miljøvennlige og effektive transportalternativer i hele landet. Dette skal blant annet sikres ved å legge til rette for mindre bilavhengighet, gjennom blant annet et godt kollektivtransporttilbud.

Figur 3-6: Raskeste reisen mellom anløpsstedene, målt i timer



Kilde: Entur, Google Maps og rutetabell kystruten

Figur 3-7: Økt reisetid dersom kystruten faller bort, målt i timer



Kilde: Entur, Google Maps og rutetabell kystruten

For å unngå unødig nedbygging av naturområder og redusere transportomfanget er det også viktig å legge til rette for mindre bilavhengighet, bedre kollektivtilbud, fortetting ved kollektivknutepunkter og mer sykkel og gange.

Samferdselsdepartementet (2024)

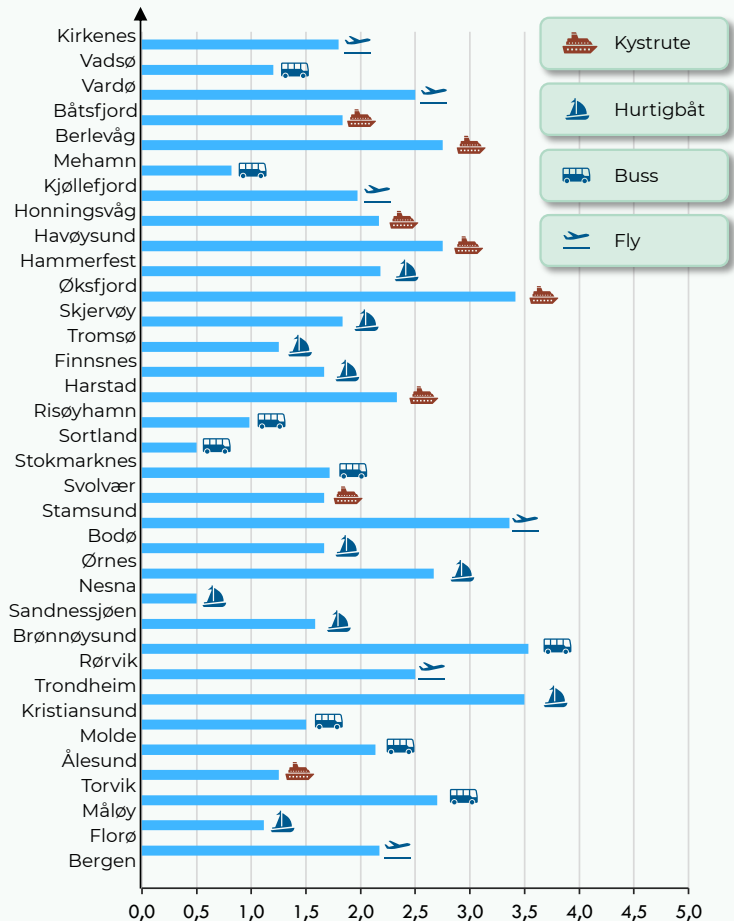
For å undersøke kystrutens rolle knyttet til regjeringens strategi for å tilby kollektivtransportløsninger, har vi gjennomført en egen analyse av alternative transportter med og uten kystruten, hvor personbil er fjernet som et transportalternativ. I Figur 3-8 presenterer vi det raskeste transportalternativet mellom havnene, tilsvarende Figur 3-6, hvor personbil ikke er inkludert som et transportalternativ.

I utgangspunktet var personbil det raskeste transportalternativet på 14 av de 33 oppsatte transportrutene, mellom havnene. I Figur 3-8 er 9 av de 14 rutene erstattet med buss, som det raskeste transportalternativet. 4 av de 14 rutene blir erstattet med kystruten. Kun en rute (mellom Kristiansund og Trondheim) blir erstattet med hurtigbåt.

I Figur 3-9 viser vi økt reisetid og hvilket kollektivtransportmiddel som er det mest effektive mellom havnene, fra Bergen til kirkenes, i et scenario hvor kystruten faller bort. For eksempel ser vi fra figuren, at dersom kystruten faller bort på strekningen fra Risøyhamn til Harstad, vil det beste kollektivtransportalternativet være fly, og reisetiden vil øke med 45 minutter.

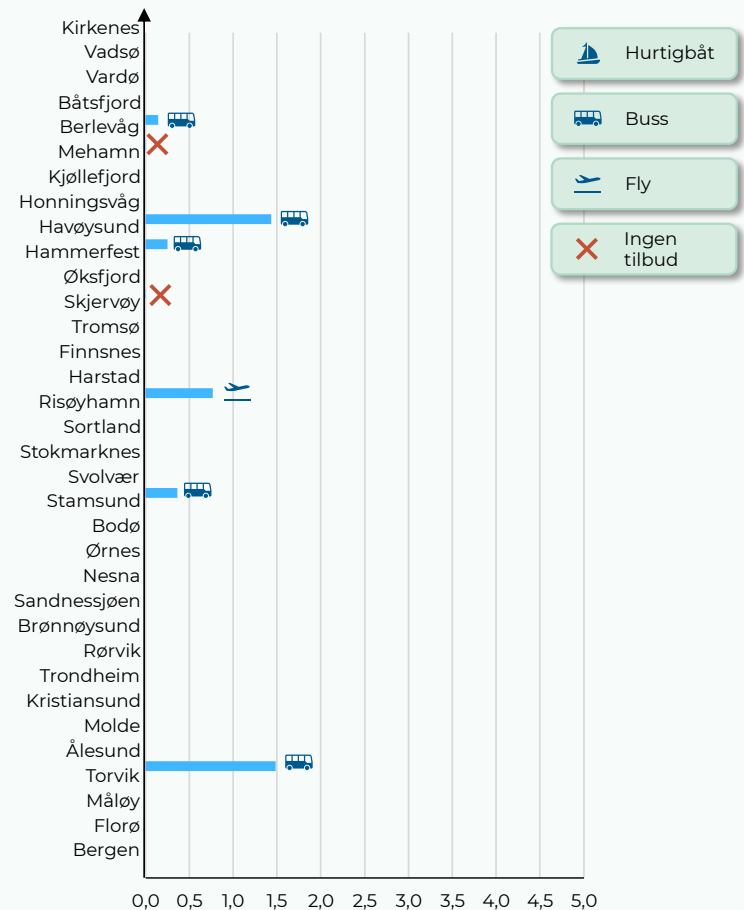
I utgangspunktet var kystruten det raskeste alternativet på 8 av de 33 oppsatte rutene (gitt at personbil ikke er et alternativ). Når kystruten faller bort, overtar buss som det raskeste transportalternativet på 5 av disse rutene. Kystruten erstattes med fly, på 1 av de 7 rutene. For de 2 øvrige rutene eksisterer det ikke noe reelt kollektivtransporttilbud. Dette skyldes trolig lavt

Figur 3-8: Raskeste reisen mellom anløpsstedene, unntatt personbil, målt i timer



Kilde: Entur, Google Maps og rutetabell kystruten

Figur 3-9: Økt reisetid blant kollektivtransportmidler, dersom kystruten faller bort, målt i timer



Kilde: Entur, Google Maps og rutetabell kystruten

befolkningsgrunnlag, samt at kyststruten allerede dekker det eksisterende transportbehovet mellom kommunene. I tillegg til at to ruter mister kollektivtransportforbindelse, vil den gjennomsnittlige reisetiden mellom de påvirkede rutene øke med omkring 1 time. Enkelte ruter vil få en særlig stor økning i reisetiden. Ruten mellom Honningsvåg og Havøysund, og mellom Ålesund og Torvik, øker med omkring 1 timer og 30 minutter.

Det kommer klart frem av analysen at kyststrutens rolle som transportmiddel er relativt viktig i områdene nord for Bodø, og særlig i Finnmark, i forhold til områdene sør for Bodø. Transportanalysen er gjennomført med hensyn på de havneparene som er nærmest hverandre. Den er derfor primært egnet for å belyse kyststrutens betydning for de lokale distansereisene. I kapittel 3.2 fant vi at det er i de samme områdene, nord for Bodø, at kyststruten i relativt stor grad benyttes som et lokalt distansereisetilbud.

Analysene viser at kyststrutens lokale transporttilbud i områdene nord for Bodø, og særlig i Finnmark, spiller en viktig rolle i regjeringens mål om å legge til rette for mindre bilavhengighet og et godt kollektivtransporttilbud.

Dersom man ser på distansreisende som har et reisebehov over lengre distanser, vil fly spille en viktigere rolle. Etter hvert som reisene blir lengre, vil konkurransefortrinnet til fly bli sterkere, og et økende antall ruter vil få fly som beste alternativ. På bakgrunn av dette, vil kyststrutens betydning som et distansereisetilbud reduseres, når reisene blir lengre.

Derimot er det enkelte områder nord for Bodø som dekkes av kyststruten, men som ikke har en god forbindelse til flyrutene. Reisende fra Kjøllefjord må først reise til Mehamn lufthavn for å reise med fly. Det er heller ingen lufthavn tilknyttet Havøysund, Øksfjord, Skjervøy, Finnsnes, Risøyhamn og Stamsund. Fra disse områdene spiller kyststruten en viktigere rolle for å dekke transportbehov som strekker seg over lengre avstander.

3.4 Vurdering av om gjeldende anløpsstruktur er tilpasset transportbehovet

Som vi har vist over, er transportbehovet på kyststruten varierende langs seilassen. Når vi ser på trafikkvolumene kan det argumenteres for at behovet for et persontransporttilbud kan være mindre på ruten sør for Bodø. Dette kan skyldes særlig god dekning av alternative transportmidler, som for eksempel et godt kollektivtransporttilbud og gode veiforbindelser. Områdene sør for Bodø er

typisk mindre utsatt for dårlig vær, og er derfor mindre avhengig av et transportalternativ som kan gå i høy sjø.

Mellom havnene sør for Bodø, finner vi at kyststruten sjeldent er det raskeste alternativet. I tillegg er billettprisene i stor grad sammenfallende med alternative kollektivtransporter. Dette kan resultere i at kyststruten i mindre grad brukes som et lokalt persontransporttilbud, i forhold til andre transportalternativ. Informasjon fra intervjuer og fra høringen viser også til at fylkeskommuner i varierende grad tar hensyn til kyststruten når fylkeskommunene planlegger sitt kollektivtransporttilbud.

Det er enkelte havner sør for Bodø hvor behovet for et persontransporttilbud fremstår lavere enn i andre havner. Hvis vi for eksempel ser på det absolutte antallet distansereiser, kan det virke som Florø, Måløy og Torvik har et lavere transportbehov. I tillegg til at absolutt antall distansereiser til og fra anløpene er svært lavt, er også antall avstigninger og påstigninger i forhold til innbyggere svært lavt. Vi finner også at det eksisterer et godt kollektivtransporttilbud mellom områdene. Det går blant annet hurtigbåt mellom Florø og Måløy, og buss mellom Måløy og Torvik.

Kyststruten fremstår som et viktigere persontransporttilbud på ruten nord for Bodø. I Nordland, Troms og Finnmark er også fly en sentral del av persontransporttilbudet. Mellom de fleste tettsteder finnes det et kollektivtransporttilbud, men vi ser flere tilfeller på at kyststruten er et raskere alternativ langs kysten, nord for Bodø. I intervjuene er det nevnt at kyststruten er viktig for enkelte arbeidsrelaterte reiser i Finnmark, samt at den er viktig for personer som skal til og fra sykehus i Hammerfest og Kirkenes. I relasjon til arbeidsreiser, vises det særlig til personer som arbeider i oppdrettsnæringen hvor man for eksempel jobber en uke sammenhengende på anlegg, og en uke hjemme. Det er derimot uklart hvor mange som benytter kyststruten for slike reiser, ettersom at man ikke samler informasjon om de reisendes reisehensikt. Dagens ruteplan gir lite rom for å bruke kyststruten for dagpendling.

Områdene nord for Bodø er i større grad utsatt for dårlig vær, og der igjen stengte veier. I de samme områdene er det typisk få eller ingen alternative veiruter for de reisende. Stengte veier som følge av uvær, ulykker eller andre hendelser, kan derfor i større grad føre til at innbyggere har ingen gode transportalternativer på vei. I disse tilfellene er det særlig viktig for innbyggerne å kunne reise sjøveien, med skip som kan gå i høy sjø og sterk vind. Her spiller FOT-rutene, men også kyststruten en viktig

rolle. Kystruten gjør det også mulig for innbyggerne å ta med seg bil inn og ut av områder som er isolert på grunn av stengte veier, som følger av dårlig vær og/eller ras.

Det er uklart hvor ofte kystruten benyttes som et transportalternativ for reisende som har ingen eller dårlige transportalternativer som følge av stengte veier.

Viktigheten av et robust transportsystem i Nord-Norge trekkes også frem i KVVU for transportløsninger i Nord-Norge frem til 2060 (2023); *Et transportsystem med forutsigbar fremkommelighet, er avgjørende for å kunne ha et velfungerende forsyningssystem og for å kunne ivareta forsyningssikkerheten i Nord-Norge.* At det er et større behov for et lokalt persontransporttilbud nord for Bodø, bekreftes også av statistikken. Vi finner at de fleste lokale distansereiser gjennomføres nord for Bodø. Antall distansereiser per innbygger er også langt høyere ved anløpene i nord, – særlig i Finnmark.

Jo lenger nord man kommer, desto viktigere fremstår kystruten som et lokalt og regionalt persontransporttilbud. Samtidig er byene sør for Bodø viktige med tanke på det samlede trafikkgrunnlaget. Samlet sett synes behovet for kystrutens persontransporttilbud å være størst nord for Bodø, mens havnene som er lengre sør er viktig for å sikre et høyere absolutt trafikkgrunnlag. Et høyt trafikkgrunnlag i sør er viktig for å sikre stabile inntekter fra billettsalg. Med andre ord: trafikkgrunnlaget i sør er særlig viktig for å kunne finansiere transporttilbudet nord for Bodø, hvor behovet er størst. Det skjer dermed en form for kryssubsidiering av transporttilbudet i nord.

3.5 Vurdering av hensiktsmessigheten av begrepet distansepassasjer

Begrepet distansepassasjer har sin opprinnelse i behovet for å etablere en praksis som overholder statsstøtteregulverket, jf. kapittel 1.1.1. Distansereiser er definert som *passasjerer som kjøper billett på selvalgt strekning med eventuelle tillegg for lugar og ordinære måltider ombord. Selvalgt strekning kan ikke være via snuhavn med samme fartøy. Det presiseres at passasjerer uavhengig av reisestrekning regnes som øvrig reisende når reisen inngår i en pakke som inkluderer ytelser utover lugar og ordinære måltider ombord, som annen transport og overnatting, arrangementer og lignende, enten pakken selges av leverandør eller annen reisearrangør. Slike passasjerer skal regnes kun én gang per rundtur.*

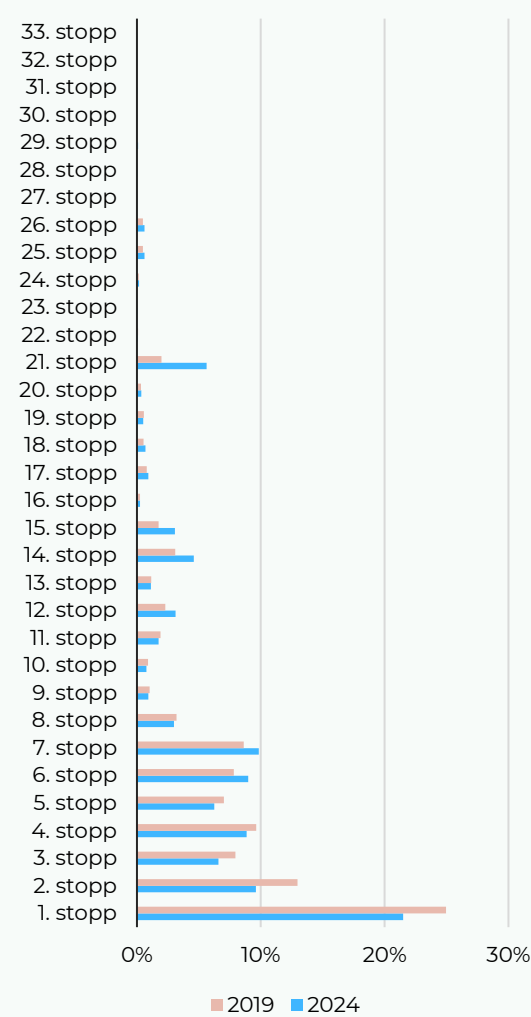
I den forrige kontrakten, som var gjeldende frem til og med 2020, var distansereiser begrenset til reiser innenfor fem døgn, fremfor kravet om snuhavn. I mandatet vårt er vi bedt om å vurdere hvor hensiktsmessige begrepet distansepassasjer er. For å gjøre det har vi blant annet sett på om den typiske distansereisen har endret seg fra forrige kontraktsperiode. Vi har analysert antall stopp per distansereise i 2019 i forhold til 2024. Resultatet fra analysen er vist i Figur 3-10.

En gjennomsnittlig distansereise i 2019 forløp seg over 5,5 stopp, mens en gjennomsnittlig distansereise i 2024 forløp seg over 6,8 stopp. Medianreisen i 2019 forløp seg over 4 stopp, mens medianreisen i 2024 forløp seg over 5 stopp. Den økte reiselengden fra 2019 til 2024 kan skyldes endret definisjon av distansepassasjerer, men det kan også skyldes endret reisebehov. Trolig er det sistnevnte som er avgjørende. Statistikken viser at en vesentlig større andel av distansereisene i 2019 var korte (reiser med ett eller to stopp), og en vesentlig større andel av distansereisene i 2024 var mellom byene (12, 14, 15 og 21 stopp). Statistikken viser derimot ingen tegn til vesentlig endring i distansereiser over 5 døgn, da dette vil innebære reiser mellom omkring 27 eller flere havner.

I intervjuer med fylkeskommuner og operatører har vi etterspurt synspunkter på endret definisjon, samt innspill til en eventuelt ny definisjon. Ingen av intervjuobjektene har hatt synspunkter på endringen som har vært. Det har derimot kommet ett innspill om at det er for mange begrensninger knyttet til hva som kan regnes som en distansepassasjer – noe som blant annet kan medfølge underrapportering av antall distansepassasjerer og der igjen distansepassasjerbehovet. Dette handler etter hva vi kan forstå om at operatørene ikke får rapportere inn reiser som er booket fra utlandet.

Formålet med distansepassasjerbegrepet, slik vi forstår det, er å kunne identifisere passasjerer som reiser lokalt, regionalt og mellom angitte anløpssteder. Disse reisene skal skilles fra øvrige passasjerer som for eksempel reiser ut fra et opplevelseshov. I så fall er vår vurdering at det ikke er for mange begrensninger knyttet til begrepet, men tvert imot at det med fordel kunne vært flere begrensninger i definisjonen, for å sikre at turistaktivitet holdes utenfor. Under dagens definisjon ekskluderes reisende som på forhånd bestiller pakker som inkluderer ytelser utover lugar og ordinære måltider om bord. Derimot ekskluderes ikke reisende som går om bord med en distansepassasjerbillett (reise mellom enkelthavner med eller uten lugar og ordinære måltider), men som benytter turistilbudet etter ombordstigning.

Figur 3-10: Distansereiser fordelt på antall stopp, per 2019 og 2024



Kilde: Statistikkrapporter fra Havila og Hurtigruten til Samferdselsdepartementet. Merk: anløp ved Geirangerfjorden og Hjørundfjorden er inkludert i statistikken.

Dette kan for eksempel være kjøp av ekskursjon og andre arrangementer. Dette er tjenester som viser til at den reisende benytter kystruten som er turisttilbud, og ikke som et transporttilbud.

3.6 Kapasitet avsatt til distansereiser

I Oslo Economics sin utredning av kystruten i 2016 ble det gjort inngående analyser omkring passasjerkapasitetskravet, for å vurdere et eventuelt behov for å justere kravet. Kravet var den gang satt til 320 plasser og 120 køyeplasser. I analysen fant vi den gang at kravet var høyere enn behovet, og det kunne dermed reduseres. Siden analysen i 2016, er distansepassasjergrunnlaget redusert fra omkring

300 000 årlige reiser til omkring 160 000 reiser. Dette gir en reduksjon på omkring 45 prosent. Kravet til antall plasser er derimot redusert med bare 6 prosent. Dagens kapasitetskrav er godt egnet til å dekke distansereisebehov.

Det kan derimot argumenteres for at det faktiske reisebehovet er bedre representert av resultatet for 2019, fremfor 2024, med bakgrunn i at det har vært en lengre periode med avvik, redusert drift og pandemi. I 2019 var det registrert 210 000 distansereiser. Til tross for at man tar utgangspunkt i 2019-tall finner vi fortsatt en vesentlig reduksjon fra forrige utredning i 2016, nærmere bestemt en nedgang i distansereiser på 30 prosent.

Med utgangspunkt i trafikk tall for 2019 og 2024, og kumulativ trafikkutvikling på fylkesveier i Norge fra 2015 til 2019, er det mulig å anslå distansereisebehovet for 2030 og 2040. Tallene er presentert i Tabell 3-2.

Tabell 3-2: Anslag distansereiser 2030 og 2040

Basisår	2030	2040
2019	242 000	276 000
2024	173 000	197 000

Kilde: Statistikk innrapporter fra kystruteoperatørene til Samferdselsdepartementet, og Statens vegvesens trafikkindeks tabell 10; Kumulativ trafikkutvikling på fylkesvegar i Norge fra 2015 til 2023. Merk: Årlig trafikkvekst fra 2015 til 2019, som er benyttet, er oppgitt til 1,013.

Med utgangspunkt i trafikk tall for 2019 og en årlig vekst i trafikken på 1,013 (trafikkvekst mellom 2015 og 2019), anslår vi distansereisebehovet å være 276 000 innen 2040. Med utgangspunkt i trafikk tall for 2024 beregnes antall distansereiser i 2040 til 197 000.

Samlet sett er det stor usikkerhet omkring utviklingen i trafikkbehovet langs kysten. Til tross for at den generelle trafikken på fylkesveiene har økt i perioden mellom 2015 og 2019, har antall distansereiser med kystruten falt. Endret reisemønster og reisebehov som følge av covid-19 skaper også særlig usikkerhet omkring det framtidige reisebehovet på kystruten. Nivået på trafikkvolumet i 2030 og 2040 er dermed uklart.

3.7 Mulige tiltak som kan styrke persontransporttilbudet

3.7.1 En oversikt over aktuelle tiltak

Gjennom analyse av innrapporterte trafikk tall til Samferdselsdepartementet, samt gjennom intervjuer med fylkeskommuner, operatører og havner, har vi identifisert tiltak som kan bidra til å styrke persontransporttilbudet på kystruten. Tiltakene er utarbeidet særlig med hensyn på de som reiser lokalt og regionalt. Tiltakene er fordelt mellom tre kategorier, som illustrert i Figur 3-11. I det følgende gir vi en beskrivelse av tiltakene.

Det første mulige tiltaket er å øke antall ankomster og avganger som foregår på dagtid. Flere ankomster og avganger på dagens rute forekommer på nattestid; mellom klokken 23 og 05. I tillegg til at dette er tidspunkter hvor man foretrekker å sove, er det lite annen korresponderende trafikk. Flere ankomster/avganger på dagtid kan sikres ved blant annet å ha en egen vinterrute, hvor man kutter dagens lange liggetid i Ålesund, og bruker den innsparte tiden på å i større grad ligge stille til kai på natten. Man kan også redusere daglig liggetid ved andre havner hvor skipene ligger lengre i ro. Det er noen seilinger som er særlig lange, for eksempel mellom Trondheim og Rørvik. På dagens nordgående rute, gjennomføres denne seilingen på dagtid. Man kunne for eksempel også endret ruten slik at lange seilinger alltid ble gjennomført på natten, og der igjen i større grad sikret ankomst/avreise på dagtid.

Det andre mulige tiltaket er å sikre at man kan ta med personbil mellom alle havner. I flere intervjuer er det nevnt viktigheten av å kunne ta med seg personbil mellom de ulike havnene, særlig i områdene nord for Bodø. Dette skyldes blant annet et begrenset kollektivtransporttilbud til/fra havnene, samt et mindre robust veinett som er mer sårbart med hensyn på skred, ulykker og andre hendelser som kan føre til stengte veier. I tilfeller hvor det er stengte veier og ingen gode alternative veiruter, kan det være et særlig behov for å kunne ta med seg personbil på kystruten. Havila sine skip kan ikke laste/losse personbiler på andre havner enn Bergen og Kirkenes. Havila sine skip kan heller ikke transportere elektriske biler eller hybridbiler, på grunn av brannsikkerhet.

Muligheten for å kunne ha med personbil, er særlig viktig for de distansereisende, særlig i områdene nord for Bodø – de som bruker kystruten for å dekke et persontransportbehov. Det kan være viktig for disse reisende for å komme seg ut og inn av områder som er isolert på grunn av stengte veier, og det kan være viktig for disse reisende å kunne benytte personbil for å komme seg til og fra havneområdet til start- og endedestinasjon på reisen. Dette kan for eksempel være distansen fra havn til sykehus, eller fra havn til hjem eller arbeidsplass. Behovet for personbil til/fra havneområdet er også større i områdene mot nord, ettersom at kollektivtransporttilbudet vil være relativt dårligere i forhold til områdene lengre mot sør, samt at avstandene normalt er lengre – det er for eksempel lengre til nærmeste sykehus for en person i Mehamn, i forhold til en person i Ålesund. For å sikre at biltransporttilbudet opprettholdes, er det mulig å stille krav til biltransport av diesel-,

Figur 3-11: Tiltak for et styrket persontransporttilbud



bensin-, helelektriske- og hybridbiler mellom alle havner.

Det tredje mulige tiltaket for å styrke persontransporttilbudet, er å styrke regulariteten. Siden utbruddet av pandemien i 2020, har det vært svak regularitet i kystrutetilbudet. Dette har skapt svekket tillit til tilbudet, særlig for de som bruker kyststruten som et persontransporttilbud. Dersom man er usikker på om skipet anløper når det skal, velger man gjerne å se til andre transportalternativer – transportalternativer som man har en høyere tillit til. Styrket regularitet kan man få gjennom å minimere operatørenes insentiver til å ikke gjennomføre anløp, for eksempel ved å sikre at havneavgiften skal betale uavhengig av om skipet faktisk anløper havnen. Man kan også innføre bonusordninger eller andre incentivordninger for god regularitet, eventuelt sanksjoner ved kanselleringer/forsinkelser. Slike incentivordninger må imidlertid være innrettet på en måte som gjør at de er forenlige med statsstøtteregelverket.

3.7.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene vil på den ene siden bidra til et mer attraktivt tilbud for distansepassasjerene, men vil på den andre siden også kunne innebære økte kostnader.

Flere ankomster og avganger på dagtid i stedet for på natten, kan isolert sett innebære økte kostnader fordi det kan kreve bruk av flere skip for å drifte ruten. Som beskrevet over, kan det imidlertid være mulig å redusere liggetiden i andre havner for å kunne realisere flere anløp på dagtid andre steder slik at det ikke kreves flere skip for å driften ruten sammenlignet med i dag. Endringer i liggetider og anløpstider, kan imidlertid påvirke statens kjøp fordi aktørene i mindre grad får anledning til å legge opp den ruteplanen som optimaliserer billettinntektene.

Krav om å frakte bil på skipene, vil også være et kostnadsdrivende tiltak, fordi det kan innebære større endringer av skipene.

Det er uklart hvilken effekt tiltak om å øke regulariteten kan gi, ettersom kanselleringer og forsinkelser i dag kan skyldes dårlig vær, som er utenfor rederienes kontroll. Dersom en incentivordning kan utformes for å bedre regulariteten, for eksempel gjennom bonus, kan det isolert sett kunne innebære økte kostnader fordi staten må betale ut bonusen. Rederiene kan kalkulere inn sine forventninger om en bonus i sine tilbudspriser og nettoeffekten er derfor uklar.

3.8 Oppsummering av transportbehovet for personreiser

Vi finner at for distansepassasjerene, er kyststruten særlig viktig for de som reiser lokalt (over ett til to stopp), i områdene nord for Bodø. Antall reiser er lavt, men dette skyldes lave innbyggertall. Når vi ser på antall reiser per innbygger og alternative transporter, kommer det klart frem at kyststruten er viktig for å dekke transportbehovet i områdene nord for Bodø. Vi finner også at en vesentlig del av det absolutte reisegrunnlaget kommer fra og til områdene i sør. Med andre ord; ettersom at skipene går helt til Bergen i Sør, fylles setene på skipene opp i større grad, også når de seiler mellom havnene i nord. Det absolutte trafikkgrunnlaget fra sør bidrar til kryss-subsidiering av transporttilbudet i nord, hvor tilbudet er relativt viktig, men antall reiser er lavt.

Det er lite som tyder på at kyststruten er sentral for å dekke et persontransportbehov i områdene sør for Bodø, hverken for lokale distansereiser eller øvrige distansereiser. Dette skyldes et høyere innbyggertall som gir grunnlag for gode kollektivtransportforbindelser. Mellom flere av områdene er det flere konkurrerende kollektivtransportforbindelser. Det er først når skipene kommer til områdene fra Bodø og nordover, at de tilsynelatende dekker et persontransportbehov. Det lokale transportbehovet som kyststruten må dekke, virker å øke etter hvert som man beveger seg i retning mot Kirkenes. Dersom kyststruten faller bort som alternativ i disse områdene, vil personbilen bli særlig viktig for å dekke transportbehovet langs kysten. De som da ikke kan eller ønsker å benytte seg av personbil, må belage seg på lengre reisetider. Mellom enkelte områder er også kyststruten per 2025 det eneste kollektivtransportalternativet. På disse strekningene vil personbilen være det eneste transportalternativet.

Etter hvert som distansereisene i områdene nord for Bodø blir lengre, vil fly styrke sitt konkurransefortrinn som transportalternativ. For lengre reiser vil dermed kyststruten bli mindre attraktiv. Derimot er det ikke alle områder som har en god forbindelse til flyrutene. Dette gjelder for 7 av de 21 havneområdene, nord for Bodø. Kyststruten spiller dermed også en særlig viktig rolle for å dekke det lengre distansereisebehovet, i områdene nord for Bodø.

Vår kartlegging viser at behovet for kyststruten er størst for lokale distansepassasjerer nord for Bodø. Som påpekt innledningsvis gir EØS-regelverket

staten vid frihet til å vurdere egne behov og regjeringen kan selv prioritere kvaliteten på offentlige tjenester. Tjenestens omfang og standard må imidlertid stå i forhold til det identifiserte behovet. For de reisende med kystruten er det vanskelig å vurdere hva som vil være et tilfredsstillende transporttilbud. Tjenesten dekker et stort geografisk område hvor befolkningen bor spredt og som kan gjøre det vanskelig å etablere et kollektivtransporttilbud. Når markedet ikke leverer tjenester på en tilfredsstillende måte alene, kan myndighetene betale for tjenester som er vurdert som særlig viktige for innbyggerne. For gjeldende kystruteavtaler har norske myndigheter vurdert «tilfredsstillende standard» som helårlige, daglige, gjennomgående anløp til 34 havner langs kysten, med minimumskrav til kapasitet og miljø.

Det er flere tiltak som kan iverksettes for å styrke kystrutens betydning som et distansepassasjertilbud. Regularitet er særlig viktig for de som reiser hyppig og/eller lokalt. Dersom skiper er ut av rute med for eksempel 30 minutter, kan dette ha stor betydning for den lokale reisen. Et annet tiltak som kan være av positiv betydning, for både de som reiser lokalt og lengre, er å sikre at avganger og ankomster foregår på dagtid. Dersom man ønsker at kystruten skal dekke et persontransportbehov for de som trenger det, i områdene nord for Bodø, er det sentralt av skipene kommer og går på dagtid. Et siste tiltak som kan være særlig viktig for de distansereisende, er muligheten til å ta med bil. Distansereisene startes og slutter sjeldent på kaiområdet. I områder hvor kollektivtransporttilbudet er svakere, er det særlig viktig å kunne ha med personbil på kystruten, slik at de distansereisende kan kjøre til og fra kystruten.

4. Transportbehov for frakt av gods

I dette kapittelet kartlegger vi det underliggende behovet for å frakte gods på kystruten, redegjør for hvilken kapasitet kystruten representerer og hvilken transport som utføres med kystruten, og hvilke alternative godstilbud som finnes langs ruten. Vi vurderer om kravet som er satt til godskapasitet er hensiktsmessig definert og vi tar stilling til om et tilfredsstillende sjøtransporttilbud for gods nord for Tromsø kan innrettes på en bedre måte.

Kartleggingen avdekker at det er et betydelig behov for godstransport langs kysten på strekningen mellom Bergen og Kirkenes, og sjøtransport er den viktigste transportformen for Nord-Norge og avtaleområdet for kystruten mellom Tromsø og Kirkenes. Dagligvarer, materialer, utstyr og annet transporteres til Troms og Finnmark fra andre deler av landet, og råstoff fra fiskeri og havbruk transporteres ut av regionen.

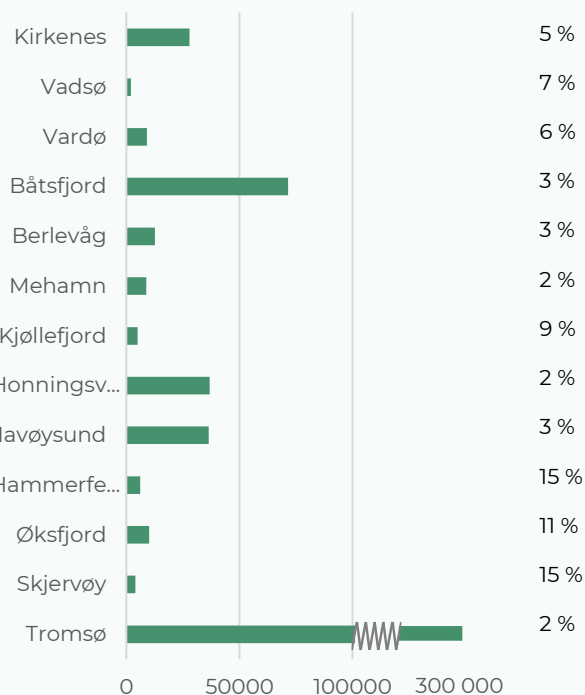
Kystruten representerer et viktig transporttilbud for gods, og spesielt innenfor kravområdet. Kystruten representerer en forutsigbar transporttjeneste med daglige avganger tilpasset kundenes transportbehov når det gjelder forsendelsesmåte, forsendelsesstørrelse og transporthastighet. Det forekommer imidlertid avvik som gjør at oppfatningen om kystruten som et pålitelig tilbud svekkes, blant annet ved at gods som er booket om bord på kystruten ikke lastes på grunn av for lite kapasitet eller forsinkelser. Det framstår som en utfordring at liggetiden ved noen havner med mye gods

er for kort, samt at kapasiteten for kjøle- og frysevarer er for liten.

4.1 Godstransport på kystrutestrekningen, med særlig fokus på Tromsø-Kirkenes

Alle bebodde områder langs kysten har behov for transport av forsyninger, råvarer, forbruksvarer og utstyr, og uttransport av gods fra industri. Kystruteavtalen gir kystruteoperatørene pliktanløp ved 34 havner, men kun plikt til å frakte gods mellom Tromsø og Kirkenes. Dette fordi staten har vurdert at markedet alene ikke vil levere et tilfredsstillende godstilbud nord for Tromsø. Avtalen representerer derfor et forutsigbart og regelmessig transportalternativ for gods langs kysten.

Figur 4-1: Tonn fisk landet i kommunene hvor kystruten anløper, 2023 (navn på havn er vist, statistikken gjelder for hele kommunen). Hvor stor prosentandel samlet gods avsendt med kystruten fra hver havn i 2023 utgjør av tonn landet fisk er vist i prosent til høyre.



Kilde: (Fiskeridirektoratet, 2024), kystruteleverandørenes innrapportering

Godstransporten er forventet å øke framover. I KVV for godstransportløsninger i Nord-Norge gjengis det resultater fra modellering av transportetterspørselen fram mot 2060. For norsk område samlet er transportarbeidet for gods ekskl. olje og gass anslått å øke med 36 prosent over en 40-årsperiode. For sjøtransporten, ekskl. olje og gass, anslås veksten å være 28 prosent (Transportvirksomhetene, 2023). I KVV-en delrapport om godstransport er det også vist til fylkesvise vekstrater for vegtransporten, hvor vekstratene for Troms og Finnmark er henholdsvis 1,16 prosent og 1,06 prosent per år. For sjøtransport er vekstratene spådd å være 0,13 prosent per år for Troms og Finnmark.

Sjøtransport er den største transportformen for godstransport til og fra Nord-Norge, når man ser alt gods under ett. Sjø er imidlertid også en viktig transportform for stykk gods isolert. I Nord-Norge er det et fåtall store havner og et stort nettverk av små havner som utfyller hverandre med ulike funksjoner (Transportvirksomhetene, 2023).

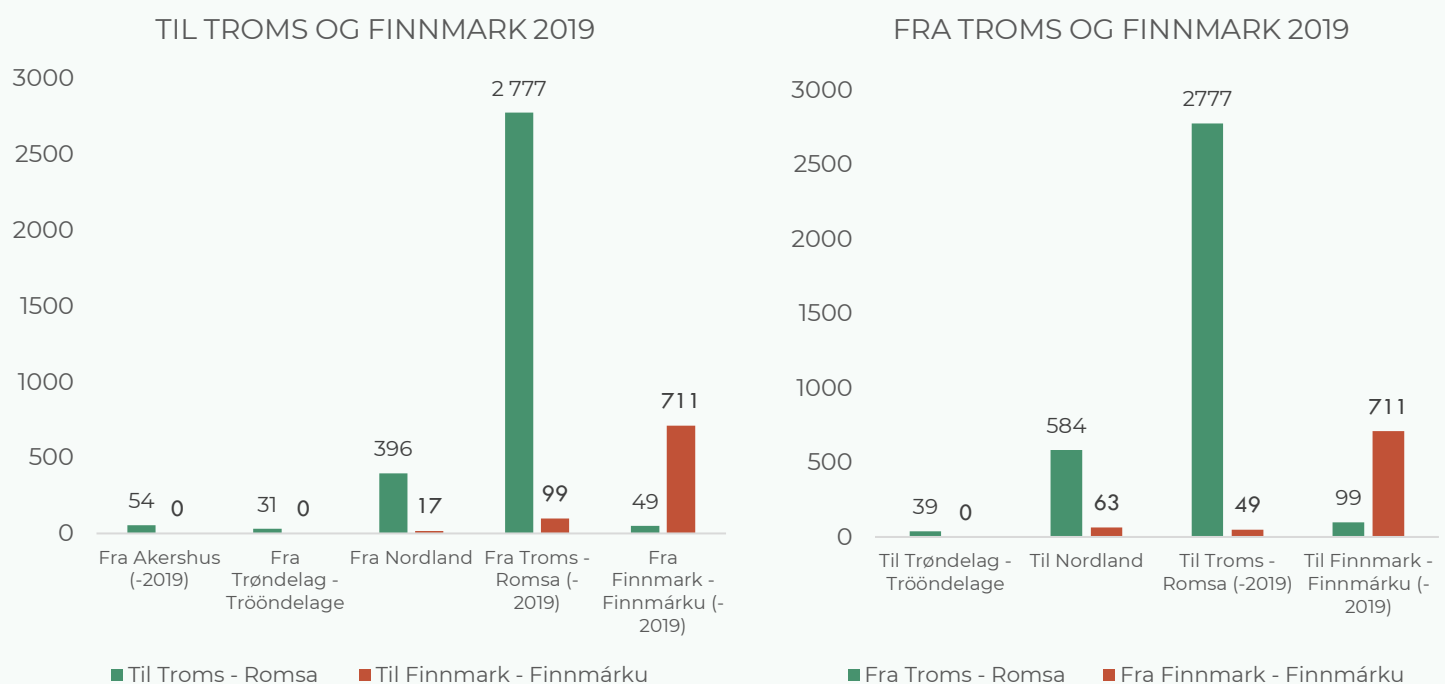
Omfanget av godstransport til sjøs er vist i Tabell 4-3, som viser total mengde gods fra hver havn innenfor kravområdet Tromsø-Kirkenes, og hvor mye gods som er avsendt med kystruten. Tall for totalt avsendt godsmengde er hentet fra Statistisk sentralbyrås statistikk for godstransport på kysten. Oversikten inkluderer ikke tørrbulk og våtbulk.

Tallene viser at godset som sendes med kystruten for de fleste havner utgjør en liten andel av samlet gods ved de største havnene, som Tromsø og Hammerfest. Ved andre havner utgjør kystruten en større andel, og det kan se ut som om statistikken over total godsmengde er ukomplett ettersom andelen overstiger 100 %.

I Nord-Norge er fiskeri og havbruk den viktigste næringen. Mye av transportbehovet knytter seg derfor til denne næringen. Figur 4-1 viser hvor store fangstmengder som blir landet i hver kommune hvor kystruten har anløp innenfor avtaleområdet, i 2023. Til høyre er det synliggjort hvor store godsmengdene som blir sendt med kystruten fra disse havnene er i forhold til fangstmengden. I Skjervøy og Hammerfest sendes tilsvarende 15 prosent av fangstmengdene med kystruten (dette inkluderer alt gods, både tørrvarer, kjøll og frys). I de øvrige havnene utgjør det avsendte godset mindre andeler.

Lastebiltransport til og fra Troms og Finnmark i 2019 er vist i Figur 4-2. Året 2019 er valgt ettersom dette gir mulighet for å skille på Troms og Finnmark og fordi dette var før koronapandemien. Transport mellom fylker gir bare et delvis bilde av behovet for godstransport, ettersom transport også er grensekryssende.

Figur 4-2: Transportmengder transportert til og fra Troms og Finnmark med lastebil (1 000 tonn)



Vi ser at de største godsvolumene med lastebil er internt i hvert fylke. Der nest er transporten størst mellom nabofylkene. Det er kun små volumer fra andre fylker sør for Nordland, og foruten Trøndelag er det ingen volumer fra den øvrige kyststrutestrekningen.

Langs vestlandskysten er det mindre havner med begrensede transportalternativer utenom sjøveien, hvor veitransporten er preget av dårlig framkommelighet. Transport til og fra Bergen er viktig for næringslivet i denne regionen.

Langs nordvestlandskysten og nordover til Helgelandskysten er det behov for å transportere produkter fra fiskeri- og havbruksnæringen til regionale knutepunkt som Ålesund og Trondheim.

Ulike varetyper har ulike krav til framføringstid. Dagligvarer er et eksempel på varer som har høye krav, og av den grunn foregår transporten hovedsakelig med lastebil. Dagligvareaktørens lager er plassert på strategiske steder i Nord-Norge, tilpasset logistikk med lastebil (Transportvirksomhetene, 2023).

Under koronapandemien falt mye av tilbudet om frakt av gods med kyststruten bort. Dette sammenfalt imidlertid med at mange logistikkjeder ellers ble brutt, og behovet for frakt falt derfor også bort i stor grad. Bedrifter som hadde behov for transport til og fra havner lenger sør enn Tromsø måtte finne andre transportalternativer enn kyststruten under koronapandemien, og dette kan ha lagt grunnlag for mer varige endringer i transportvalg og transportstrømmer.

I Nordland er det et særskilt behov for viderefrakt av gods som kommer med kystgodsrute fra øyer og andre havner. Nesna er tyngdepunkt for denne frakten. (Strategisk Ruteplan AS, 2022). Dette behovet knytter seg ikke til sjøtransport spesifikt, men ville antakeligvis blitt betjent av veitransport i større grad dersom tilbudet med sjøtransport var mindre tilgjengelig. Kyststruten benyttes også for varetransport (spesielt fisk) mellom Lofoten (Svolvær) og Bodø. Fisk fra Lofoten transporteres også i stor grad med lastebil.

Fra Skjervøy ble det i 2021 transportert ca. 117 000 tonn laks, det meste med lastebil (Transportutvikling, 2022). En hovedårsak til at dette

Tabell 4-1 Godstransport til sjøs i havner innenfor kravområdet (ekskl. bulkgoods), totalt og med kyststruten

	2023			2024
	Totalt gods avsendt fra havn ekskl. bulk (tonn)*	Avsendt gods med kyststruten (tonn)	Andel kyststruten 2023	Avsendt gods med kyststruten (tonn)
Tromsø	175 349	5 112	3 %	7 403
Øksfjord		1 065		692
Skjervøy	912	598	66 %	578
Hammerfest	53 141	914	2 %	954
Havøysund (Måsøy)	9 393	933	10 %	476
Mehamn		182		161
Kjøllefjord		475		450
Honningsvåg (Nordkappregionen)	1 500	656	44 %	578
Berlevåg	322	354	110 %	181
Båtsfjord		2 448		3 103
Vardø	393	505	128 %	355
Vadsø	131	135	103 %	251
Kirkenes	2 249	1 296	58 %	1 069
Sum alle havner i avtaleområdet	243 390	14 672	6 %	16 252

*Inkl. ikke-kyststruten, ekskl. Mehamn, Kjøllefjord, Skjervøy og Båtsfjord

Kilde: SSB-tabell 10916: Godsmengde, etter havn, retning, opprinnelse/destinasjon og lastetype (tonn) 2013 - 2023

enten går med lastebil eller intermodalt med tog er at destinasjonen er på kontinental-Europa. Skjervøy er den tredje største oppdrettskommunen i Troms (12 lokaliteter), etter Senja (25 lokaliteter) og Harstad (12 lokaliteter) (Nofima, 2022). Til sammenlikning ble det i 2024 transportert 1711 tonn som enten ble lastet eller losset i Skjervøy med kysttruten. Skjervøy er på den annen side fjerde største kommune i Troms når det kommer til landing av fisk i 2023, etter Tromsø, Senja og Karlsøy, og volumet på fisk landet er veldig lite sammenliknet med de to kommunene på plassene foran, og sammenliknet med produksjonen fra havbruk. I 2023 ble det landet ca. 4 000 tonn fisk i Skjervøy, 1,05 prosent av all landet fisk i Troms (Fiskeridirektoratet, 2024).

4.2 Godstransport med kysttruten

I avtalen med Samferdselsdepartementet er det reservert kapasitet på kysttruteskipene for gods mellom Tromsø og Kirkenes. Både Hurtigruten og Havila Kysttruten tilbyr imidlertid godstransport langs hele strekningen Bergen-Kirkenes. I Tabell 4-2 gis en oversikt over hvilken kapasitet dagens kysttrutefartøy har for transport av gods innenfor de ulike kategoriene. Kapasiteten er oppgitt i

kvadratmeter, ettersom det er dette vi har informasjon om for Hurtigrutens skip. Vi har beregnet Havilas kapasitet basert på at en pall er 0,96 kvadratmeter, og at lasterommet må være 30 % større enn antall paller det er plass til, for å gi nødvendig plass til håndtering og ivaretagelse av sikkerhetskrav. Oversikten over kapasitet på lasterom målt i kvadratmeter gir en indikasjon på hvorvidt kravet i kontrakten om minimum 150 palleplasser, hvorav halvparten er for tørrvarer, og 20 plasser hver for kjøll og frys, er overoppfyllt eller underoppfyllt. For å reelt oppfylle kravet må imidlertid størrelsen på lasterommet overstige kravet med ca. 30 prosent, fordi hele arealet ikke kan utnyttes til gods. Ut fra oversikten kan det se ut som at alle Hurtigrutens skip utenom Vesterålen har kapasitet som ligger ned mot eller under kravet til frysevarer. Det er derimot mange av Hurtigrutens skip som har kapasitet for kjølevarer som med god margin overstiger kravet. Alle skipene oppfyller kravet til samlet kapasitet (150 paller), gitt at arealet til biler telles med, eller alternativt kan brukes til å transportere tørrvarer.

De totale godsmengdene (tonn) for hver havn er vist i Figur 4-4. Figuren viser summen av utgående og inngående gods i 2023, som er det siste året vi

Tabell 4-2: Kapasitet for gods på kysttruteskipene, kvadratmeter (multipliser med 0,73 for å komme fram til ca. reell pallekapasitet)

	TØRR Tørr	KJØL Kjøll	FRYS Frys	BILER, KVM Biler, kvm	TOTALT Totalt
Kong Harald	110	47	20	53	230
Richard With	110	31	20	53	214
Nordlys	110	47	20	53	230
Nordkapp	170	80	9	126	385
Nordhorge	80	70	20	158	328
Polarlys	305	130	12	137	584
Vesterålen	104	108	66	74	352
Capella	192	27	27	95	341
Castor	192	27	27	95	341
Polaris	192	27	27	95	341
Pollux	192	27	27	95	341

Kilde/Note: Kapasiteten for Kong Harald, Richard With og Nordlys er anslått kapasitet etter ombygging i 2023. Kapasiteten til Capella, Castor, Polaris og Pollux er anslått basert på kjent kapasitet målt i antall paller (0,96 m² per palle) og omregnet til kvadratmeter, med et tillegg på 30 % for håndtering og passasje. Plasser til bil er beregnet basert på at Havilas skip har plass til 9 biler (Harstad tidende, 2019), og at hver bilplass utgjør 10,5 m².

har hatt disse dataene tilgjengelig for Det er størst godsmengder i de største havnene, hvorav Tromsø er den eneste innenfor kravområdet. Etter Tromsø er Båtsfjord havnen innenfor kravområdet med mest gods.

Fordelingen av varer innenfor ulike kategorier er vist i Figur 4-3, med underkategorier for tørrvare, kjølevarer og frysevarer. Oversikten gjelder for hele kystrutestrekningen, og fordelingen preges av at det i absolutt volum er mest gods på strekningen Bergen-Tromsø.

Figur 4-5 viser fordelingen av godstyper i de tre hovedkategoriene tørrlast, kjøl og frys, for årene 2021-2023, innenfor Tromsø-Kirkenes og mellom områdene (tversnittet mellom Finnsnes og Tromsø). Oversikten viser at det er tørrgods som er den største kategorien både innenfor og mellom områdene. Mellom områdene er imidlertid innslaget av kjølevarer ganske stort, med 31 prosent av den samlede mengden i 2023. Dette er en stor andel når det ses opp mot hvor mye kjølekapasitet avtalen med staten krever, som er 20 av 150 palleplasser. Kjølewarene som transporteres mellom områdene er hovedsakelig fiskeri- og havbruksprodukter, som transporteres til andre deler av kysten for bearbeiding.

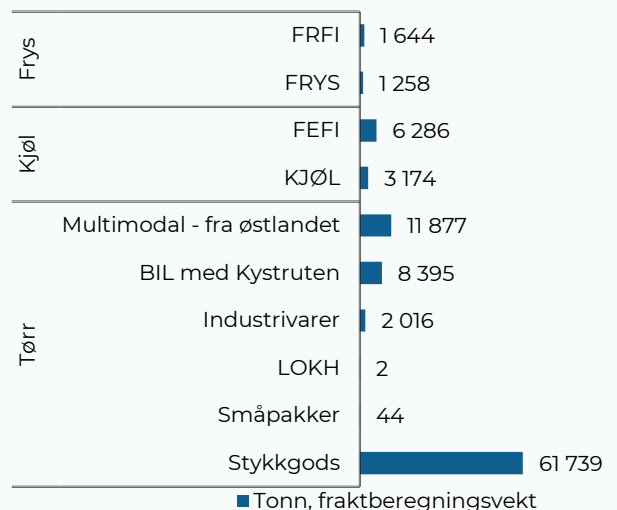
Vi har mottatt Norlines' kundeliste for 2024. I oversikten over de 10 største kundene ut fra fraktberegningsvekt, finner vi virksomheter innenfor følgende bransjer:

- Produksjon av gjødsel, nitrogenforbindelser og vekstjord
- Forankringssystemer til havbruk
- Produksjon av kornvarer
- Produksjon av fôrvarer til husdyrhold
- Engroshandel med fisk, skalldyr og bløtdyr
- Engroshandel med vin og brennevin
- Produksjon av bølgepapp og emballasje av papir og papp
- Utenriks sjøfart med gods

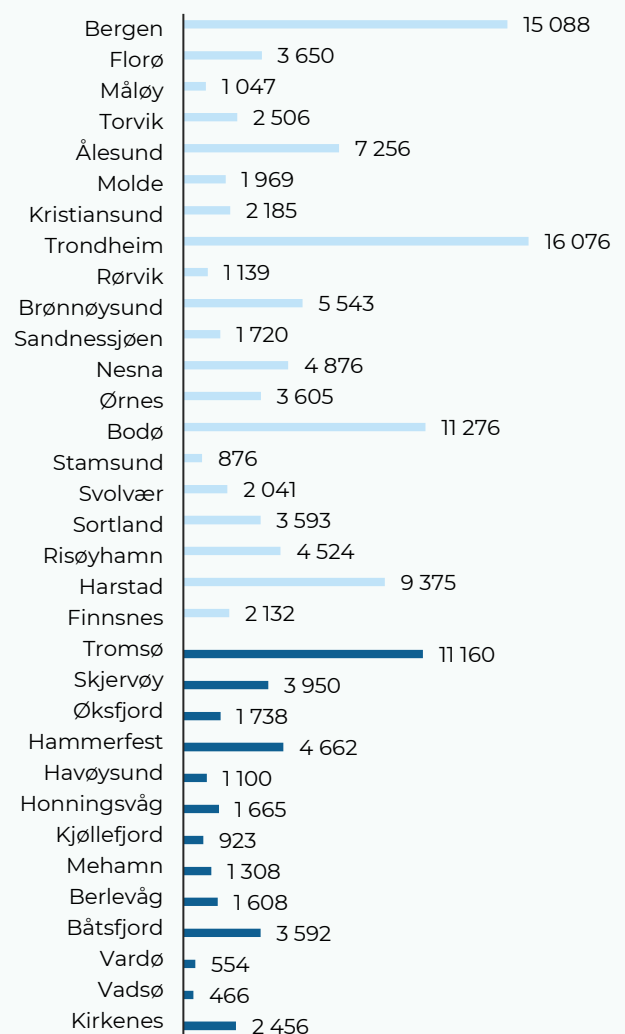
Denne oversikten viser betydelig variasjon i varetransporten med kystruten. Mange av disse virksomhetene har hovedkontor på vest- og nord-vestlandet.

Oversikten over de største kundene kan gi inntrykk av at kystruten først og fremst er viktig for transport av volumvarer, men det er i like stor grad spesialiserte produkter kystruten er viktig for transporten av. Det forholdet at kystruten har daglige anløp ved alle havnene i ruten, samt ikke stiller noe nedre krav til forsendelsesvolum, gjør at kystruten egner seg godt for transporten til eksempelvis produsenter av spesialfôr til

Figur 4-3 Sammensetning av gods med kystruten Bergen-Kirkenes, i tonn fraktberegningsvekt Q3 2023-Q4 2024



Figur 4-4: Total fraktberegningstonn per havn (avsendt og mottatt), havner mellom Tromsø og Kirkenes i mørk blå, i 2024



Kilde: Norlines

havbruksnæringen, for eksempel fra Polarfeed AS sin fiskefôrfabrikk i Øksfjord.

I Figur 4-6 viser vi hvordan utnyttelsen av den reserverte kapasiteten avtegnet seg for henholdsvis transport innenfor og mellom områdene i 2023.² Første kvartal 2023 hadde den høyeste utnyttelsen, på 78 prosent. Utover i året var utnyttelsen fallende.

For godstransporten som krysser kravområdets grense i Tromsø er det mulig å også illustrere utnyttelsen fordelt på ulike varekategorier. Figur 4-7 viser at det spesielt for kjølevarer var en svært høy utnyttelse av kapasiteten som følger av avtalen med staten. Det kan være at tilbudt kapasitet er større enn hva kravet sier, som åpner for en høyere utnyttelse i beregningen enn 100 prosent.

Basert på våre intervjuer og innspill fra høringen til Samferdselsdepartementet, opplever godskundene og kystterminalene jevnlig at booket gods ikke kan tas med på en kysttruteavgang. Dette kan ha forskjellige årsaker.

En hovedårsak er at liggetiden i mange av havnene er for kort til å ivareta lasting og lossing av godset det er behov for. Med dagens laste/lossesystemer tar det omtrent ett minutt å laste eller losse én pall, slik at lengden på liggetiden har direkte betydning for hvor mye gods som kan transporteres. Tilbakemeldingene vi har fått går ut på at liggetid på mindre enn 30 minutter er lite hensiktsmessig med tanke på å laste og losse gods.

En annen årsak er at kapasiteten for gods om bord er mindre enn hva som er behovet, slik at kapasiteten er fullbooket eller en vareeier ikke kan

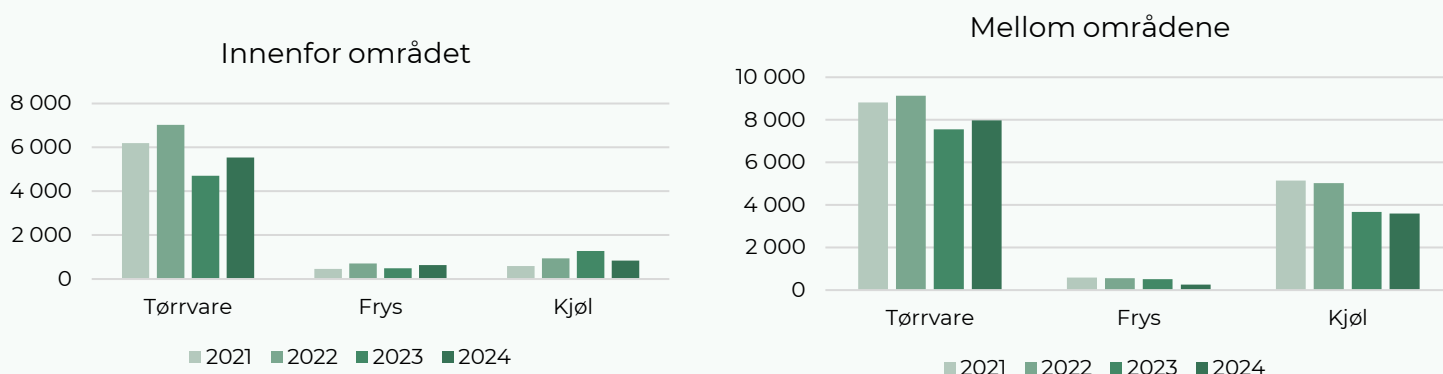
sende en hel forsendelse med kysttruten. Havilas fartøy har kapasitet på 25 paller i kjølerom, mens en trailer kan frakte 33 paller. Hurtigrutens ombygging av sine fartøy til batterihybrid har redusert tilgjengelig kjølekapasitet ved at plassen har blitt utnyttet til batteripakker (Kystterminalene, 2024). De tidligere kysttrutefartøyene MS Midnatsol, Finnmarken og Trollfjord hadde betydelig større kapasitet for kjølevarer, med henholdsvis 175, 57 og 107 palleplasser.

Laste- og lossekapasiteten er også en begrensning, spesielt på Havilas fartøy. Lasteporten har en høydejusterbar lem med en helning som gjør det mer krevende å laste og losse med gaffeltruck, og er grunnen til at Havila ikke transporterer biler utenom mellom snuhavnene. Sideporten på Havilas fartøy er også kun 2,5 meter bred, som begrenser bredde på godset som kan tas med. Høydebegrensning på gods som kan lastes om bord er også en begrensende faktor. I dag kan ikke forsendelser tilpasset høyde på trailertransport sendes med kysttruten.

Kystterminalene har oversendt statistikk som viser årsaker til avvik, og denne statistikken er vist i Figur 4-8. Figuren viser en inndeling i årsakstypene som går igjen ved avvik. Statistikken baserer seg på avvik registrert fra januar 2023 til november 2023, og omfatter 38 tilfeller.

Kapasitet opptrer oftest som årsak, og bak denne kategorien ligger avvik som følge av at kapasiteten på avgangen er fylt opp, eller at det er tekniske problemer med lasterom eller laste/losseutstyr.

Figur 4-5 Tonn gods lastet og losset innenfor området og mellom områdene, tørrvare, frys og kjølevarer



Kilde: Hurtigruten og Havila kystrutens rapportering fra 2024

² Ettersom vi ikke har hatt tilgang på komplett kanselleringstatistikk for 2024 for å kunne beregne reell kapasitet, vises tall for 2023.

Den nest vanligste årsaken er forsinkelser eller kansellering, innenfor denne kategorien finnes avvik som skyldes at kystrouteskipet kommer forsinket inn til havn og derfor ikke har tid til å laste/losse gods, eller kansellerer anløpet for å ta igjen forsinkelsen.

Den tredje største kategorien skyldes liggetid, som handler om at ruteplanen og tilhørende liggetider i havn ikke tillater at alt gods som venter på å lastes om bord kan tas med.

Utviklingen i transporterte tonn med kyststruten innenfor kravområdet (utsendte tonn per havn) er

vist i Tabell 4-3. Fra denne framgår det at samlet for hele kravområdet gikk transporten ned med 55 prosent fra 2015 til 2024. Størst reduksjon var det i Hammerfest, hvor antall tonn gikk ned fra 5 499 til 954. I Hammerfest har samlet liggetid økt med 38 prosent, som følge av økt liggetid med 45 minutter på sørgående, mens liggetid nordgående har blitt redusert med 5 minutter. Båtsfjord er den eneste havnen hvor volumene på avsendt gods har økt fra 2015 til 2024, med hele 91 prosent. Her har liggetiden vært uendret.

Det foreligger ikke detaljerte data på hvilke godstransporter som har forlatt kyststruten fra 2015 til

Tabell 4-3 Godstransport til sjøs i havner innenfor kravområdet med kyststruten, og liggetid i havner

Avsendt gods per havn innenfor kravområdet (fraktberegningsvekt)	Utgående tonn			Liggetid (samlet for nord og sør)		
	2015	2024	Endring	2015	2024	Endring
Tromsø	10 319	7 403	-28 %	7t	5t 45min	-18%
Skjervøy	1 746	579	-67 %	45min	30min	-33%
Øksfjord	2 073	692	-67 %	30min	25min	-17%
Hammerfest	5 499	954	-83 %	1t 45min	2t 25min	38%
Havøysund	1 593	476	-70 %	45min	30min	-33%
Honningsvåg	2 298	578	-75 %	3t 45min	3t 50min	2%
Kjøllefjord	875	450	-49 %	30min	30min	0%
Mehamn	884	161	-82 %	30min	30min	0%
Berlevåg	649	181	-72 %	30min	20min	-33%
Båtsfjord	1 628	3 103	91 %	1t	1t	0%
Vardø	487	355	-27 %	1t 15min	1t 10min	-7%
Vadsø	1 412	251	-82 %	30min	15min	-50%
Kirkenes	2 220	1 069	-52 %	3t 30min	3t 30min	0%
Sum alle havner i avtaleområdet	35 768	16 252	-55 %			

Kilde: Hurtigrutens rapportering, oversikt for 2012-2016, Hurtigruten og Havila kystrutens rapporteringspakke for 2023, ruteplan for kyststruten hentet fra <https://www.havilavoyages.com/nb/ruteplan>

2024 på de havnene hvor nedgangen har vært størst, men vi har fått indikasjoner gjennom samtaler på at nedgangen i utgående tonn i eksempelvis Hammerfest, Mehamn og Vadsø i stor grad skyldes at transporten av fersk fisk har blitt flyttet fra kystruten til lastebil.

At transporterte volum har gått ned er ikke ensbetydende med at behovet for godstransport har blitt redusert. I høringsinnspill som har kommet inn til Samferdselsdepartementet i forbindelse med utredningsprosessen er det en tydelig rød tråd i svarene fra produksjonsvirksomheter langs kysten at kapasiteten som tilbys på kystruten ikke er tilstrekkelig, noe som både handler om kapasitet på fartøyene og kapasitet til å laste og losse i havnene. Endringene i transporterte tonn kan ha en sammenheng med hvor lenge kystruten ligger til kai ved anløp. I tabellen er det også vist hvor lang liggetid det er i hver havn, samlet for sørgående og nordgående rute. 7 av 13 av dagens havner har fått redusert liggetid, 2 har fått lengre, og 4 har fått uendret liggetid. Endret liggetid må antas å være en medvirkende faktor for endringen i godstransport, sammen med de øvrige faktorene beskrevet tidligere i kapittelet.

4.3 Alternative transporttilbud for gods langs ruten

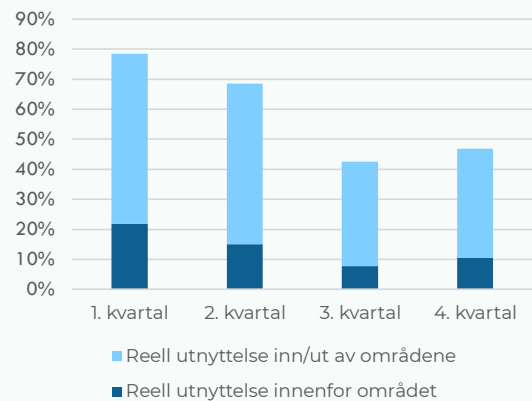
I dette kapittelet kartlegger vi alternative transporttilbud for å frakte gods langs ruten. Det har ikke vært rom i denne utredningen for å gjøre en fullstendig kartlegging, det som gjengis her er derfor en ufullstendig oversikt over det faktiske tilbudet.

ASKO har et prosjekt kalt Nord-Norgelinjen som skal tilby utslippsfri transport av intermodale lastbærere og prosjektgods mellom Bodø og Tromsø, med to skip.

På Helgelandskysten til Bodø er det en kystgodsrute som opererer på oppdrag for Nordland fylkeskommune. Denne båttruten er helårs og trafikkerer både øyer og utvær som ligger utilgjengelig og knutepunkter på fastlandet som fungerer som transittsted for gods som kommer fra eller skal til andre steder, inkludert med kystruten. Nesna er et viktig omlastingspunkt for fisk som hentes av kystgodsruten fra øyene.

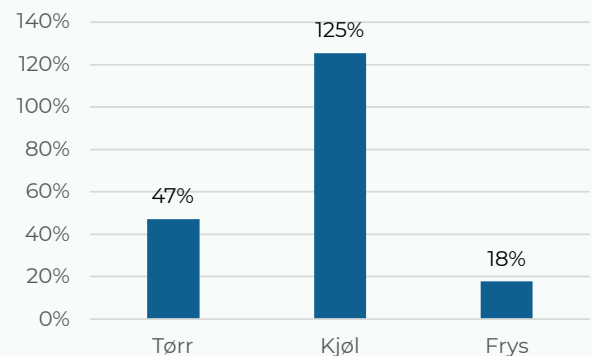
Hurtigbåter langs kysten har kapasitet til å transportere noe gods. Det varierer hvilken utrustning hurtigbåtene har til å laste og losse gods, alle har ikke kran eller lasteport egnet for å ta om bord paller. De fleste passasjerbåtrutene i

Figur 4-6: Utnyttelse (benyttet som andel av kjøpt kapasitet) 2023



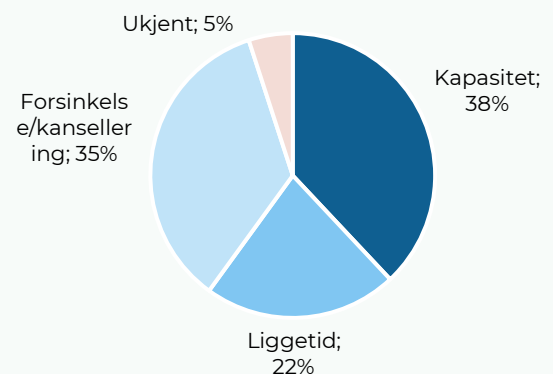
I beregningen av utnyttelse er kapasitet beregnet ut fra kapasitetskrav og antall avganger, justert for kansellerte anløp og avganger. Benyttet kapasitet er basert på rapporterte volum. Kapasitet og utnyttelse er beregnet for sørgående og nordgående samlet. Fordi tilgjengelig kapasitet er beregnet på basis av antall avganger må utnyttet kapasitet forstås som i snitt for hele strekningen per avgang, dermed må utnyttelsen inn/ut og innenfor også summeres som i figuren.

Figur 4-7: Utnyttelse, fordelt på varetyper, ut/inn av kravområdet (fra Tromsø sørgående, til Tromsø nordgående)



Utnyttelsen av kjølekapasiteten kan være større enn 100 % fordi kyst ruteoperatørene kan tilby en større kjølekapasitet enn kravet (som ligger til grunn for beregningene), og det er foretatt en omregning fra tonn til paller. Sistnevnte kan tale for at utnyttelsen er noe overvurdert, hvis godset i snitt er tyngre enn hovedregelen på 286 kilogram per palle.

Figur 4-8: Årsaker til avvik, rapportering fra Kystterminalene



Nordland, Troms og Finnmark har kapasitet til noe gods, men båttrutene dekker som regel kortere distanser langs kysten. NEX I og II (Nordlandsekspressen) dekker henholdsvis Bodø-Sandnessjøen og Bodø-Svolvær.

Kystrederiene er en næringsorganisasjon for rederier som driver kystfart og maritim transport til og fra norske havner og utlandet. Organisasjonen har medlemmer som tilbyr godstransport langs kysten i både nord- og sørgående retning. Rederienes fartøy anløper faste havner, men også basert på «spot»-oppdrag. Flere rederier har linjer direkte mellom eksempelvis Finnmark og Europa.

Samskip og 10 rederier tilbyr frakttjenester med totalt 35 fartøy gjennom samlasteren Norlines³. Fartøyene opererer langs hele kysten og til utenlandske havner rundt Nordsjøen. Tilbudet har derfor ikke tilsvarende frekvens i havnene i Nord-Norge som kyststruten. Norwest Shipping Management AS har ukentlig godsrute mellom Polen, Danmark og norskekysten til og med Trondheim⁴, men trafikkerer også lenger nord.

Det finnes per dags dato ikke et tilbud for stykkgods til sjøs nord for Hammerfest, utenom kyststruten, ifølge høringsvar fra Kystterminalene. (Kystterminalene, 2024)

Fram til 2013 var det et containerfrakttilbud med MS Tege mellom Bodø og Alta. Dette tilbudet har blitt erstattet med tog fra Sør-Norge til Narvik og viderefrakt med lastebil.

Arctic Rail Express (ARE) er navnet på godstransporttilbudet med tog fra Oslo til Narvik, for videre omlasting på lastebil nordover. Kyststrutens frakttilbud konkurrerer i liten grad med ARE ettersom varestrømmene med ARE har opprinnelse i kontinental-Europa eller på Østlandet, mens kyststruten trafikkerer kysten.

Handelssanksjoner mot Russland etter invasjonen av Ukraina etter 2022 betyr at frakttilbudet på sjøveien fra Tromsø og nordover er mindre omfattende enn før.

Jernbane er et frakttilbud til stede ved følgende kyststrutehavner: Bergen, Trondheim og Bodø. Mosjøen og Mo i Rana har også jernbane, og kunne potensielt utgjøre et alternativ til godstransport med kyststruten.

4.4 Konkurransflater innen godstransport til og fra og internt i Troms og Finnmark

Godstransport med kyststruten opererer i samspill og konkurranse med de andre transportformene som er beskrevet. Konkurransenevnen til kyststruten avhenger av i hvilken grad operatørene kan tilby et attraktivt og forutsigbart transportalternativ for godskundene.

En stor del av godstransporten foregår i en del av markedet som avgrenser seg mot kyststrutens tilbud. Bulktransporter, ro-ro, lo-lo, med mer er utenfor hva kyststruten kan konkurrere om. Stykkgods utgjør det meste av godsvolumene som er aktuelle for kyststruten, og det er derfor konkurranseflatene om denne transporten vi konsentrerer oss om.

Nærsejøfart med små godsfartøy, lastebiltransport og jernbanetransport er de mest aktuelle transportalternativene til kyststruten.

Nærsejøfart er alternativet som har størst likheter med kyststruten som transportform. En avgjørende forskjell er at det ikke eksisterer et tilsvarende ruteopplegg for nærsejøfarten med like stor frekvens og antall havner på ruten. Nærsejøfarten er derfor godt egnet for kunder som har et forutsigbart godsvolum av en viss størrelse, på havn-havn-relasjoner som er relativt faste, og dermed kan inngå varige kontrakter med en sjøtransporttilbyder. Kyststruten er derimot godt egnet for aktører som har et variabelt volum, behov for daglige transporter og/eller varierende transportrelasjoner.

Jernbanetransportens konkurranseevne begrenser seg til de stedene hvor det eksisterer jernbane. Innenfor avtaleområdet er ikke jernbane en stor faktor. Logistikkjeder som bygger på kombinasjon av jernbane og vei/sjøtransport kan imidlertid være et alternativ til noe av transporten som går til sjøs langs kysten, for eksempel ARE fra Alnabru med tog til Narvik og videre til Tromsø med lastebil. Konkurransen dreier seg her om lange transporter, og ikke i stor grad om varer som skal mellom to punkter langs kysten. Jernbanetransport kan være prisgunstig, og spesielt aktuelt for varer som ikke har høye krav til framføringstid.

Lastebiltransport framstår som det mest fleksible transportalternativet for godseiere. Lastebiltransport har den korteste ledetiden fra bestilling til utføring blant alle andre alternativer, og kan foregå til enhver tid og til ethvert sted, såfremt

³ <https://norlines.no/tjenester/nor-lines-daily>

⁴ <https://trondheimhavn.no/norwest-ship-management-etablerer-ny-linje-til-trondheim/>

veier er åpne. Lastebiltransport er også konkurransedyktig på pris gitt at man har volum til å fylle opp en lastebil. For lange transporter er imidlertid sjøtransport og jernbane mer konkurransedyktig på pris enn lastebil. Vareeiere som har et tilstrekkelig stort volum, og som har spesielt store behov for forutsigbarhet og rask framføringstid vil se på lastebil som det mest attraktive transporttilbudet. For en del sjømattransport vil dette være tilfelle, særlig hvis transporttilbudet med kystruten oppleves som lite pålitelig eller kapasitetssvakt.

Lastebiltransport utgjør et konkurransedyktig alternativ fra alle avsendersteder som har fastlandsforbindelse. Lastebiltransporten har imidlertid utfordringer ved vinterstengte veier eller ved andre værhendelser, kombinert med at standarden på stamveinettet mange steder er dårlig nord for Tromsø. Tungtransport på vinterføre leder ofte i seg selv til hendelser hvor lastebiler blokkerer veiene. Trafikksfarlige situasjoner hvor lastebiler mister veigrepet på grunn av manglende vinterdekk eller kjetting forekommer ofte. Kapasiteten for å kjøre mange flere lastebiler på veinettet er derfor tydelig begrenset.

Fordelene ved veitransport er fleksibiliteten med tanke på hvor, når, hvor raskt og hvor mye som skal transporteres. Det er ikke betydelige krav til fasiliteter for å sende varer med lastebil, og moderne produksjonsanlegg bygges med lasteramper som er tilpasset lastebil. Behovet for terminal- og speditørtjenester er derfor lite.

Lastebiltransport har dermed et konkurransefortrinn dersom vareeiere har et forsendelsesvolum som nær fyller opp en lastebil. Lastebiler kan transportere ca. 70 paller. Hvis forsendelsesvolumet er vesentlig lavere enn dette blir kostnaden per palle av å bestille en hel bil svært høy, som gir dårlig konkurransekraft. Kystrutens konkurransefortrinn ligger i at transportprisen er fast, uavhengig av hvor stort forsendelsesvolum man har. For mange kunder av kystruten, som sender fersk og fryst sjømat, er det ikke noe alternativ å samle opp en lagerbeholdning for å fylle opp en lastebil, på grunn av forringelse av produktene.

Veitransport representerer imidlertid et hurtig fraktnett for varer som er tidskrisiske. Økte krav til ferskhet på mange matvarer har bidratt til at veitransport er et mer attraktivt tilbud.

I årsrapporteringen for 2019 oppga Hurtigruten at konkurransen utenfor fraktområdet var blitt tøffere, og at det er flere aktører som kjemper om de

samme kundene, spesielt landtransporten. Dette påvirker også transporten inn og ut av fraktområdet

Forbedret tilgang på lastebiltransport over tid forklarer med stor sannsynlighet en del av bortfallet av gods som transporteres med kystruten. I kundemassen som kystruten har, og som tidligere har brukt kystruten, er det høyst sannsynlig mange som har et forsendelsesmønster som er forenlig med fullasting av lastebiler, og hvor dette derfor er et økonomisk godt alternativ til kystruten og et mer forutsigbart alternativ. Lastebiltransportens fleksibilitet for ulike forsendelsesstørrelser har også blitt bedre over tid, etter hvert som markedet har blitt større og tilgjengeligheten på lastebilkapasitet har økt.

Som følge av redusert transporttilbud med kystruten under koronapandemien valgte mange virksomheter å transportere varer med lastebil. Ifølge hørings svar inngitt i utredningsprosessen erfarer Hurtigruten Coastal AS at det er krevende å flytte volumer tilbake til kjøll når det først har begynt å gå på vei. Omlegging av logistikk medfører store kostnader, og gevinsten ved å flytte transporten over til kystruten må være tydelig og forutsigbar om dette skal lykkes.

Større virksomheter innen f.eks. havbruk må antas å ha robusthet overfor endringer i transporttilbudet slik at disse kan få dekket sine behov for transport selv om kystruten blir mindre aktuelt og tilgjengelig som transporttilbud. Drøftingen ovenfor av tilgjengeligheten av alternative transportløsninger leder oss imidlertid til vurderingen at slike virksomheter ikke aktivt vil etablere alternative sjøgående transportløsninger for sine behov, men velge dette dersom dette allerede er tilgjengelig eller oppstår som et tilbud innenfor sitt geografiske område. På grunn av fleksibiliteten ved veibasert transport vurderer vi det som mer sannsynlig at transporten vil flyttes over på vei dersom sjøgående transport ikke er tilgjengelig.

Dersom transporttilbudet med kystruten svekkes videre fra dagens situasjon, eller faller helt bort, er det rimelig å forvente at en betydelig del av godsmengdene flyttes over på lastebil. Det kan oppstå nye transporttilbud, enten i form av bilruter eller kystgodsruter, men omfanget dette vil kunne ha er høyst usikkert. Det er imidlertid stor sannsynlighet for at transportkostnadene fra mange havner, særlig langs Finnmarkskysten hvor alternativene er dårligst, blir merkbart høyere. Dette vil påvirke vilkårene til små og mellomstore bedrifter i tilknytning til kystrutehavnene, med svekket lønnsomhet og redusert vekst.

4.5 Er kravene til gods i dagens kontrakt hensiktsmessige?

Krav til godskapasitet i gjeldende kontrakt er minimum 150 palleplasser mellom Tromsø og Kirkenes. Minimum 20 palleplasser skal være i fryserom og minimum 20 palleplasser skal være i kjølerom.

Godskapasitet er kun et krav i avtaleområdet, men ved å kjøpe denne kapasiteten på kyststrutefartøyene sikrer staten at det settes av kapasitet for gods ved anskaffelser av nye fartøy, selv om ikke kravet gjelder for hele ruten. Dagens kyststrutefartøysoperatører tilbyr godsfrakt langs hele ruten selv om ikke det er stilt et krav om dette. Dersom kravet skulle blitt utvidet til å gjelde hele ruten i neste kontraktperiode, ville dette antakeligvis utløst økt krav til vederlag, men ikke i like stort forhold som antall havner kravet blir utvidet til. Forventet økt vederlag vil være en konsekvens av at operatørene vil måtte ta en risikopremie på at de vil kunne bli nødt til å underskuddsfinansiere ulønnsomme terminaler.

Vår kartlegging viser at det spesielt er kjølekapasitet hvor dagens kapasitet oppleves som utilstrekkelig. Det er stor forekomst av kjøle- og frysevarer blant gods som det er rapportert om at har blitt stående igjen i havna på grunn av fullt utnyttet kapasitet. I noen tilfeller er det ledig kapasitet på kyststrutepasset til deler av forsendelsen, men vareeieren ønsker ikke å dele opp forsendelsen og ser det derfor som mer ønskelig å transportere hele forsendelsen med alternativ transport. Oversikten over gjenstående gods er kun basert på et utvalg hendelser, men det eksisterer ikke noen full oversikt over gods som blir stående igjen.

At kapasiteten oppleves å ha begrensninger sett opp mot hva som er det faktiske behovet, har også sammenheng med at reell kapasitet blir lavere enn hva den er på papiret på grunn av teknisk svikt og laste/lossetider. Kontrakten kan utformes med sanksjoner dersom tilbudt godskapasitet ikke samsvarer med teoretisk kapasitet på fartøyene og kravene i kontrakten. Videre kan det legges inn romsligere liggetider i havner hvor det er et særlig behov for godstransport, for å sørge for at alt gods kan lastes og losses.

Det foreligger ikke tilstrekkelig informasjon til å beregne nøyaktig hvor stor kapasiteten bør være for å dekke opp behovet. Basert på våre beregninger av kapasitetsutnyttelsen i snittet med Tromsø, inn/ut av avtaleområdet, vist i Figur 4-7, er det tegn til at kapasiteten for kjølevarer med fordel

kunne vært økt med 25 prosent sammenliknet med dagens kapasitet. Kapasiteten i dag overstiger hva som er minimumskravet, noe som innebærer at minimumskravet bør økes mer for at kravet skal få reell effekt. En økning på 50 prosent av minimumskravet, fra 20 til 30 paller, vil være et krav som kan få reell innvirkning på kapasiteten i kjølerom.

Økt krav til godskapasitet ville kunne utbedre opplevelsen av manglende kapasitet til en viss grad. Dette ville imidlertid også utløse økt krav til vederlag, fordi økt godskapasitet ville gå på bekostning av passasjerareal eller kreve økt areal på skipene. En mulighet for å forbedre fleksibiliteten i godskapasiteten vill være å åpne opp for at kjølekapasiteten kan økes eller reduseres etter behov, ved å tilrettelegge for at kjølerom alternativt kan benyttes for frakt av tørrvarer. Dette ville kunne gi økt kapasitet for kjølevarer på sørgående, som kunne blitt utnyttet til tørrvarer på nordgående.

4.6 Kan et sjøtransporttilbud for gods nord for Tromsø innrettes på en bedre måte?

Endret innretning av sjøtransporttilbudet for gods kan ha utspring i minst to behov:

- Bedre behovsdekning for godseiere
- Reduserte kostnader

Behovene for godstransport arter seg på mangfoldige vis som kyststruten i dag ikke dekker fullt ut. Det er for eksempel behov for å transportere gods med store volumer (f.eks. lengde) som ikke passer med dagens fartøy, og det kan være vareeiere som har behov for å frakte containere. Fravær av kran på fartøyene i dagens kyststrute gjør at mulighetene for å tilby slik frakt ikke er der i dag.

Det er videre et behov for godseiere å ha forutsigbarhet for at deres gods kan transporteres på tidspunktet satt opp i rutetabellen, og at ikke godset blir stående igjen på kai slik at det må organiseres alternativ transport. Godseiere kan også ha behov for rask framføringstid for godset, noe som avhenger av hvilken type gods det er snakk om.

Alternativ innretning av sjøtransporttilbud for gods nord for Tromsø vil kunne være i form av en dedikert godsrute uten passasjertrafikk. Dette ville fjernet motsetningen mellom å tilrettelegge for opplevelser og godstransport, slik at liggetider kunne tilpasses godsmengdene i havnene. Kapasiteten for gods kunne også blitt økt, og det

kunne blitt åpnet for andre godstyper som kragods og containere.

Det er imidlertid høyst uklart om en dedikert godsrute ville kunne etableres til en lavere kostnad enn dagens kystrute, fordi godstransporten subsidieres av passasjertransporten. Ved etablering av en dedikert godsrute må det gjøres avveininger mellom antall anløp, hyppighet på anløp og hvilken kostnad staten er villig til å betale. Det er en mulighet for at godskundene ikke ville fått tilgang på et like godt tilbud som dagens kystrute i et slikt scenario. Hvis en dedikert godsrute kun trafikkerer Tromsø-Kirkenes, ville videre muligheter for direkte transport lenger sør langs kystruteleia falle bort.

Reduserte kostnader for godstilbudet kan også oppnås ved å redusere antall og hyppigheten av anløp, eller redusere kravene til godskapasitet.

4.7 Konkurransesevnen til godstilbudet med kystruten sammenliknet med alternativt sjøtransporttilbud

Et alternativ til å frakte gods med kystruten kan som nevnt være en ren godsfraktrute som gikk i samme rute som kystruten med daglige anløp i alle kystrutehavnene (Bergen-Kirkenes). Kostnadene for dette kan regnes ut forenklet ved å hente nøkkeltall fra Kostnadsmodellen i Nasjonal godstransportmodell. Denne er oppdatert med 2021-tall, oppgitt i prisenivået for 2021.

Vi antar at en ren godsrute kan gjennomføre en rundtur 1 døgn raskere enn dagens kystrute, som følge av at liggetidene kan fastsettes utelukkende av hensyn til gods. Ruten kan derfor gjennomføres med 10 skip. Vi antar videre at totalt antall tonn

gods fraktet er 70 000 på et år, noe over hva som er transportert de siste årene. Basert på kostnadstallene fra Nasjonal godstransportmodell (Grønland, 2022) kommer vi fram til en kostnad per tonn på 3 253 kroner som vist i Tabell 4-4.

Fra Hurtigrutens rapporterte regnskap finner vi at samlede inntekter fra godstransport og biltransport i 2023 var 27,9 millioner kroner, for Havila var de 6,3 millioner kroner, totalt 34,2 millioner kroner. Inntekten er rapportert som netto, som vi tolker som at den ikke inkluderer betaling for terminalhåndtering, som håndteres av Nor-Lines. Totalt ble det transportert 54 500 tonn gods, som betyr at gjennomsnittsinntekten i snitt var 627,52 kroner per tonn. Av dette virker det åpenbart at en rendyrket godsfraktrute ville måtte øke prisene betydelig for å ikke gå med solid underskudd, noe det sannsynligvis ikke ville vært markedsmessig grunnlag for. Alternativet til å øke prisene ville vært å redusere kostnadene ved å skalere ned frakttilbudet.

4.8 Mulige tiltak for å styrke godstilbudet på kystruten

4.8.1 En oversikt over aktuelle tiltak

Det første tiltaket vi vurderer er økt liggetid i kystrutehavnene, for å skape bedre betingelser for at mer gods kan lastes og losses. Økt liggetid går på bekostning av andre behov ved kystruten, og en betydelig økning av liggetid i alle havner vil ikke la seg gjøre uten å øke seilingstiden. En begrenset økning i liggetiden vurderes som et av tiltakene for å forbedre attraktiviteten til kystruten for transport av gods.

Konkret vurderer vi her innføring av liggetid på minimum 20 minutter i hver havn i avtaleområdet. Dette tiltaket handler om å sikre tilstrekkelig

Tabell 4-4: Kostnadseksempel, godsrute med 10 skip, 70 000 tonn gods, oppjustert til 2024-kroner med Nærsjøindeksen – delindeks andre fartøy

Tidskostnad årlig 10 skip, mill. kr	89,5
Distansekostnad årlig 10 skip, mill. kr	80,1
Terminalkostnad 70 000 tonn, mill. kr	13,2
Terminalkostnad 65 000 sendinger, mill. kr	6,9
Totalt, mill. kr.	189,7
Med 20 % kostnadspåslag (overhead)	227,6
Kostnad per tonn, kroner	3 253

liggetid i havnene slik at skipene kan losse og laste godset. Et tilleggselement ved dette kravet er at bøter ved kansellering av anløp skjerpes, dersom kanselleringen ikke skyldes værforhold, tidevann eller teknisk svikt. Dette skal bidra til at terskelen for å kansellere anløp heves, slik at ikke anløp kanselleres for å hente igjen forsinkelser på ruten.

Det andre tiltaket dreier seg om å sikre tilstrekkelig kapasitet på kystruten for kjøle- og frysevarer, enten ved å øke kapasiteten og/eller gjøre kapasiteten regulerbar. Vi har fått innspill om at et økt godstilbud kan gjøre at kystruten i større grad fremstår som et attraktivt alternativ sammenlignet med å for eksempel sende alt godset med lastebil. Vi foreslår at totalkravet på 150 paller består, men at det stilles krav om minst 70 paller for kjølevarer, men at denne kapasiteten også kan brukes for å oppnå kravet til tørrvarekapasitet ved at kapasiteten gjøres regulerbar. Videre foreslår vi at det stilles krav om minimum 30 paller til frysevarer.

Det tredje tiltaket for å øke attraktiviteten innebærer å utvide kravområdet for frakt av gods til å gjelde hele kystruten, altså at operatørene pålegges å frakte gods mellom Bergen og Kirkenes, og ikke bare mellom Tromsø og Kirkenes.

4.8.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene som kan bidra til å styrke godstilbudet på kystruten, kan medføre økt krav om vederlag fra tilbyderne i konkurransen om kontrakt for å drifte kystruten. Tiltakene vil påvirke friheten operatørene har til å tilpasse driften etter kommersielle hensyn, som å tilrettelegge for opplevelser for kunder på pakkereiser.

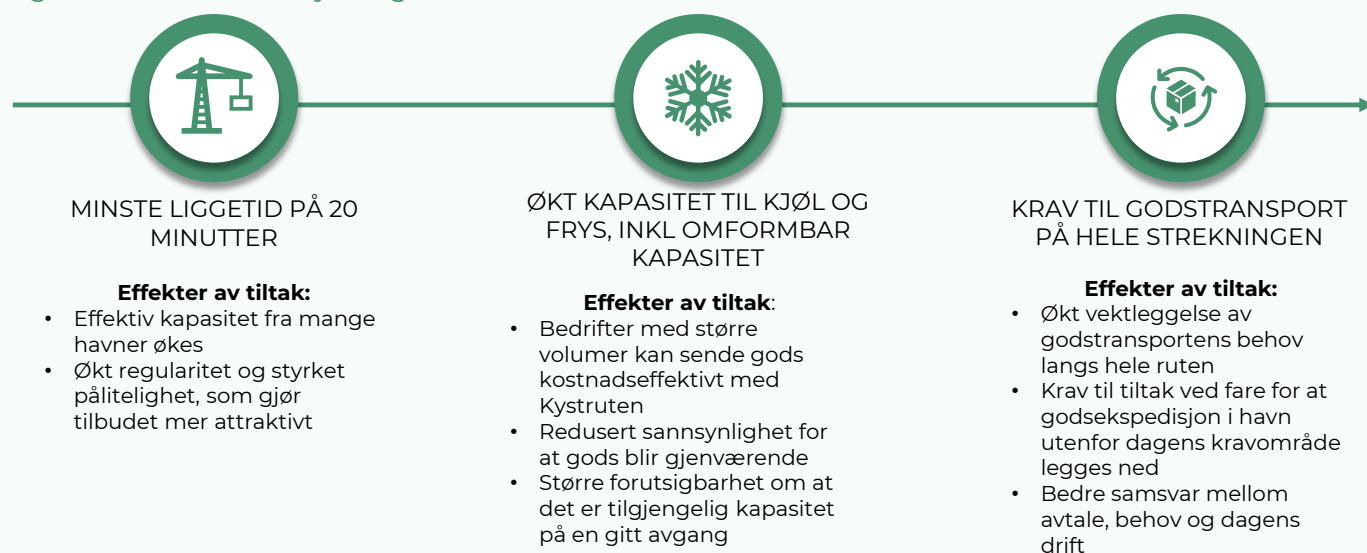
Strengere krav til at operatørene er nødt til å ha en liggetid på minimum 20 minutter, kan redusere muligheten for å kansellere anløp eller deler av ruten og vil kunne medføre krav fra operatørene om at flere havner installerer vindmålere slik det lettere kan vises til et objektivt grunnlag for beslutninger om kanselleringer. Dette vil medføre et drifts- og vedlikeholdsansvar for havneforetakene. Det er heller ikke sikkert at vindmåler vil fange alle relevante forhold for sikkerheten ved anløp i ulike værforhold, slik at konsekvensen kan bli både færre og flere kanselleringer.

Økt krav til godskapasitet som også er omformbar, vil kreve ombyggingskostnader og økt areal om bord på skipene for å oppbevare mer gods, istedenfor arealer som kunne vært benyttet på andre måter.

Krav om godskapasitet på hele ruten vil trolig ikke kreve at skipene bygges om. Operatørene frakter gods utenfor kravområdet i dag selv om det ikke er et krav om det. Et slikt krav vil kunne føre til et noe høyere krav om vederlag ettersom operatørene må være garantister for havneterminaler som potensielt ikke er kommersielt drivbare. I dagens situasjon er dette derimot ikke operatørenes ansvar, og kan avstå fra å transportere gods til og fra en havn om det ikke er en logistikkterminal i drift. Oppsummering av transportbehovet for frakt av gods

Transportbehovet for gods langs kystruteleia gjelder både transport internt innenfor gjeldende kravområde (Tromsø-Kirkenes), men det gjelder også for transport som krysser kravområdets grense i Tromsø enten på vei sør eller nord. Det er særlig et stort behov for transport av fersk og fryst

Figur 4-9 Tiltak for et styrket godstilbud



fisk, fra fiskerihavner i Troms og Finnmark til foredlingsanlegg lenger sør på kysten, eksempelvis i Nordland og Trøndelag. Fiskeri- og havbruksnæringen har på sin side behov for transport til Troms og Finnmark av fangstutstyr og fôr.

Kystruten tilbyr et fleksibelt transportalternativ uten nedre grense for forsendelsesvolum, som gjør at det dekker transportbehovet til små og mellomstore virksomheter. Informasjonsinnhenting gjennomført i forbindelse med utredningen tyder på at kystruten som tilbud har utviklet seg i retning av å være mindre forutsigbart og attraktivt som tidligere, som følge av økt forekomst av kanselleringer, kortere liggetider i mange havner, og begrenset kapasitet for kjøle- og frysevarer om bord på kystruteskipene. Transportvolumene med kystruten har falt fra forrige kontraktperiode til inneværende, noe som henger sammen med hvordan tilbudet oppleves, samt med forstyrrelsene i transportsystemet som ble forårsaket av koronapandemien.

Lastebiltransport blir i økende grad brukt for transport av varer som også har kystruten som transportalternativ. Lastebil er konkurransedyktig med kystruten på pris, har konkurransefortrinn på fleksibilitet, og får stadig økende tilgjengelighet ettersom markedet utvider seg.

Et forbedret transporttilbud med kystruten antas å i størst grad komme små og mellomstore virksomheter lokalisert til kystrutehavnene til gode. Det er disse som i minst grad har konkurransedyktige alternativer for transporten sin. Store virksomheter antar vi at i større grad kunne organisert transporten slik at de er mindre avhengige av kystruten. Hvis det imidlertid gjøres tiltak for å sikre at kystruten er et attraktivt transporttilbud, og det nedlegges et tett arbeid med eksisterende og potensielle kunder for å flytte transport over til kystruten, vurderer vi at også store virksomheter vil bruke kystruten for transport. Overføring av transport til kystruten vil redusere antallet lastebiler på veiene i Troms og Finnmark, noe som vil være positivt for fremkommelighet og trafiksikkerhet.

Motsatt, om transporttilbudet med kystruten endres til å gi lavere kapasitet, mindre hyppig frekvens eller til å bli mindre forutsigbart, vurderer vi at det vil ha størst konsekvens for små og mellomstore bedrifter med en type spesialisering som gjør at de er avhengig av kystruten som transportalternativ, for eksempel ved at opprinnelses- eller destinasjonspunkt for forsendelser er varierende eller sammensatt. Store virksomheter vurderer vi at i større grad vil kunne

tilpasse seg ved å bruke andre transportalternativer med mindre konsekvens for dem.

Det eksisterer andre transportalternativer på kystrutestrekningen, både til sjøs og til lands. Flere aktører innen nærsjøfart tilbyr transport i jevnligte ruter mellom utvalgte kystrutehavner, innenlands og til utlandet. Det eksisterer lokale godsruiter, inkludert godsbærende hurtigbåter, som fungerer som et komplement til kystruten i større grad enn som konkurrent. Til lands er lastebiltransport en betydelig konkurrent for kystruten. Økt lastebiltransport går imot transportpolitiske føringer om godsoverføring til sjø og bane, og lastebiltransport gir et mindre robust tilbud fra mange kystrutehavner på grunn av dårlige og vinterstengte veier.

Et dedikert transportalternativ for gods på sjøveien mellom Bergen og Kirkenes med samme anløpsfrekvens som kystruten, vil gi en langt høyere kostnad per transporterte tonn gods enn hva som oppnås med kystruten, ut fra vår beregning. Dette skyldes stordriftsfordelene ved å ha et kombinert passasjer- og godsilbud. Hvis et rent godstilbud skal oppnå tilsvarende stordriftsfordeler må det ses i sammenheng med annen godstransport i den nordligste delen av landet.

4.9 Oppsummering av behovet for frakt av gods

Kartleggingen avdekker at det er et betydelig behov for godstransport langs kysten på strekningen mellom Bergen og Kirkenes, og sjøtransport er den viktigste transportformen for Nord-Norge og avtaleområdet for kystruten mellom Tromsø og Kirkenes. Dagligvarer, materialer, utstyr og annet transporteres til Troms og Finnmark fra andre deler av landet, og råstoff fra fiskeri og havbruk transporteres ut av regionen.

Kystruten representerer et viktig transporttilbud for gods, og spesielt innenfor kravområdet. Kystruten representerer en forutsigbar transporttjeneste med daglige avganger tilpasset kundenes transportbehov når det gjelder forsendelsesmåte, forsendelsesstørrelse og transporthastighet. Det forekommer imidlertid avvik som gjør at oppfatningen om kystruten som et pålitelig tilbud svekkes, blant annet ved at gods som er booket om bord på kystruten ikke lastes på grunn av for lite kapasitet eller forsinkelser. Det framstår som en utfordring at liggetiden ved noen havner med mye gods er for kort, samt at kapasiteten for kjøle- og frysevarer er for liten.

5. Miljø og klima

I dette kapittelet gir vi en oversikt over energibruk og utslipp fra dagens kystrutetjeneste, nasjonale og internasjonale reguleringer som har betydning for framtidig energibruk i sjøfarten og mulige tiltak for reduksjon av utslipp. Gitt størrelsen på eksisterende kystruteflåte vil kystruten framover være gjenstand for en rekke reguleringer fra EU og IMO, inkludert prising av CO₂-utslipp og krav til karbonintensitet for drivstoff som brukes i skip. Kommende reguleringer innebærer at maritim sektor i sin helhet, inkludert kystrutetjenesten, gradvis må legge om fra bruk av fossil energi til alternative lav- og nullutslippsdrivstoff fram mot 2050.

5.1 Nasjonale utslippsmål

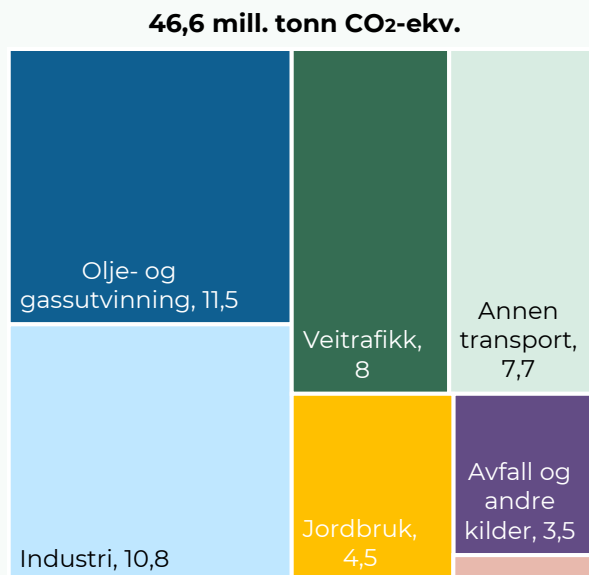
Nasjonale klimagassutslipp var i 2023 på 46,6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (SSB, 2024). Olje- og gassutvinning, industri og transportsektoren står for de største utslippene. Innenlands sjøfart har de siste fem årene ligget på mellom 2,7 og 2,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (SSB, 2024). Det tilsvarer 5 til 6 prosent av nasjonale klimagassutslipp. Av dette utgjør kystrutetjenesten en begrenset andel. I 2023 var samlede utslipp fra kystrutetjenesten i overkant av 160 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Havila sin kystruteflåte var først i full drift fra tredje kvartal 2023. Gitt et års full drift på hele kystruteflåten forventer vi at samlede årlige utslipp vil være i størrelsesorden 180 000 tonn CO₂-ekvivalenter⁵.

Norge har et lovfestet langsiktig mål om å redusere nasjonale klimagassutslipp med 90 til 95 prosent innen 2050 (Klima- og miljødepartementet, 2018). I tillegg har regjeringen som mål om å redusere utslipp av klimagasser nasjonalt med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990 (omstillingsmålet).

Nasjonale klimagassutslipp er i perioden 1990 til 2023 redusert med ni prosent. I samme periode er utslippene fra innenriks sjøfart økt med om lag 60 prosent. Økningen følger av økt aktivitet. For at

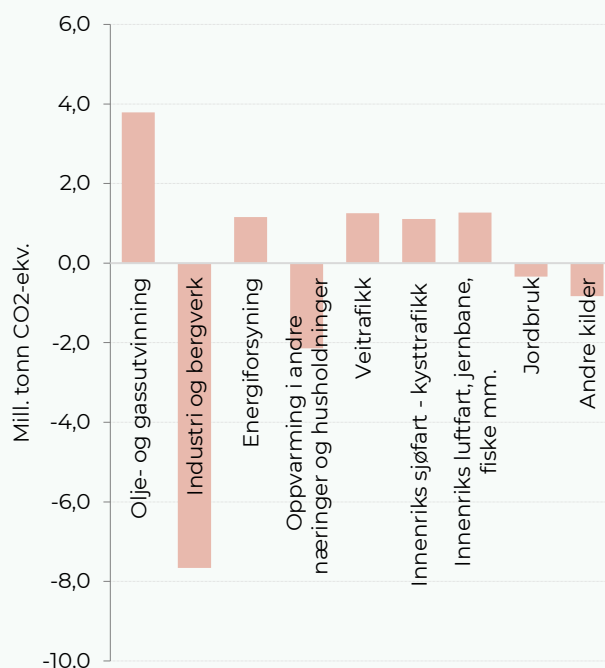
⁵ Det er i vurderingen lagt til grunn at rapport energibruk for Havila Capella i 2023 er representativ for alle Havilas fire skip.

Figur 5-1: Norges totale klimagassutslipp i 2023



Kilde: Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå (2024) / Miljøstatus.no

Figur 5-2: Utslipp til luft i 1990 og 2022, fordelt på sektor



Kilde: SSB tabell 13934

Norge skal nå klimamål som er satt, må utslipp i alle sektorer reduseres betydelig framover, inkludert i sjøfarten.

5.2 Energibruk og utslipp fra kystretetjenesten

Ved drift av kystretetjenesten er operatørene underlagt krav til utslipp og energibruk. I gjeldende periode er det fastsatt krav i kontrakten til maksimale utslipp per år og over kontraktsperioden for de enkelte pakkene som kontrakten består av, jf. Tabell 5-1. I tillegg er det spesifisert at operatørene ikke kan benytte tungolje som drivstoff og at svovelinnholdet i drivstoff som benyttes maksimalt skal utgjøre 0,1 prosent. Det er også krav om at alle skip må være tilrettelagt for bruk av landstrøm i havn.

Dersom operatørene ikke oppfyller fastsatte utslippskrav, blir de ilagt en økonomisk straff på 2 000 kr per tonn CO₂ som overstiger den fastsatte maksgrensen. I tilfellet hvor operatøren overstiger den fastsatte årlige maksgrensen for klimagassutslipp blir ikke operatøren ilagt straff dersom operatøren gjennomfører utslippsreducerende tiltak i kontraktsperioden slik at operatøren overholder krav til maksimale gjennomsnitt i kontraktsperioden (siste kolonne i Tabell 5-1). Disse er strengere enn krav til maksimale årlige utslipp.

Tabell 5-1: Krav til maksimale klimagass-utslipp for kystretetjenesten 2021 - 2030

Pakke	Maks årlige utslipp [tonn CO ₂ -ekv.]	Maks gj.snitt kontraktsperiode [tonn CO ₂ -ekv.]
Pakke 1 - 3 fartøy	47 000	44 000
Pakke 2 - 4 fartøy	63 000	59 000
Pakke 3 - 4 fartøy	63 000	59 000

Kilde: Konkurransesgrunnlaget (Samferdselsdepartementet, 2017)

5.2.1 Hurtigrutens kystretetflåte

Hurtigruten drifter syv av skipene som seiler kyststruten. Hurtigrutens skip benytter i hovedsak marin gassolje (MGO) som drivstoff, både til framdrift og hotelldrift. I tillegg er alle skipene tilrettelagt for bruk av landstrøm i havn. Per september 2024 forteller Hurtigruten at deres skip kan lade på tre av 34 havner langs kyststruten. Dette

er Bergen, Trondheim og Bodø. Hurtigruten opplyser at mesteparten av strømforbruket går til hotelldrift og at det er begrenset landstrøm til eventuell batterilading. To av skipene til Hurtigruten har nylig fått installert batteripakker slik at de også kan benytte strøm til framdrift, gitt at det er tilstrekkelig kapasitet i havn til ladning, og et tredje skip vil i løpet av 2024 få en tilsvarende oppgradering i forbindelse med maskinbytte.

På neste side er rapportert energibruk fra 2021 til 2023 for Hurtigrutens kystretetflåte og tilhørende klimagassutslipp vist, jf. Figur 5-3. Klimagassutslippene beregnes basert på rapport energibruk og en beregningsmodell utarbeidet av Samferdselsdepartementet. Faktisk energibruk og utslipp må sees i sammenheng med antall driftsdøgn. 2021 er preget av redusert drift som følge av korona-pandemien. Eksempelvis hadde MS Nordnorge kun 164 driftsdøgn i 2021, jf. Tabell 5-2.

Redusert drift førte til at Hurtigruten i 2021 oppfyller kravene til maksimale årlige utslipp for pakke 2 (fire skip). For pakke 1 (tre skip) overstiger utslippene det maksimale årlige utslippskravet for alle år så langt i gjeldene kontraktsperiode. Det samme gjelder pakke 2 for årene 2022 og 2023.

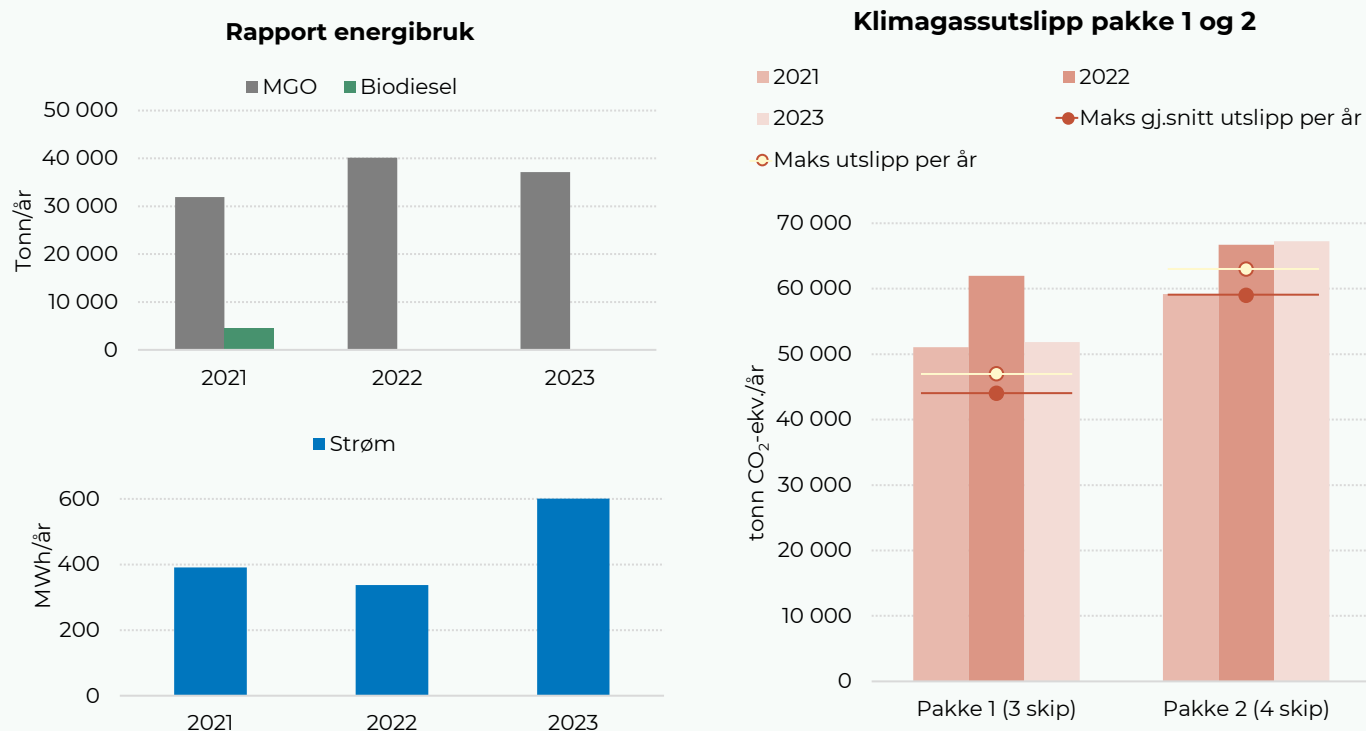
To av skipene som inngår i pakke 1 (MS Kong Harald og MS Richard With) gjennomgikk i 2022 omfattende tekniske oppgraderinger, inkludert installasjon av ny hybridmotor og batteripakker. Oppgraderingen innebærer at skipene bruker mindre energi og i noe grad kan erstatte bruk av MGO med strøm. Det tredje skipet i pakke 1 (MS Nordlys) vil i løpet av 2024 gjennomgå samme tekniske oppgraderinger. Hurtigruten opplyser at oppgraderingene av MS Nordlys er planlagt ferdigstilt første kvartal 2025 Hurtigruten forventer at de vil redusere samlet drivstofforbruk på de tre skipene med mellom 20 og 25 prosent og gi en samlet reduksjon i utslipp på om lag 2 725 tonn, tilsvarende 8 736 tonn CO₂-ekvivalenter. Oppdrageringen har en total kostnad på om lag 1 milliard kroner, og Hurtigruten har fått 28 millioner euro i støtte fra NOx-fondet. For å nå kravene til maksimale gjennomsnittlige utslipp i kontraktsperioden vil det kreve at utslippene reduseres ytterligere. For å oppfylle disse kravene planlegger Hurtigruten å benytte avansert biodrivstoff.

Tre av skipene som inngår i pakke 2 har gjennomgått mindre oppdrageringer i form av skrogoptimalisering, utvidet bruk av frekvensomformere og installasjon av SCR-anlegg for reduksjon av NOx-utslipp. Vesterålen gjennomgikk i 2019 maskinbytte, bytte av eksoskjeler og gearbytte. Tiltakene har til sammen

kostet 27 millioner euro, hvorav mesteparten er finansiert gjennom støtte fra NOx-fondet. Tiltakene er forventet å gi en samlet reduksjon i drivstofforbruk på 3 til 4 prosent og utslippsreduksjon på om lag 760 tonn drivstoff, tilsvarende rundt 2 440 CO₂-ekvivalenter. Også for pakke 2 planlegger Hurtigruten å benytte avansert

biodrivstoff for å oppfylle utslippskravene som er satt for kontraktperioden.

Figur 5-3: Rapportert energibruk og beregnet klimagassutslipp fra Hurtigrutens kystroteflåte 2021 til 2023



Tabell 5-2: Antall driftsdøgn og utslipp per driftsdøgn for Hurtigrutens kystroteflåte, 2021 til 2023

Pakke	Antall driftsdøgn			Utslipp per driftsdøgn (tonn CO ₂ -ekv.)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Pakke 1, gj.snitt 3 fartøy	328	349	336	52	59	51
Kong Harald	360	354	332	57	45	52
Richard With	352	351	332	48	76	46
Nordlys	273	343	343	50	57	57
Pakke 2, gj. snitt 4 fartøy	287	322	349	52	52	48
Nordkapp	324	288	365	61	61	53
Nordhorge	164	301	365	52	51	52
Polarlys	311	365	299	57	58	53
Vesterålen	347	335	365	38	38	36

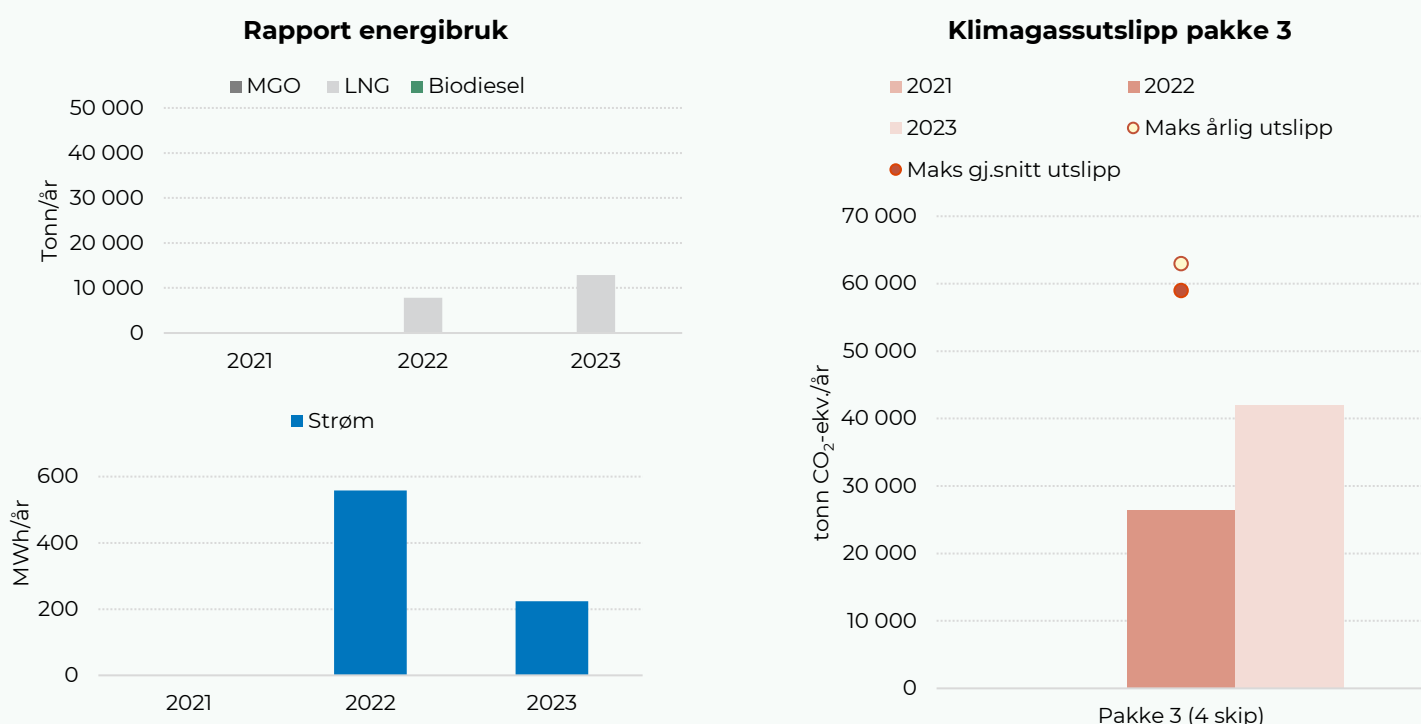
Merknad: I 2022 sto skipet Trollfjord for deler av driften av ruta som Kong Harald og Richard With vanligvis drifter når disse skipene var ute av drift pga. oppgradering. Kilde: Informasjon fra Hurtigruten

5.2.2 Havilas kystruteflåte

Havila operer kystruten med fire skip. Havilas skip benytter i all hovedsak LNG og noe strøm til drift av sine skip. Havila forteller at de i dag har tilgang på ladning i Trondheim og Bodø, mens de foreløpig ikke har fått tilgang på ladning i Bergen hvor ladeinfrastrukturen er eid av Hurtigruten. I 2022 rapport oppgir Havila også bruk av en svært begrenset mengde MGO (totalt 40 tonn). Havila opplyser at MGO ikke benyttes til drift av skipene, kun til livbåter, MOB-båter, nødgeneratorer og kjeler.

Figur 5-4 viser oversikt over rapportert energibruk og tilhørende utslipp, målt i CO₂-ekvivalenter for årene 2021 til 2023. I 2023 var samlede utslipp for hele Havilas flåte i overkant av 42 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Det er langt under kravet til maksimale gjennomsnittlige utslipp i kontraktsperioden på 59 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Energiforbruket og utslippstallene er sterkt preget av at skipene som drifter kystruten ikke ennå har hatt et fullt år med drift, jf. Tabell 5-3. De to siste skipene til Havila ble satt i drift først i august 2023.

Figur 5-4: Energibruk og klimagassutslipp fra Havilas kystruteflåte i perioden 2021 til 2023



Tabell 5-3 Antall driftsdøgn og utslipp per driftsdøgn for Havilas kystruteflåte, 2021 til 2023

Pakke	Antall driftsdøgn			Utslipp per driftsdøgn (tonn CO ₂ -ekv.)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Pakke 3, gj. snitt 4 fartøy	-	-	239	-	-	44
Capella	0	287	354	0	50	43
Castor	0	235	345	0	52	44
Polaris	0	0	136	0	0	44
Pollux	0	0	122	0	0	46

Kilde: Klimabudsjett for CO₂ (Havila, 2024). Metanutslipp fra LNG-motorene på Havila sine skip er beregnet ved bruk av en standardfaktor, som for 2022 var 2,8 % og 2,27 % i 2023.

Havila opplyser at rapportert energibruk for Havila Capella i 2023 er det som er mest representativt for full drift og et helt år med lading. I 2023 var utslippene fra Havila Capella 15 379 tonn CO₂-ekvivalenter. Dersom dette legges til grunn for alle Havilas fire skip, vil det totale årlige utslipp fra pakke 3 være i størrelsesorden 61 500 tonn CO₂-ekvivalenter. Gitt disse forutsetningene vil Havila oppfylle kravene til maksimale årlige utslipp på 63 000 tonn CO₂-ekvivalenter, men ikke kravene til maksimale gjennomsnittlige utslipp over kontraktperioden som er på 59 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

5.3 Virkemidler og reguleringer

Maritim sektor har historisk i liten grad vært gjenstand for reguleringer og virkemidler som har som formål å begrense klimagassutslipp. Årsaken er at skipsfarten ofte opererer på tvers av landegrenser, noe som gjør det vanskeligere for nasjonale og regionale myndigheter å innføre og følge opp klima- og miljøkrav.

Norge har de siste årene innført flere virkemidler som har som formål å bidra til å redusere utslippene fra sjøfart:

- CO₂-avgift for drivstoff: kystruten og andre skip som kjøper drivstoff i Norge til innenriks bruk, er underlagt CO₂-avgift. Avgift gjelder både for dieselprodukter og naturgass. Avgiftsnivået fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettprosessene (Skatteetaten, 2024).
- Omsetningskrav for biodrivstoff: Fra 1. oktober 2023 innførte myndighetene et omsetningskrav på seks prosent avansert biodrivstoff i sjøfart. Omsetningskravet innebærer at seks prosent av drivstoff som selges til sjøfart må være avansert biodrivstoff. Kravet er forventet å gi utslippskutt på om lag 190 000 tonn CO₂ i 2024 (Klima- og miljødepartementet, 2023). Regjeringen planlegger en mulig opptrapping fra seks til 18 prosent innen 2030 (Miljødirektoratet, 2024b). Det legges ikke opp til en gradvis økning mot 100 prosent da omsetningskravet kun virker som et virkemiddel for å fremme bruk av biodrivstoff inntil mer bærekraftige og langsiktige løsninger, som nullutslippsteknologier, blir tilgjengelige og implementert i sektoren. Andelen biodrivstoff kan økes over tid, men det er ikke en målsetning om å erstatte fossilt drivstoff med biodrivstoff alene.

- Norske myndigheter støtter investeringer i produksjon og bruk av ny maritim teknologi som bidrar til å redusere klimagassutslipp, blant annet gjennom Enova og NOx-fondet.
- Regjeringen har besluttet å innføre krav om nullutslipp i verdensarvfjordene for passasjerskip, med virkning fra 1. januar 2026 for skip med bruttotonnasje under 10 000, og fra 1. januar 2032 for passasjerskip med bruttotonnasje 10 000 eller mer (Sjøfartsdirektoratet, 2025). Kravet innebærer at skipene skal benytte energikilder som ikke gir direkte utslipp av CO₂ eller CH₄. Det er samtidig fastsatt at passasjerskip kan benytte biogass som alternativ til nullutslippsløsninger, forutsatt at drivstoffet oppfyller krav til bærekraft og klimagassreduksjon. Det stilles også krav til bruk av landstrøm der dette er tilgjengelig.

Gitt størrelsen på eksisterende kystruteflåte vil kystruten framover også være gjenstand for en rekke krav fra EU og IMO⁶, som vil ha betydning for framtidige utslipp. Kravene som er under innføring, inkluderer blant annet mekanismer for prising av CO₂-utslipp i maritim sektor og krav til karbonintensitet for drivstoff som hensyntar både utslipp ved produksjon og bruk («well-to-wake»).

5.3.1 Mål og reguleringer fra EU

EU har gjennom en europeisk klimalov fastsatt mål om å redusere utslippene med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990 og å bli klimanøytrale i 2030 (Europalov, u.d.). For å oppnå disse målene har Europakommisjonen utarbeidet en rekke lovforslag. Pakken med lovforslag («Fit for 55») inkluderer blant annet utvidelse av EUs kvotesystem til å inkludere skipsfart og innføring av utslippskrav for drivstoff som benyttes til sjøfart.

EU ETS

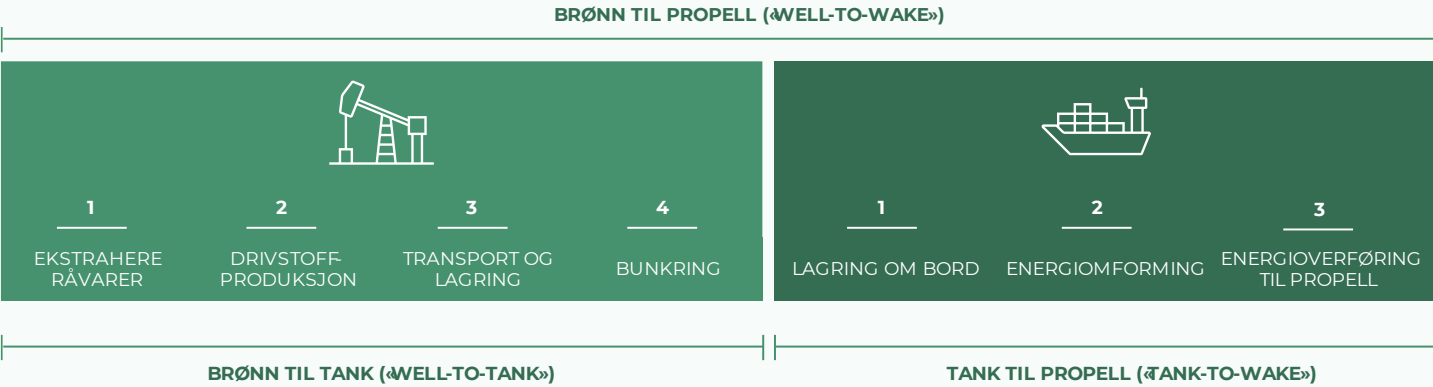
Utvidelsen av EUs kvotesystem innebærer at alle skip over 5 000 bruttotonn som transporterer gods eller passasjerer på kommersiell basis, fra 2024 vil være omfattet av et system for handel med klimakvoter. I første omgang gjelder kvotesystemet kun utslipp av CO₂, mens det fra 2025 også vil inkludere utslipp av metan og lystgass. EU ETS vil også gradvis utvides til å omfatte mindre skip. Fra 2027 vil offshorefartøy med størrelse 5 000 bruttotonn være inkludert, med mulighet for at offshore- og stykkgodsfartøy mellom 400 og 5 000 bruttotonn også inkluderes.

EU ETS er allerede innlemmet i norsk lov og vil gjelde også i Norge. Skipene som drifter kystruten i

⁶ IMO er FNs organ for regulering av internasjonal sjøfart. Organisasjonens har som mål å fremme samarbeid

mellom regjeringer for å gjøre sjøfart så trygt som mulig og å forhindre forurensing fra skip (FN-sambandet, 2023).

Figur 5-5: Livssyklusen for klimagassutslipp fra skip – fra råvare til sluttbruk



Kilde: Illustrasjon av Oslo Economics basert på Ultrabulk (2024)

dag, er alle over 5 000 bruttotonn og omfattes dermed av reglene i det utvidede kvotesystemet allerede fra 2024.

FuelEU Maritime

I parallell med utvidelsen av EU ETS har EU innført krav til utslipp/karbonintensitet for drivstoff som benyttes i skipsfarten. Kravene er implementert gjennom forordningen FuelEU Maritime og gjelder fra 2025. Kravene har som formål å sikre overgang til lav- og nullutslipps-drivstoff i maritim sektor. Bakgrunnen for innføring av kravene er at EU-kommisjonen ikke forventer at kvotepris på kort og mellomlag sikt vil være høy nok til å drive omstillingen som er nødvendig for å nå utslippsmålene som er satt.

Gjennom FuelEU Maritime har derfor EU fastsatt krav til gjennomsnittlig utslipp av klimagasser fra drivstoff som benyttes i skipsfarten. Kravet gjelder utslipp fra hele verdikjeden til et produkt («well-to-wake») og inkluderer utslipp både fra produksjon og bruk av drivstoff, jf. Figur 5-5.

Kravene gjelder fra 2025 og er basert på gjennomsnittlig klimagassintensitet for skipsflåten i 2020. Kravene til klimagassintensitet strammes gradvis inn hvert femte år fra 2025 til en 80 prosent reduksjon i 2050, se oversikt i Tabell 5-4. Kravene skiller ikke mellom teknologier. Forordningen fastsetter standard utslippsfaktorer og krav for å kunne avvike fra disse.

Kravene til klimagassintensitet kan etterleves på tvers av en skipsflåte. Det vil si at enkelte skip kan benytte drivstoff med utslipp som overstiger fastsatt krav så lenge andre skip i samme flåte kompenserer for dette i form av lavere utslipp. En slik «pooling» av skip for å oppfylle fastsatte utslippskrav krever ikke at skipene tilhører samme selskap. Ulike selskaper kan dermed samarbeide om å oppnå fastsatte utslippskrav. Regelverket

Krav til utslipp i FuelEU Maritime

Bærekraftig drivstoff for maritim transport (FuelEU Maritime) ble vedtatt i EU 13. september 2023. Forordningen er under vurdering i EØS/EFTA-landene.

Forordningen har som formål å sikre økt opptak av fornybart og lavutslippsdrivstoff i skipsfarten, uten å svekke skipsfartens konkurranseevne mot annen type transport eller aktører utenfor EU. Dette gjøres gjennom to hovedkrav:

- Innføring av en grense for klimagassintensitet for drivstoff som benyttes om bord på skip (se Tabell 5-4). Kravene gjelder utslipp av CO₂, CH₄ og N₂O og er basert på et livssyklusperspektiv. Kravene gjelder for 100 prosent av energien som brukes på skipsreiser og havneanløp innenfor EU/EØS og 50 prosent av energien som brukes på reiser inn til eller ut fra EU/EØS.
- Krav om at fra 1. januar 2030 skal alle skip som inngår i det transeuropeiske nettverket for transport (TEN-T) utelukkende bruke landstrøm mens skipet ligger til kai. Krevet gjelder containerskip og passasjerskip. Det er forslått unntak for skip som ligger i havn i mindre enn to timer, skip som bruker nullutslippsteknologi og skip som har uplanlagte anløp grunnet sikkerhetshensyn. I Norge er det 16 TENT-havner. Fra 1. januar 2035 vil kravet gjelde tilsvarende i alle havner som tilbyr landstrøm.

Tabell 5-4: Krav til klimagassintensitet for drivstoff som benyttes i sjøfarten

År	Reduksjon	GHG-intensitet	% reduksjon i CO ₂ e (relativt til 2025)
2025	2 prosent	89,3 gCO ₂ e/MJ	0 prosent (ref. år)
2030	6 prosent	85,7 gCO ₂ e/MJ	4 prosent
2035	14,5 prosent	77,9 gCO ₂ e/MJ	12,8 prosent
2040	31 prosent	62,9 gCO ₂ e/MJ	29,5 prosent
2045	62 prosent	34,6 gCO ₂ e/MJ	61,2 prosent
2050	80 prosent	18,2 gCO ₂ e/MJ	79,6 prosent

Kilde: Bærekraftig drivstoff for maritim transport - FuelEU Maritime (EØS-databasen, 2024)

åpner også for at det vil være mulig å «låne» overskudd fra senere perioder.

Gitt at FuelEU Maritime tas inn i norsk lovverk vil eksisterende kyststruteflåte måtte møte kravene som følger av direktivet. Fra 2030 vil det si at drivstoff som benyttes ikke skal ha en karbonintensitet over drivstoffets levetid på over 85,7 gCO₂e/MJ fra 2030 og fra 2035 er kravet satt til 77,9 gCO₂e/MJ¹. Til sammenligning har MGO en typisk utslippsintensitet på 90,6 gCO₂e/MJ over produktets levetid og LNG på mellom 76,1 og 91,1 gCO₂e/MJ, avhengig av hastighet og motor (ClassNK, 2023).

EU MRV

For å kontrollere etterlevelse av reguleringen innførte EU allerede fra 2023 et system for overvåkning, rapportering og verifisering av energibruk og utslipp (MRV, «Monitoring, Reporting and Verification») (DNV, u.d.c). Systemet gjelder i første omgang skip over 5 000 bruttotonn og innebærer at innen 31. mars hvert år må operatører som omfattes av regelverket levere en verifisert rapport. Rapporten skal sendes inn til den nasjonale tilsynsmyndighet som dokumentasjon for godkjenning. I Norge er dette Miljødirektoratet. Fra 2025 vil systemet utvides til å også gjelde offshore- og stykkgods fartøy på mellom 400 og 5 000 bruttotonn.

5.3.2 Mål og reguleringer fra IMO

IMO har som mål at klimagassutslippene fra maritim sektor skal reduseres med 20 til 30 prosent innen 2030, sammenlignet med 2008. I 2040 er målet at utslippene skal reduseres ytterligere, til 70 til 80 prosent, før skipsfarten i 2050 skal være netto null (DNV, 2024). I tillegg til disse målene har IMO et eget mål for opptak av bruk av nær null og nullutslippsteknologi og -drivstoff. IMOs mål er at nullutslippsløsninger skal tilsvare 5 til 10 prosent av energibruken i internasjonal skipsfart i 2030 (DNV, 2024).

I likhet med EU inkluderer IMO både utslipp fra produksjon og bruk når de vurderer hva som er å anse som nær null- og nullutslippsteknologi og -drivstoff. De har altså et såkalt «well to wake»-perspektiv.

For å sikre at skipsfarten når de fastsatte målene, har IMO i april 2025 (MEPC 83) vedtatt *Net-Zero Framework*. Rammeverket består av to hovedvirkemidler:

- Et **teknisk virkemiddel**, i form av en global drivstoffstandard, som stiller gradvis strengere krav til klimagassintensiteten til drivstoff brukt i internasjonal skipsfart. Skip som overstiger

IMO sine mekanismer for å nå klimamålene

Carbon Intensity Indicator (CII), Energy Efficiency Existing Ship Index (EEXI) og Ship Energy Efficiency Management Plan (SEEMP) står sentralt i IMOs arbeid med å legge til rette for å nå fastsatte klimamål. Mekanismene er forventet vedtatt i 2025 og innført fra midten av 2027.

Carbon Intensity Indicator

CII gjelder alle skip over 5 000 bruttotonnasje (BT) og sier noe om et skips energieffektivitet. CII beregnes som CO₂-utslipp per lastekapasitet og nautiske mil. Indikatoren går fra A til E og beregnes årlig. Skip som oppnår D for tre sammenhengende år eller E for ett år må utarbeide en handlingsplan som viser hvordan C eller bedre skal oppnås i fremtiden.

Energy Efficiency Existing Ship Index

EEXI er en indeks som reflekterer hvor teknisk og designmessig effektivt et skip er. Det kreves at alle skip på mer enn 400 BT oppnår en viss EEXI-verdi, som avhenger av type skip, kapasitet og fremdriftsprinsipp. Denne godkjenningen kreves kun en gang.

Ship Energy Efficiency Management Plan (SEEMP)

SEEMP er et praktisk verktøy for å hjelpe skipsredere med miljøprestasjon og bedret driftseffektivitet. Den består av tre deler:

1. Driftsplan for å forbedre energieffektivitet
2. Datainnsamlingsplan for forbruk av fyringsolje
3. Plan for skipets karbonintensitet

Del 1 er obligatorisk og må være på alle skip over 400 BT. En verifisert del 2 er obligatorisk for alle skip over 5 000 BT, mens del 3 er obligatorisk for alle skip som også må oppnå en karakter etter Carbon Intensity Indicator

Kilde: Maritime Forecast 2050 (DNV, 2024)

kravene må kompensere ved å kjøpe såkalte «remedial units», mens skip som ligger under kravene kan generere og selge «surplus units»

- Et **økonomisk virkemiddel**, i form av en prismekanisme der aktører som ikke overholder utslippskravene illegges en kostnad. Det er vedtatt to prisnivåer, henholdsvis 100 og 380 USD per tonn CO₂. Inntektene skal blant annet benyttes til å støtte omstillingen til nullutslippsdrivstoff og -teknologi, samt bidra til en rettferdig omstilling i utviklingsland.

Tiltakene trer i kraft rundt midten av 2027.

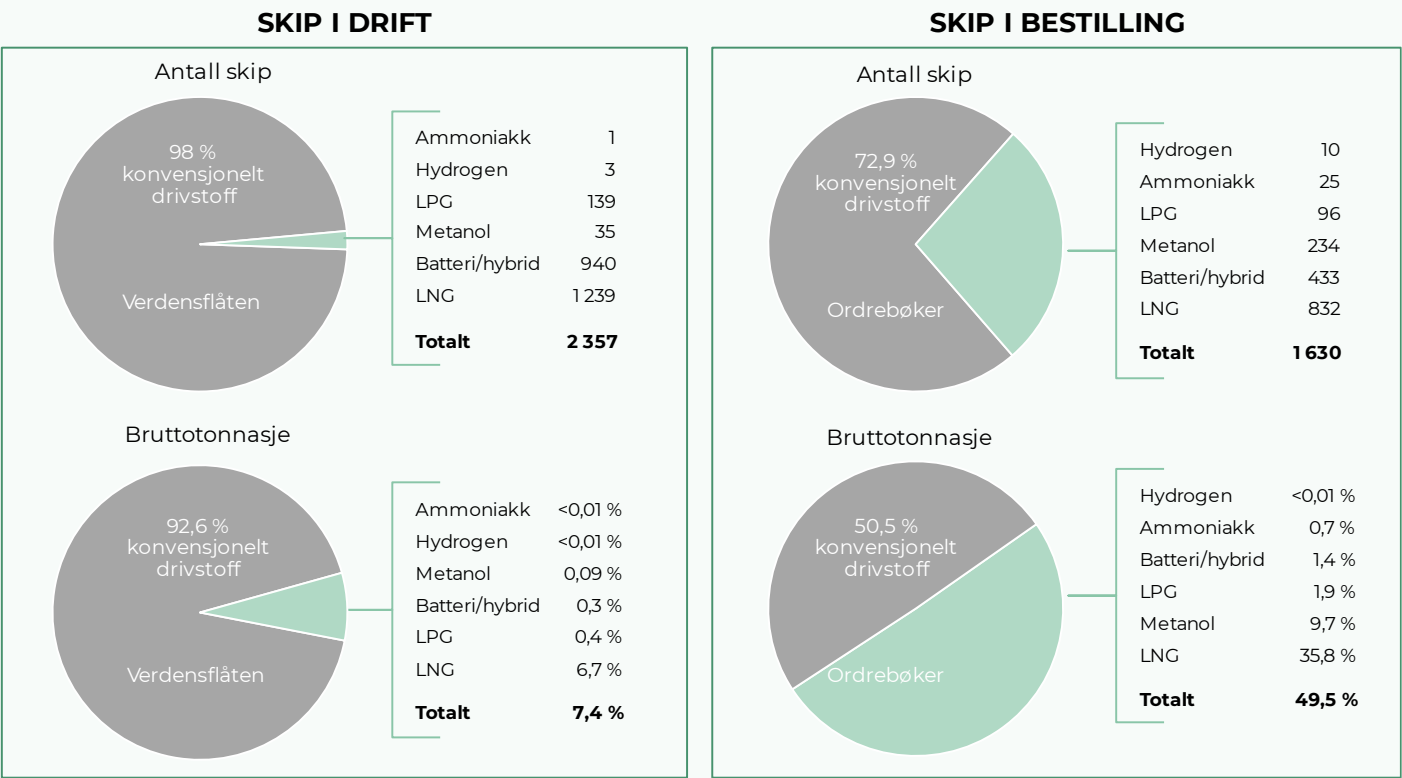
Rammeverket vil formelt vedtas i oktober 2025 (Zero Carbon Shipping, 2025)

5.3.3 Opptak av nullutslippsløsninger i skipsfarten

Effekten av virkemidler og reguleringer fra IMO og EU kan allerede observeres i statistikken. I 2020 var det 186 skip i drift som benyttet LNG som drivstoff. Per juni 2024 er det totalt 2 357 skip i drift som benytter alternative drivstoff, og andelen i bestilling er enda større. LNG står fortsatt for den største andelen av skip i bestilling med alternative drivstoff, mens andelen skip som kan benytte metanol og LPG øker, sammen med ammoniakk og enkelte hydrogen-skip. Antall skip med batteri/hybrid-teknologi er stor, mens helelektriske fremdriftssystemer kun brukes på mindre fartøy med begrenset rekkevidde (DNV, 2024).

De fleste skip som er designet for bruk av alternative drivstoff er bygget slik at de også har mulighet til å bruke diesel/oljebasert drivstoff (DNV, 2024).

Figur 5-6: Bruk av alternative drivstoff i skip i drift og bestilling juni 2024



Kilde: Maritime Forecast 2050 (DNV, 2024)

5.4 Tiltak for reduksjon av utslipp fra sjøfarten

Nylig innførte og kommende reguleringer innebærer at sjøfarten framover må gjennomføre tiltak som bidrar til å redusere sine utslipp.

Tiltak som bidrar til utslippsreduksjoner kan grovt sett deles inn i fem kategorier, jf. Figur 5-7. I dette kapittelet gir vi en kort omtale av de ulike kategoriene av tiltak før vi i neste delkapittel gir en nærmere omtale av alternative utslipps-reducerende tiltak for eksisterende kyststruteflåte.

Logistikk og digitalisering inkluderer operasjonelle tiltak som påvirker hvordan et skip driftes og vedlikeholdes. Denne type tiltak er ofte forbundet med ingen eller lave investeringskostnader. Relevante tiltak i denne kategorien inkluderer å redusere skipets hastighet, bedre og mer effektiv utnyttelse av skipet og endring eller optimalisering av ruta som skipet seiler. Generelt har denne typen tiltak et potensial for å redusere utslipp med fem prosent eller mer (DNV, 2024).

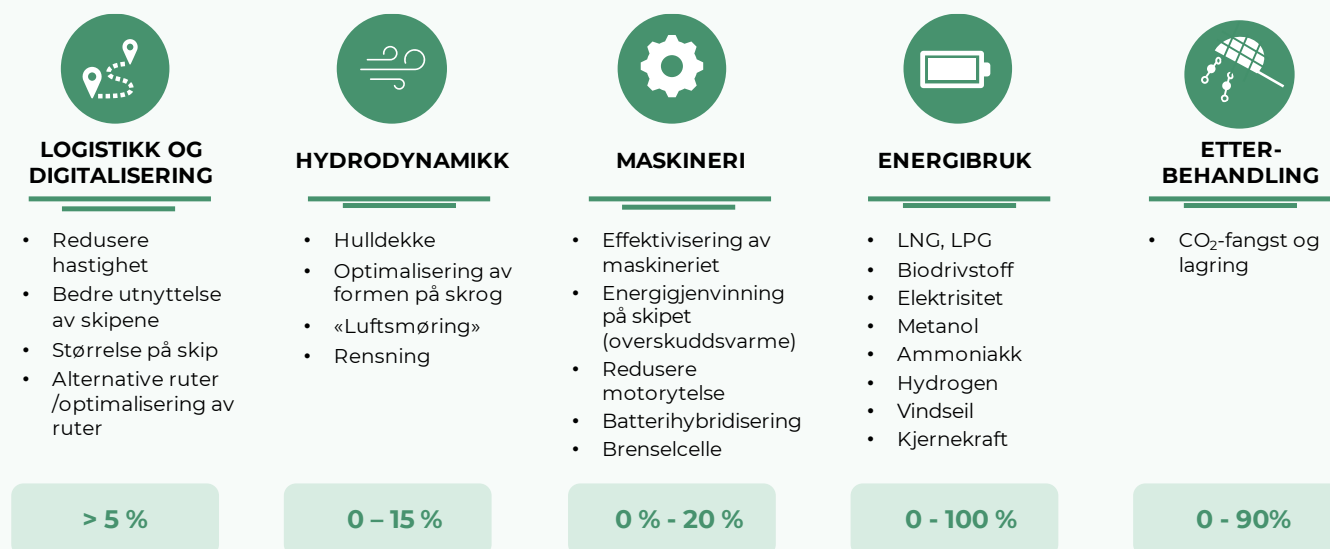
Hydrodynamikk dreier seg om tiltak som påvirker skipets framdrift og hvordan skroget beveger seg i vannet. Aktuelle tiltak inkluderer skrogets utforming og materialbruk hvor det er flere tiltak som kan bidra til å redusere friksjonen mellom skroget og vannet, samt behov for rengjøring, som kan bidra til mer effektiv drift. Gjennomføring av

tiltak på eksisterende skip som påvirker skipets framdrift er vanligvis forbundet med betydelige investeringskostnader. Generelt ligger potensiale for utslippsreduksjoner ved gjennomføring av denne type tiltak på inntil 15 prosent (DNV, 2024).

Skip kan også gjennomgå større *oppgraderinger* av skipets maskineri som bidrar til mer effektiv drift og reduserte utslipp. Relevante tiltak på eldre skip inkluderer skifte av maskineri til nyere og mer effektive motorer og etablering av prosesser for gjenvinning av overskuddsvarme fra maskineriet. Andre tiltak som bidrar til bedre motoreffektivitet, og redusert energibruk, er batterihibridisering og å redusere skipets motorytelse. Batterihibridisering innebærer å veksle energistrøm mellom batteri, fossilt drivstoff og strøm. Oppgradering av skipets maskineri er ofte forbundet med høye investeringskostnader. Anslått potensiale for reduksjon i klimagassutslipp for denne type tiltak ligger generelt på inntil 20 prosent (DNV, 2024).

Energibruken og hvilken energibærer et skip benytter seg av henger tett sammen med skipets maskineri. For at skipsfarten skal bli utslippsfri krever det at skip går over fra bruk av fossil energi til alternative drivstoff, og at skipets maskineri er tilrettelagt for dette. Alternativt kan skipet ta i bruk CO₂-fangst for å fange klimagassene som slippes ut ved bruk av fossil energi. CO₂-fangst er en moden teknologi, men forbundet med høye kostnader. CO₂-fangst vurderes foreløpig ikke som et relevant

Figur 5-7: Alternative tiltak for reduksjon av utslipp i sjøfarten



Kilde: Maritime Forecast 2050 (DNV, 2024)

nullutslippsalternativ som følge av utfordringer med kontroll av at CO₂-en som fanges faktisk lagres. På sikt forventer DNV at CO₂-fangst og -lagring vil være sentralt for å redusere utslippene også fra skipsfarten (DNV, 2024).

Biodrivstoff anses som klimanøytralt, mens elektrisitet, metanol, ammoniakk og hydrogen er energibærere som kan produseres fra fornybare energikilder og dermed anses som utslippsfrie. Bruk av kjernekraft er også et utslippsfritt alternativ, men anses som mindre relevant på kort sikt som følge av høye kostnader. Vindseil er de siste årene installert på en rekke skip for å utnytte energien fra vinden når man seiler og dermed redusere øvrig energibruk.

Å konvertere skip til å bruke alternative drivstoff er ofte teknisk vanskelig og kostbart. Kostnadene for en slik ombygging varierer og er blant annet avhengig av drivstofftype, skipstype og hvordan skipet er designet. I hvilken grad ombygging eller nybygg er relevant ved fra bruk av fossil energi til alternative drivstoff avhenger av flere faktorer, herunder skipets verdi, gjenværende levetid, design og skipets egnethet for konvertering.

5.5 Mulige tiltak for reduksjon av utslipp fra dagens kyststruteflåte

I denne delen redegjør vi for mulige tiltak for reduksjon av klimagassutslipp fra eksisterende kyststruteflåte.

5.5.1 Hurtigrutens kyststruteflåte

Gjenværende levetid er en av de avgjørende faktorene ved vurdering av om det er aktuelt å

bygge om eksisterende skip for å ta i bruk alternative drivstoff for å redusere utslippene. Andre avgjørende faktorer er skipets design og egnethet for å ta i bruk alternative drivstoff ettersom det vil ha betydning for ombyggingskostnadene (DNV, 2024).

De syv skipene som Hurtigruten drifter kyststruten med er bygget i perioden 1986 til 1997 (VesselFinder, u.d.). Det vil si at disse er fra 27 til 38 år gamle. Store passasjerskip har ofte lang levetid (Reisemålsutvalget, 2023). De største cruiseskipene som anløp norske havner i 2022 var under 10 år gamle, mens 88 prosent var under 20 år (Reisemålsutvalget, 2023). At Hurtigrutens kyststruteskip er såpass gamle forventer vi at har betydning for hvilke tiltak som det er relevant å gjennomføre på eksisterende skip. Hurtigruten opplyser at det er teknisk mulig å erstatte bruken av MGO med biodrivstoff (100 prosent HVO) i eksisterende skip. Det vil redusere utslippene fra Hurtigrutens kyststruteflåte. Hurtigruten forteller også at de jobber med å undersøke muligheten for å ta i bruk metanol på dagens kyststruteskip. De viser til at foreløpige tilbakemeldinger tilsier at det skal være mulig på inntil fem av syv skip. En slik ombygging er forventet å være vesentlig enklere og ha lavere risiko enn oppgraderingene som er gjort for skipene i pakke 1, og dermed også innebære lavere kostander. Metanol framstilles i dag hovedsakelig fra naturgass og har samme utslippsprofil som LNG. Metanol kan produseres utslippsfritt ved bruk av resirkulert CO₂ og grønt hydrogen, såkalt e-metanol. Det er foreløpig svært ressurskrevende og dyrt (Oslo Economics & SINTEF, 2022).

For de tre skipene som drifter pakke 2 (MS Nordnorge, MS Nordkapp og MS Polarlys) er det

også mulig å gjennomføre tilsvarende oppgradering som for skipene som drifter pakke 1, herunder motorbytte og batterihibridisering. Dette vil bidra til å redusere utslippene fra pakke 2. Kostnaden for oppgradering av skipene som inngår i pakke 1 var på mellom 300 og 350 millioner kroner per skip.

Hurtigruten jobber også med en utvikling av en ny type passasjerskip med nullutslippsteknologi som er spesialtilpasset norskekysten. Utviklingsprosjektet har fått navnet «Sea Zero» og gjennomføres i samarbeid med SINTEF og 12 andre norske partnere. Hurtigrutens mål er å ha det første skipet sjøsatt innen 2030 (Hurtigruten.no, 2024).

5.5.2 Havilas kystruteflåte

De fire skipene til Havila som drifter kystruten er alle nye, bygget for å operere kystruten fra gjeldende kontraktsperiode. Ettersom alle skipene er nye forventer vi at potensiale for energieffektivisering og utslippsreduksjon ved oppgradering av skipsdesign og maskineri er svært begrenset.

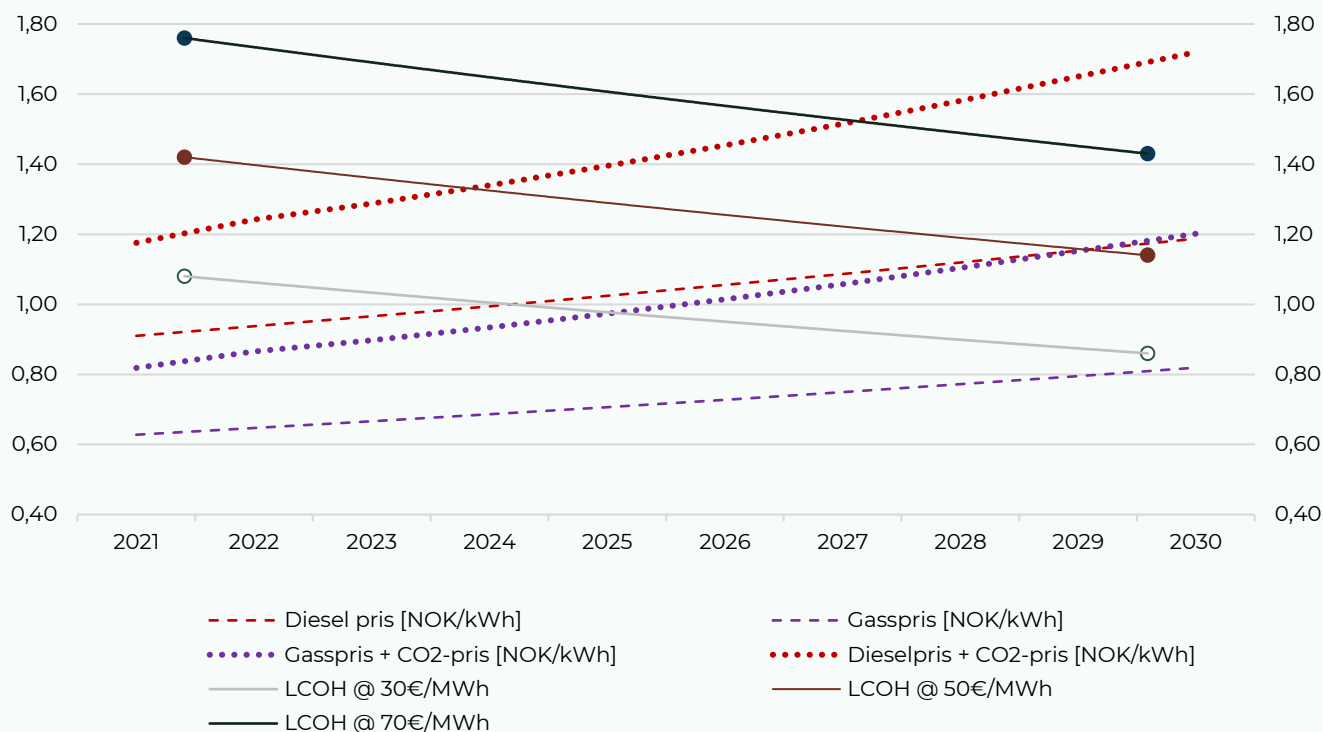
Havilas kystruteskip er såkalte «plug-in-hybrid» og benytter i dag flytende naturgass (LNG) og batterier (strøm) som energikilde.

Mulig tiltak for å redusere utslippene fra skipene inkluderer:

- Å øke batterikapasiteten
- Å ta i bruk flytende biogass (LBG) som erstatning for naturgass (LNG)
- Bygge om skipet for bruk av hydrogen

Havila har i dag en batteripakke på 6,1 MW på alle sine skip. De forteller at deres leverandør har opplyst at det innen få år (anslagsvis tre år) vil være mulig å bytte eksisterende batteripakker med batterier som har nesten tre ganger så stor kapasitet, uten at det går ut over vekt eller fysisk størrelse på batteriene som er om bord i dag. Med større batterikapasitet forventer Havila at de vil kunne gå over fra å benytte en stor og en liten LNG-generator, til å benytte to små LNG-generatorer i den daglige driften. De viser til at dette vil bidra til å redusere forbruket av LNG ved seiling i rutefart, og

Figur 5-8: Sammenligning av kostnad for hydrogen produsert fra nett i Norge og fossile brennstoff (kostnad per kWh)



Kilde: Sammenhengende verdikjeder for hydrogen (Oslo Economics, 2023)

gjøre at batteriene vil kunne dekke energibehovet i havn slik at det da ikke vil være behov for å bruke LNG-generatorene.

Havila anslår at større utnyttelse av batterier kan bidra til å redusere energiforbruket med fem til ti prosent, sammenlignet med dagens forbruk. Dette forutsetter at det er tilstrekkelig ladekapasitet eller alternative energiforsyningsløsninger i havnen til å kunne utnytte den økte batterikapasiteten.⁷

Et alternativt tiltak for å redusere bruken av LNG er å erstatte LNG med flytende biogass (LBG). Å erstatte LNG med LBG krever ikke investeringer, men vil medføre økte driftskostnader så lenge det er billigere å benytte naturgass enn biogass.

Et annet alternativt Havila har for å redusere utslippene fra kystutflåten er å erstatte bruk av LNG med grønt hydrogen. Havilas skip er designet for å kunne ta i bruk hydrogen. Det vil si at de elektriske komponenter og systemer om bord på skipene er klargjort for dette.⁸

For omlegging til bruk av hydrogen forteller Havila at skipene må forlenges med rundt 8 meter akterut, dette for å få plass til installasjon av et fuelcelleanlegg og lagring av hydrogen. Havila estimerer kostnaden ved en slik ombygging til å ligge på ca. 100 til 120 millioner kroner per skip. Det vil si at den samlede kostnaden ved oppgradering av Havilas fire skipene ligger på i størrelsesorden 400 og 500 millioner kroner, i tillegg kommer økte driftskostnader så lenge hydrogen er dyrere enn naturgass. Hvordan kostnaden for grønt hydrogen vil utvikle seg er usikkert, også i hvilken grad hydrogen vil være dyrere enn fossilt drivstoff etter 2030. Det avhenger av utviklingen i prisen på fossilt drivstoff (inkludert CO₂-avgifter) og prisen på hydrogen, hvor strømpris har stor betydning for hydrogenkostnaden.

Med tilstrekkelig utvikling i CO₂-priser forventes det at hydrogen vil bli konkurransedyktig med både gass og diesel mot slutten av 2020-tallet, jf. Figur 5-6 (Oslo Economics, 2023). Det forutsetter en relativt lav strømpris og at prisen for CO₂-utslipp økes i henhold til regjeringens ambisjon om en CO₂-pris på 2 000 kr per tonn i 2030 (i 2020-kroner).

5.5.3 Økonomisk og administrative konsekvenser

Tiltak for reduksjon av utslipp fra dagens kystutflåte kan påvirke rederienes økonomi og derigjennom statens kostnader til kjøp av tjenesten.

Tiltak som påvirker hvordan et skip driftes og vedlikeholdes handler om bedre og mer effektiv utnyttelse av skipet og endring eller optimalisering av ruta som skipet seiler. Slike tiltak er ofte forbundet med ingen eller lave investeringskostnader, og vil isolert sett ikke påvirke statens kostnader. Ruteendringer vil imidlertid kunne påvirke inntektene som skipet generer, som beskrevet i kapittel 3.7.2.

Tiltak som handler om å oppgradere eksisterende skips maskineri og tiltak på eksisterende skip som påvirker skipets framdrift, vil ofte ha høye eller betydelige investeringskostnader.

Tiltak som handler om å konvertere skip til å bruke alternative drivstoff er ofte teknisk vanskelige og kostbare. Kostnadene for en slik ombygging varierer og er blant annet avhengig av drivstofftype, skipstype og hvordan skipet er designet. I hvilken grad ombygging eller nybygg er relevant ved fra bruk av fossil energi til alternative drivstoff avhenger av flere faktorer, herunder skipets verdi, gjenværende levetid, design og skipets egnethet for konvertering.

Tiltak som innebærer at skipene som drifter kystutflåten må legge om til nullutslippsdrivstoff (hydrogen, e-metanol og/eller elektrifisering) kan innebære større investeringer i infrastruktur på land. Ved å være først ute med å stille slike krav, er det sannsynlig at kostnadene for slik infrastruktur veltes over på staten gjennom innkjøpet. Tilgang på tilstrekkelig nettkapasitet i havner er en utfordring mange steder. Ved behov for oppgradering av nettet vil etablering av ladeinfrastruktur kunne bli svært dyrt, selv om omlegging fra fossilt drivstoff til strøm vil kunne redusere operatørens energikostnader.

Tiltak som handler om CO₂-fangst og etterbehandling, er en moden teknologi, men innebærer også høye kostnader.

⁷ Batteribytte er blant annet nevnt som et eksempel på en alternativ energiforsyningsløsning i havner med begrenset tilgang til ladning (nettkapasitet).

⁸ Havilas skip er også brukt som modell for testprosjektet «Free CO₂ast» hvor hydrogen benyttes som energibærer. «Free CO₂ast» er blant prosjektene som har fått offentlig

støtte gjennom Pilot-E. Informasjon om FreeCO₂ast finnes blant annet på HAVhydrogen sine nettsider, link: <https://www.havhydrogen.no/hav-hydrogen/freeco2ast/>

5.6 Oppsummering av miljø- og klimatiltak

Det vil komme omfattende krav til reduksjon av klimagassutslipp, både gjennom nasjonale mål og nye reguleringer fra EU og IMO. Innenriks sjøfart utgjør 5-6 prosent av Norges totale klimagassutslipp, og kystrutetjenesten sto i 2023 for rundt 160 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Framover vil sektoren omfattes av strengere reguleringer, inkludert CO₂-avgift, EU ETS og FuelEU Maritime, som setter krav til karbonintensitet i drivstoff. Disse kravene gjør det nødvendig å redusere bruken av fossile drivstoff og innføre lav- og nullutslippsløsninger.

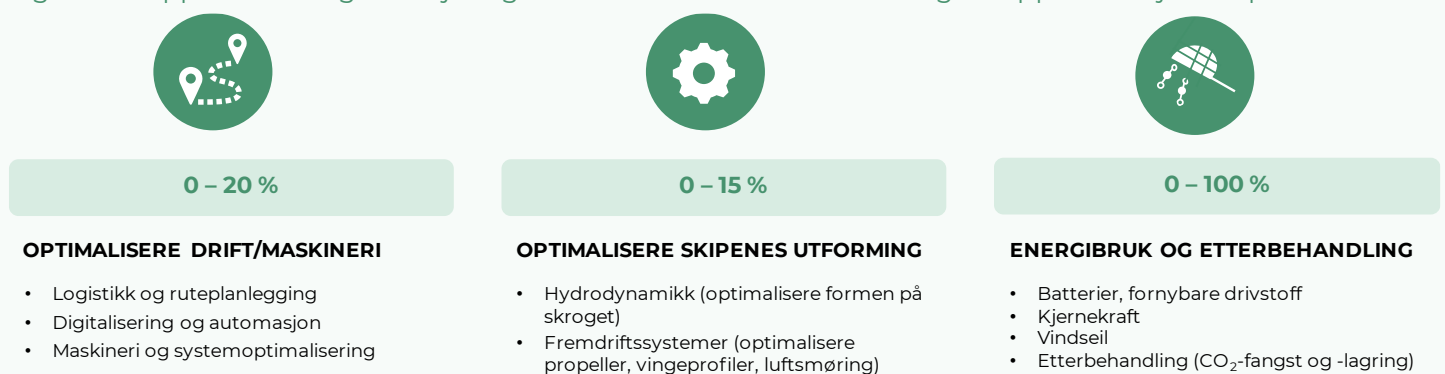
For å redusere utslippene kan tiltak gjennomføres innen tre hovedområder: drift/maskineri, skipenes utforming og energibruk og etterbehandling (Figur 5-9). Optimalisering av drift og maskineri inkluderer ruteoptimalisering, digitalisering og energieffektiviseringstiltak som fartsreduksjon og mer effektiv bruk av maskineriet. Slike tiltak har lave investeringskostnader, men kan likevel bidra til utslippsreduksjoner på opptil 20 prosent.

Skipenes utforming kan forbedres gjennom tiltak som skrogoptimalisering, friksjonsreducerende belegg og mer effektive fremdriftssystemer, med et potensial for utslippsreduksjoner på opptil 15 prosent.

Energibruk og etterbehandling omfatter overgangen til alternative drivstoff som biodrivstoff, hydrogen, ammoniakk og metanol samt elektrifisering og potensielt CO₂-fangst. Batterihybridisering og biodrivstoff kan gi relativt raske utslippskutt, mens hydrogen og andre nullutslippsdrivstoff kan bli viktige i et lengre perspektiv.

Hurtigruten har iverksatt omfattende tekniske oppgraderinger, inkludert installasjon av hybridmotorer og batteripakker på flere skip, noe som anslås å redusere drivstofforbruket med 20-25 prosent og CO₂-utslippene med 8 736 tonn. De vurderer også å ta i bruk biodrivstoff og metanol på eksisterende skip. Havila opererer allerede med LNG og batterier og vurderer overgang til biogass eller hydrogen. For hydrogen kreves en større ombygging, med en anslått kostnad på 100–120 millioner kroner per skip.

Figur 5-9: Oppsummering av miljø- og klimatiltak med forventet mulig utslippsreduksjoner i prosent



6. Analyse av alternativer i en fremtidig konkurranse

Basert på kartlegging av transportbehov har vi identifisert fem alternative måter å innrette kystruten på i en fremtidig konkurranse. Alternativene inkluderer mindre justeringer i ruteplan, styrking av transporttilbud og ulike tiltak som medfører en reduksjon i transporttilbudet. Disse alternativene representerer et mulighetsrom for innretning av kystruten i en framtidig konkurranse. I tillegg vurderer vi et alternativ der staten ikke kjøper en kystrutetjeneste.

Formålet med alternativanalysen er å synliggjøre konsekvensene av ulike valg. I dette kapittelet vurderer vi hvilke virkninger de ulike alternativene vil ha for persontransport, gods, klimagassutslipp, statens økonomi og lokalt næringsliv. Vi gir også eksempler på mulige

kompenenserende tiltak i tilfeller der reisende og næringsliv får et dårligere tilbud enn i dag.

6.1 Identifiserte tiltak

I de forgående kapitlene gjør vi en vurdering av transportbehovet for personreiser og frakt av gods, samt utslipp fra dagens kystrutetjeneste. Basert på dette peker vi på ulike tiltak som kan bidra til å øke kystrutens attraktivitet og tiltak som vil kunne redusere klimagassutslippene fra kystruten. Relevante tiltak inkluderer:

Persontransport:

- Justere ruteplanen for å øke antall avganger på dagtid
- Stille krav som gjør det mulig å frakte alle typer biler med alle skip mellom alle havner
- Insentiver i kontrakten som i større grad legger til rette for styrket regularitet

Godstransport:

- Økt liggetid i havner hvor kort liggetid er en utfordring for godstransport

Figur 6-1: Alternativer

ALTERNATIV 1	ALTERNATIV 2	ALTERNATIV 3	ALTERNATIV 4	ALTERNATIV 5	ALTERNATIV 6
MINDRE JUSTERINGER I RUTEPLAN	STYRKET PERSON- OG GODSTILBUD	HALVERING AV ANLØP	ANLØP MELLOM BODØ OG KIRKENES	TILDELE ENERETT UTEN VEDERLAG	IKKE STATLIG KJØP
• Sommer/vinterrute • Signalanløp • Kutte anløp ved havner med lavt transportbehov • Videreføre miljøkravene i dagens avtale	• Krav om flere ankomster/avganger på dagtid • Krav om biltransport på alle skip • Lastekapasitet skal være omformbar mellom tørr og kjøll • Økt lastekapasitet • Utvidet kravområde for godstransport • Videreføre miljøkravene i dagens avtale	• Kun krav om å seile annenhver dag • Reduksjon i antall skip, fra 11 til 6 • Videreføre miljøkravene i dagens avtale	• Kun krav om anløp mellom Bodø og Kirkenes • Reduksjon i antall skip fra 11 til 6 • Videreføre miljøkravene i dagens avtale	• Hele eller deler av kystruteleia lyses ut som en tjenestekonsesjon med enerett uten vederlag • Rederiene konkurrerer om kvalitet på tjenesten i form av avganger, anløp, kapasitet, billettpriser, service, miljø osv.	• Rederier som ønsker, tilbyr et kystrutetilbud ut fra bedriftsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger • Rederiene er underlagt generelle lover og regler om sjøsikkerhet, klima og miljø mv. • Staten griper ikke inn i markedet

- Økt kapasitet
- Kapasitet avsatt til kjøp og tørrlager skal være omformbar; tørr skal kunne gjøres til kjøp, og omvendt
- Insentiver i kontrakten for økt kapasitetsutnyttelse

Miljø:

- Optimalisering og/eller justering av ruteplan som innebærer at skipene som seiler kystruten redusere hastigheten og dermed redusere energibruken
- Redusere rutedriften og dermed antall skip som drifter ruta
- Stille strengere utslippskrav og/eller insentivere operatører til ytterligere utslippsreduksjoner gjennom statlig støtte

6.2 Alternativer og vurderingskriterier

I dette kapittelet forklarer vi hvordan vi har satt sammen de identifiserte tiltakene til alternativer som vi analyserer virkninger av. Vi beskriver også kort vurderingskriterier og metoden som er benyttet i vurderingene.

6.2.1 Tiltak satt sammen til alternativer

Når vi har satt sammen ulike alternativer til hvordan kystruten kan innrettes i en framtidig konkurranse, har vi tatt utgangspunkt i vurderingen av transportbehovet i tidligere kapitler. I tillegg har vi sett hen til identifiserte tiltak som kan bidra til å gjøre Kystruten mer attraktivt. Basert på dette har vi kommet fram til ulike alternativer. I alle disse er det lagt til grunn at gjeldene krav til klimagassutslipp videreføres. I neste kontraktperiode kan det også stille strengere krav til utslipp av klimagassutslipp. I kapittel 7 vurderer vi hvilke konsekvenser innføring av strengere utslippskrav er forventet å ha, gitt ulike innretninger av kystruten.

Alternativ 1 og 2 ser på mindre endringer innenfor eksisterende tilbud. Alternativ 3 og 4 ser på tiltak som påvirker etterspørselen og reduserer tilbudet, men også større endringer. Alternativ 5 ser på et scenario hvor staten lyser ut en eller flere eneretter til å seile langs kystruteleia, uten vederlag. I alternativ 6 ser vi på et alternativ hvor staten ikke inngår noen avtale med operatører.

I vårt mandat er vi særlig bedt om å vurdere om et tilfredsstillende sjøtransporttilbud for passasjerer og gods kan oppnås på en måte som hensyntar miljø og statens økonomi. Som nevnt i kapittel 1.1.1 har staten vid skjønnsmargin for å fastsette hva som er et tilfredsstillende transporttilbud. Alternativene vi vurderer ser på ulike måter å innrette tilbudet for

person- og godstransport ved å stille krav til seilingsmønster, skipenes egenskaper og andre forhold. Kravene vil i større eller mindre grad påvirke utslippene og statens kostnader til kjøp av tjenesten. Utslipp og statens kostnader vil altså være et resultat av kravene som settes til ruteplan (antall skip), egenskaper ved skip og seilingsmønster. I tillegg vurderer vi et alternativ 6 der staten ikke foretar noen inngrep i markedet, der transporttilbudet defineres ut fra rederienes vurderinger av etterspørsel og lønnsomhet. Alternativene er presentert i Figur 6-1.

6.2.2 Vurderingskriterier

I tråd med vårt mandat og formålet med statens kjøp av kystrutetjenester har vi kommet frem til at de viktigste virkningene analysen bør fange opp er:

- Persontransportnytte – virkningen handler om hvordan endringer i alternativene påvirker behovsdekningen til distansepassasjerer.
- Godsnytte – virkningen handler om hvordan endringer i alternativene påvirker behovsdekningen til frakt av godstransport.
- Utslipp – virkningen handler om hvordan endringer i alternativene påvirker klimagassutslippene fra skipene som seiler kystruten.
- Statens økonomi – virkningen handler om hvordan alternativene påvirker statens kostnader til kjøp av kystrutetjenesten. Statens kostnader for kjøpet avhenger både av omfanget og kravene til tjenesten som bestilles og av hvor stor konkurranse det er om tildeling av kontrakten. Stilles det høye krav kan det innebære høyere kostnader. Dersom det er liten konkurranse om avtalen, kan det også innebære høyere kostnader for staten.
- Lokalt næringsliv – virkningen handler om å synliggjøre hvordan endringer i alternativene kan påvirke andre forhold som lokalt næringsliv, reiseliv og drift av lokale havner. I samfunnsøkonomiske analyser kan virkninger for næringslivet kunne være fordelingsvirkninger som ikke skal inkluderes. Imidlertid har vi valgt å synliggjøre virkningene ettersom endringer i ruten kan ha stor betydning for lokalt næringsliv i dette tilfellet. En rapport fra 2016 kartla for eksempel at Hurtigrutens samfunnsbidrag var 2,52 milliarder kroner årlig i form av verdiskaping. I tillegg genereres det andre samfunnseffekter som ikke lar seg tallfeste. Ikke tallfestede virkninger handler blant annet driften bidrar til ringvirkninger for reiselivet langs kysten og reiselivet generelt, og at kystrutedriften i enkelte havner er avgjørende for aktivitet i det lokale næringslivet. (Menon Economics, 2016).

6.2.3 Metode for å vurdere alternativene

Vi har gjennomført en kvalitativ, forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Det er derfor ikke gjennomført en fullverdig samfunnsøkonomisk analyse, men vi har basert våre vurderinger av virkninger på prinsippene i en samfunnsøkonomisk analyse. Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å vurdere, systematisere og synliggjøre virkningene av tiltak og reformer før beslutninger fattes.

Vi har først identifisert de viktigste hovedgruppene av virkninger som oppstår i de ulike alternativene. Deretter har vi gjort en overordnet vurdering av konsekvenser og beskrevet hvordan ulike aktører påvirkes av endringene som oppstår i de fem alternativene. Når vi vurderer virkningene så sammenligner vi mot et såkalt nullalternativ som vil være en framskriving av dagens situasjon. Virkningene som oppstår i alternativene, vil da beskrives som endringer mot nullalternativet. En framskriving av dagens situasjon innebærer kort fortalt at dagens avtale videreføres også i neste kontraktsperiode.

I de neste kapitlene gir vi først en beskrivelse av hva alternativet innebærer før vi vurderer hva som blir konsekvensene for berørte aktører av alternativet. I noen av alternativene kan brukerne av transporttilbudet oppleve et redusert tilbud sammenlignet med i dag. For disse tilfellene vil vi vurdere mulige kompensierende tiltak og kostnader av å innføre disse.

6.3 Alternativ 1 - Mindre justeringer av ruteplan

6.3.1 Beskrivelse av alternativet

Alternativet innebærer mindre justeringer i ruteplan og/eller en optimalisering av dages rute. Tiltakene forventes å kunne frigjøre tid som kan benyttes enten til å styrke persontilbudet, godstilbudet og/eller redusere utslipp.

Persontilbudet kan styrkes ved at frigjort tid benyttes til å øke antall ankomster/avganger på dagtid. Godstilbudet kan styrkes ved å øke liggetiden i havner hvor liggetid i dag er en utfordring for lasting/losses av gods. Alternativt kan tiden brukes til å redusere skipenes hastighet, og energibruk og utslipp.

Alternativet innebærer ingen større endringer i ruteplan, antall skip, skipenes utforming, infrastruktur, krav til maksimale utslipp eller andre kravspesifikasjoner. Eksempel på tiltak som kan bidra til å frigjøre tid inkluderer:

- **Innføring av sommer- og vinterrute:** Fordi etterspørselen etter kyststruten er høyere om sommeren enn om vinteren kan et relevant tiltak være å innføre en ruteplan som i større grad speiler behovet de ulike delene av året. En sommerrute kan som i dag inkludere et lengre opphold i Ålesund. Ruteplanen i dag legger opp til avgang fra Ålesund 10 timer etter ankomst, i mellomtiden kan skipene gå inn i Hjørundfjorden og/eller Geiranger. Dette gjelder som regel seks måneder i året. En vinterrute kan for eksempel innebære kortere opphold i Ålesund som frigjør tid.
- **Innføring av signalanløp.** I dag trekkes operatørene i godtgjørelse dersom de ikke anløper en havn. Operatørene forteller at det medfører at de gjennomfører anløp også i tilfeller der det verken er gods eller passasjerer som skal av eller på. Tiltaket innebærer at det åpnes for at skipene kun anløper havner dersom det er passasjerer eller gods skal på eller av skipet (på signal).
- **Kutte anløp ved havner med lavt behov:** Vi har identifisert enkelte havner hvor det er særlig lave trafikk tall. Dette gjelder blant annet Torvik, Måløy, Florø, Båtsfjord, Berlevåg og Mehamn. Torvik, Måløy og Florø har også særlig lave trafikk tall per innbygger. Ved å kutte enkelte havner kan skipene spare noe tid. Hvor mye tid de sparer vil avhenge av hvilke havner som eventuelt kuttes. Liggetiden i havnene gir et minimum estimat på tiden man vil spare. I tillegg vil man spare tiden som går med til innseiling. Liggetiden i Måløy, Torvik og Florø summerer seg totalt til 40 minutter, mens liggetiden i Båtsfjord, Berlevåg og Mehamn summerer seg til 50/60 minutter.

6.3.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

Frigjort tid kan benyttes til å styrke persontransporttilbudet. Tilbudet kan styrkes ved å benytte innspart tid slik at man får flere ankomster/avganger på dagtid.

I ruteplanen per 4. kvartal 2024 er det registrert 12 ankomster/avganger på nattestid på nordgående rute, og 7 ankomster/avganger på nattestid på sørgående rute. Den sørgående ruten inkluderer ikke langvarig opphold i Ålesund, og den lengste strekningen (mellom Trondheim og Rørvik) gjennomføres på nattestid (i motsetning til nordgående rute). Forskjellen mellom nord- og sørgående rute viser at innspart tid/justering i

ruteplan kan anvendes slik at distansereisende får et mer attraktivt tilbud.

Det er usikkert hvor mye tid som kan frigjøres i dette alternativet, men dersom tilpasningene kan gi en reduksjon i nattlige avganger fra 12 til 7 på nordgående rute, innebærer dette at reisende fra ytterligere 5 havner får et mer attraktivt persontransporttilbud på nordgående rute.

I ruteplanen per 4. kvartal 2024 er det avgang mellom klokken 00:00 og 05:59 på nordgående rute ved Florø, Måløy, Kristiansund, Brønnøysund, Sortland, Risøyhamn, Øksfjord, Hammerfest, Båtsfjord og Vardø. På sørgående rute er det avgang ved alle disse havnene mellom klokken 05:59 og 00:00. Med unntak av Måløy, er det flere reisende fra disse havnene på sørgående rute, i forhold til nordgående rute.⁹

Den relative økningen i antall distansereisende gjennom året, på sørgående i forhold til nordgående, er i intervallet 68 til 666 prosent. For eksempel er det omkring fire ganger så mange reisende fra Øksfjord på Sørgående rute, i forhold til nordgående rute. Deler av forskjellen kan skyldes ulikt reisebehov og at det i ulik grad finnes alternative transporter. I gjennomsnitt er det litt mer enn dobbelt så mange reisende på sørgående enn på nordgående rute, dersom man ser bort fra havner med avganger på nattestid. Deler av forskjellen kan også skyldes et mer attraktivt avreisetidspunkt på sørgående rute.

Lokale distansereisende

Tiltaket vurderes å gi en ha en større positiv effekt for de lokale distansereisende, i forhold til de øvrige distansereisende. Årsaken er at antall korte reiser fra anløpene som har nattlig avgang (Florø, Kristiansund, Brønnøysund, Sortland, Risøyhamn, Øksfjord, Hammerfest, Båtsfjord og Vardø) i gjennomsnitt er 740 prosent høyere på nordgående rute enn sørgående. Å få flere avganger på dagtid vil derfor være særlig positivt for lokale distansepassasjerer. Ettersom alternativet også innebærer at noen havner med lavt belegg tas ut av kystruten, kan alternativet også virke negativt for de lokale distansereisende. I sum vurderer vi imidlertid effekten å være positiv for lokale distansereiser.

Øvrige distansereisende:

Effekten for øvrige distansereisende vurderes også som positiv, men noe mindre positiv enn for lokale distansereiser. Ettersom analysen viser store differanse i antall avganger på dagtid og nattestid,

og at flere ankomster/avganger på dagtid gir ulik effekt mellom havner, er det uklart hva nettoeffekten av flere ankomster/avganger på dagtid er. Derimot er det rimelig å anta at det vil ha en positiv effekt for distansereisende som får mer gunstige ankomst-/avgangstider.

Samlet vurdering

Effekten av flere avganger på dagtid vurderes å være sterkere for de lokale reisende (ett til to stopp) enn for øvrig distansereiser. Derimot vil alternativet innebærer at 1) noen havner tas ut av kystruten, 2) får kortere liggetid, og/eller 3) at kystruten ikke anløper når det ikke er passasjerer eller gods. Den negative effekten dette eventuelt vil ha for berørte havner må veies opp mot den positive effekten frigjort tid vil ha for de havnene som får mer gunstig ankomst-/avgangstider, eller eventuelt andre positive effekter. Deler av den innsparte tiden gjelder også kun for vintersesongen, og vil der igjen kun kaste av seg positive virkninger i den samme perioden.

Samlet sett vurderer vi alternativet å ha en liten positiv effekt på persontransportnyten.

Godsnytte

Innspart tid som følge av kortere opphold i Ålesund på vinterrute kan benyttes til å forlenge liggetid ved havner hvor det er et større behov for det. Ved denne justeringen vil det være mulig å laste og losse mer gods ved enkelte havner. Siden det også er tenkt justeringer i seilingshastighet for å redusere drivstofforbruk, samt tilpasning av avgangstider til dagtid, er det usikkert hvor mye økt liggetid i havner dette alternativet medfører.

Det bør gjøres en nærmere vurdering av hvilke havner liggetiden bør økes ved for å gi best mulig kapasitetsutnyttelse og mest nytte for vareiere. Som et eksempel kan liggetiden forlenges i Havøysund, som har 15 minutter liggetid i dag på både nordgående og sørgående. Liggetiden sørgående kan eksempelvis økes til 30 minutter. Også i Honningsvåg kan det være aktuelt å øke fra 15 til 30 minutter på nordgående. I Båtsfjord kan det være aktuelt å øke liggetiden fra 30 minutter på sørgående til f.eks. 45 minutter, på grunn av store godsmengder herfra. Vi understreker at disse eksemplene ikke er nøye utredet, men brukes som eksempel for å synliggjøre hvilke virkninger økt liggetid kan ha.

Økt liggetid ved de tre havnene nevnt over vil gjøre at vareeierne som bruker disse havnene opplever kystruten som et mer pålitelig transporttilbud, fordi

⁹ Måløy skiller seg trolig ut, ettersom at avgangstid er nokså lik på nord- og sørgående rute. På sørgående rute går

skipet fra havn klokken 06:00, mens den på nordgående rute går fra havn klokken 05:30.

det vil være økt trygghet for at godset kommer med. Det vil også kunne overføre noe gods fra lastebil til kjø, fordi økt liggetid tillater flere og større forsendelser med kystruten. I den grad kapasiteten om bord på kystruten er fylt opp vil det imidlertid ikke være noen effekt av tiltaket, ettersom tiltaket ikke innebærer noen økt kapasitet på skipene.

Ved de øvrige havnene hvor liggetiden ikke økes vil det være ingen eller kun svært begrenset nytte av den økte liggetiden. Dette kan knytte seg til at havner som ikke får økt liggetid avlastes av de havnene som får det. Hvis det er havner som tas ut av ruteplanen til kystruten er det stor sannsynlighet for at negativ effekt av redusert godstilbud utlikner gevinsten ved økt liggetid i noen havner.

Små og mellomstore virksomheter

Denne kategorien inkluderer mange fiskemottak i kystrutehavnene. Hvilke havner liggetiden forlenges i vil være avgjørende for hvilke virksomheter som opplever økt nytte av alternativet. Generelt vurderer vi at små og mellomstore virksomheter har størst nytte av kystrutens godstilbud ettersom tilbudet ikke krever et volum av en viss størrelse. Vi legger derfor til grunn av små og mellomstore virksomheter vil tjene mest på tiltakene.

Store virksomheter

Vurderingen følger av avsnittet over, og av at store virksomheter har tilgang på konkurransedyktige alternativer i større grad, slik at en justering av ruteplanene antas å ha mindre betydning for disse.

Samlet vurdering

Vi vurderer derfor at økt godsnytte som følge av tilpasset liggetid er marginalt liten positiv, så vidt større enn ubetydelig, fordi tiltaket har effekt på et begrenset antall havner, og kun har effekt i vinterhalvåret hvor det frigjøres tid i ruteplanen. Dette skyldes at innspart rutetid ved å ha kortere liggetid i Ålesund på vinterrute også brukes for å oppnå andre gevinster. Hvis havner tas ut av kystruten for å oppnå lengre liggetid i enkelte andre havner vurderer vi at effekten er netto null for godsnytte.

Klimagassutslipp

Dersom den sparte tiden i dette alternativet kan tas ut i form av redusert hastighet vil dette bidra til å redusere skipenes energibruk. Hurtigruten og

Havila forteller de har en relativt høy marsjfart på alle skip for å kunne dekke dagens ruteproduksjon.¹⁰

Havila forteller at de forventer at det er mulig å redusere gjennomsnittshastigheten med en til to knop ved en total gjennomgang og optimalisering av ruten, men at det vil kreve både redusert liggetid i enkelte havner og fleksibilitet til å ikke anløpe havner hvor det verken er last eller passasjerbehov. Hurtigruten mener at det også er mulig å spare tid ved å gjøre mindre justering i ruta, for eksempel om de ikke må anløpe havner hvor det verken er gods eller passasjerer som skal av eller på.

Skipene som i dag drifter kystruten, benytter hovedsakelig fossilt drivstoff i form av MGO og LNG. Redusert bruk av MGO og LNG vil innebære reduserte utslipp.

Utslippene fra skipene som Hurtigruten opererer er i dag høyere enn kravene til maksimale årlige utslipp som er satt i kontrakten. Hurtigruten forteller at en reduksjon i hastigheten på ett knop vil kunne gi en reduksjon i utslipp på rundt fem prosent.¹¹ I 2023 var samlede utslipp fra Hurtigrutens kystruteflåte på i overkant av 119 000 tonn CO₂-ekvivalenter, mens kravet til maksimale gjennomsnittlige årlige klimagassutslipp over kontraktsperioden for de syv skipene som Hurtigruten opererer er 103 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Selv etter oppgradering av MS Nordlys og optimalisering av rutedriften, forventer vi at Hurtigruten måtte ta i bruk biodrivstoff for å oppfylle fastsatte utslippskrav eller gjennomføre andre tiltak. I gjeldende kontraktsperiode forteller Hurtigruten at de vil benytte avansert biodrivstoff for å oppfylle fastsatte utslippskrav. Ved videreføring av gjeldende utslippskrav i neste kontraktsperioder forventer vi at Hurtigruten vil tilpasse drivstofforbruket sitt slik at de akkurat oppfyller utslippskravene i kontrakten, så lenge bruk av fossilt drivstoff er billigere enn alternative drivstoff. Det innebærer at samlede utslipp i dette alternativet vil være uendret, men at forbruket av biodrivstoff vil reduseres noe som følge av redusert drivstofforbruk.

Havila oppfyller i dag kravene til maksimale gjennomsnittlig årlige utslipp ved full drift, gitt et energiforbruk tilsvarende Havila Capella forbruk i 2023. Samlede utslipp fra Havilas fire kystruteskip vil da være rundt 61 500 tonn CO₂-ekvivalenter.¹² Havila opplyser at en reduksjon i gjennomsnittshastighet på en til to knop forventes å kunne gi en reduksjon i

¹⁰ Hurtigruten forteller at de har en gjennomsnittlig marsjfart på 14,5 knop på alle seilinger.

¹¹ Gjelder ved en reduksjon i hastighet fra 14,5 til 13,5 knop. Hurtigruten forteller at de i dag har en marsjfart på 14,5 knop på alle sine skip.

¹² Havila har per høsten 2024 ennå ikke gjennomført et år med full drift på alle sine skip. Havila viser til at skipet Havila Capella er det som er mest representativt for et år med full drift og full lading. Samlede utslipp fra Havilas Capella var i 2023 på 15 379 CO₂-ekvivalenter.

forbruket av LNG på rundt 10 prosent, under ideelle forhold. Havila påpeker samtidig at det er en rekke forhold som påvirker skipenes energiforbruk og hastighet, deriblant værforhold og eventuelle forsinkelser i havn. Samtidig kan økt tilgang på landstrøm legge til rette for økt bruk av batterier (strøm) på Havila skip, noe som vil kunne bidra til å redusere bruken av LNG noe. Ved en reduksjon i forbruket av LNG på 10 prosent, vil samlede utslipp fra Havilas fire kysttruteskip være i størrelsesorden 55 400 tonn CO₂-ekvivalenter, gitt dagens energiforbruk på Havila Capella. Det er ca. 3 600 tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn kravet til maksimale gjennomsnittlige utslipp for fire skip i gjeldende kontraktsperioden, som er 59 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

Alternativet kan innebære en liten reduksjon i samlede klimagassutslipp fra kysttruteflåten. Det forutsetter at ruta tilpasses slik at Havila kan redusere forbruket av LNG tilstrekkelig til at utslippene faller under den fastsatte grensen for maksimale årlige klimautslipp over kontraktsperioden.

Statens økonomi

Tiltaket innebærer å innføre en vinterrute som har mindre tidsmessig spillerom for leverandørene til å tilby kommersielle aktiviteter, ved å ikke inkludere et langvarig opphold mellom ankomst og avgang i Ålesund. Dette kan dermed isolert sett redusere leverandørenes kommersielle inntekter fra kysttruten, som dermed leder til økt kompensasjonskrav, alt annet likt.

Vi vurderer også at det kan være virkninger av tiltaket som bidrar til redusert kompensasjon for leverandørene. Gitt at tid som frigis i dette alternativet tas ut i form av redusert hastighet vil dette kunne føre til noe redusert energibruk og dermed en liten reduksjon i operatørenes driftskostnader.¹³

I hvilken grad tiltakene i dette alternativet vil ha betydning for passasjer- og godstransporten er uklart. Dersom endringene medfører at tilbudet i større grad er tilpasset behovene, kan endringene medføre at passasjer- og godsgrunnlaget øker, og dermed også operatørenes inntekter. Dersom endringene medfører at tilbudet svekkes, vil det kunne føre til en svekkelse i passasjer- og godsgrunnlaget, og dermed operatørenes inntekter. Gitt at det i denne sammenheng kun er snakk om mindre justeringer og optimalisering av ruteplanen, som forventes i liten grad å påvirke

transportbehovet, forventer vi at alternativet ikke vil ha betydelig effekt på operatørenes inntjening.

Samlet sett forventer vi at dette alternativet ikke vil ha effekt i positiv eller negativ retning på statens økonomi.

Lokalt næringsliv

Mindre justeringer i ruteplanen, gjennom en optimalisering kan ha både positive og negative virkninger for næringsliv og havner. På den ene siden kan jevnere fordeling av liggetid være positivt for omkringliggende turisme og næringsliv for havner som får en noe lenger liggetid. Lenger liggetid kan innebære at turister i større grad kan gå av skipet og oppleve det lokale tilbudet. På den andre siden kan jevnere fordeling av liggetid enn i dag kunne innebære at noen havner får kortere liggetid enn i dag som kan oppleves som negativt for de områdene som blir berørt.

Dersom kysttruten skal stoppe på signal eller hvis noen havner skal fjernes fra ruteplanen, vil det påvirke inntektene til havner. For noen små havner kan havneavgiften fra kysttruteskipene utgjøre en betydelig andel av inntektsgrunnlaget. Det kan også være negativt for omkringliggende næringsliv dersom havner fjernes fra ruteplanen.

Samlet sett kan det være noen positive og noen negative virkninger for næringsliv og havner i dette alternativet. Den samlede effekten fremstår usikker, og vil også avhenge av hvor mange havner som eventuelt blir berørt av justeringer. Samlet har vi satt virkningen til ubetydelig/ingen virkning.

6.4 Alternativ 2 - Styrket person- og godstransporttilbud

6.4.1 Beskrivelse av alternativet

Fra vår kartlegging av transportbehovet og gjennomgang av høringsinnspillene har vi identifisert enkelte tiltak som kan bidra til å styrke transporttilbudet. En måte å styrke person- og godstransporttilbudet, er ved å innføre ytterligere krav i kontrakten med operatør. Kravene kan omfatte rutetider, liggetider, skipenes spesifikasjoner mm.

I dette alternativet ser på følgende tiltak for å styrke distansepassasjer- og godstilbudet:

- Flere ankomster/avganger på dagtid
- Krav om biltransport på alle skip

¹³ | 2023 utgjorde samlede energikostnader for Hurtigruten i overkant av 79 millioner euro, og utgjorde om lag 30 prosent av driftskostnadene (Hurtigruten, 2024). Tallene

gjelder hele Hurtigruten konsernet og inkluderer også Hurtigrutens ekspedisjonsskip, i tillegg til skipene som seiler kysttruten.

- Minimum liggetid i havn på 20 minutter, og høyere terskel for kansellering av anløp
- Kapasitet avsatt til kjøp og tørrlager skal være omformbar; tørrlager skal kunne gjøres til kjøp, og vice versa
- Økt kjøle-/tørrvarekapasitet, slik at man kan konkurrere mot lastebil (mer enn 70 paller). Konkret foreslår vi krav om minst 70 paller for kjølevarer, hvor denne kapasiteten kan benyttes til å oppnå krav til tørrvarekapasitet hvor behovet for kjølekapasitet er lavere, og 30 paller frysevarer
- Utvide kravområdet for frakt av gods til hele kysten

Tiltakene vil samlet sett innebære at det enten må settes inn flere skip på ruta eller at skipene som seiler ruta i dag må seile ruta raskere. De enkelte tiltakene er beskrevet mer utfyllende i det følgende.

Flere avganger/ankomster på dagtid: Flere av de vi har snakket med mener kyststrutetilbudet vil fremstå enda mer attraktivt for lokale reisende dersom avganger og ankomster var på dagtid. De fleste har et reisebehov på dagen fordi de enten skal på jobb, skole eller for eksempel besøke sykehus. Flere ankomster/avganger på dagtid forutsetter at anløp med lengre liggetider (som forekommer på dagtid) kortes ned, ettersom at man i større grad må kjøre lengre distanser og ligge til kai på nattestid.

Krav om biltransport på alle skip: Flere informanter og høringsuttalelser ønsker at det skal være mulig å ta med bil på kyststruteskipene. Det er i dag mulig å ta med seg bilen på alle skipene til Hurtigruten, men det ikke mulig å ta med elbiler på Havila sine skip. Fossildrevne biler kan fraktes på Havila sine skip på strekningen Bergen-Kirkenes men bilen kan ikke tas ut underveis. Behovet for å ta med bilen handler om at passasjerene på kyststruten har behov for å komme seg videre til en endestasjon etter at de har gått av skipet. Det er ikke alle steder som har et godt utbygd kollektivtilbud, og derfor er det et ønske fra enkelte om å ta med seg bilen på skipet.

Liggetid på minimum 20 minutter. Liggetiden i enkelte havner er i dag under 20 minutter og flere informanter og høringsinstanser har påpekt at kort liggetid er en utfordring, og at gods blir nedprioritert til fordel for passasjerer. Dette tiltaket handler om å sikre tilstrekkelig liggetid i havnene slik at skipene kan losse og laste godset. Et tilleggselement ved dette kravet er at bøter ved kansellering av anløp skjerpes, dersom kanselleringen ikke skyldes værforhold, tidevann eller teknisk svikt. Dette skal bidra til at terskelen for å kansellere anløp heves, slik at ikke anløp kanselleres for å hente igjen forsinkelser på ruta.

Kapasitet til kjøp og tørrlager skal være regulerbar: Fra kartlegging av godsbehovet ser vi at det kan være annet gods som sendes sørgående enn nordgående. Enkelte ganger er det behov for mer kjølekapasitet enn tørrlager. Tiltaket innebærer krav om innretning av godskapasiteten på en måte som gjør at en del av kapasiteten kan temperaturreguleres og dermed enten benyttes til tørrvarer eller kjølevarer. Det må gjøres mer detaljerte vurderinger av om det til enhver tid skal være en grunnkapasitet i kjølerom, og hvordan man tilrettelegger for god styring av kapasiteten slik at en tilstrekkelig del av kapasiteten har kjøling når det er behov for det.

Økt kjøle-/tørrvarekapasitet: Tiltaket handler om å øke godskapasiteten på kyststruten. Vi har fått innspill om at et økt godstilbud kan gjøre at kyststruten i større grad fremstår som et attraktivt alternativ sammenlignet med å for eksempel sende alt godset med lastebil. En lastebil tar 70 paller og operatørene har i dag et totalkrav på 150 paller hvor minst halvparten må være til tørrgods og minst 20 palleplasser til frys og 20 palleplasser til kjølerom. Vi foreslår at totalkravet på 150 paller består, men at det stilles krav om minst 70 paller for kjølevarer, men at denne kapasiteten også kan brukes for å oppnå kravet til tørrvarekapasitet ved at kapasiteten gjøres regulerbar. Videre foreslår vi at det stilles krav om minimum 30 paller til frysevarer.

Krav til frakt av gods på hele kyststruten: Tiltaket handler om å utvide kravområdet for frakt av gods til å gjelde hele kyststruten, altså at operatørene pålegges å frakte gods mellom Bergen og Kirkenes, og ikke bare mellom Tromsø og Kirkenes.

6.4.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

Persontransporttilbudet vil styrkes gjennom følgende tiltak:

- Flere ankomster/avganger på dagtid
- Krav om biltransport på alle skip

Under alternativ 1 vurderte vi virkningene av *flere ankomster/avganger på dagtid* å ha liten positiv effekt på persontransportnyttene. I dette alternativet legger vi ikke opp til at det droppes havner fra kyststruten, og vi legger også opp til transport av bil fra alle havner. Krav om biltransport fra alle havner vil ha en ytterligere effekt på persontransportnyttene sammenlignet med dagens tilbud.

Som nevnt over er det kun Hurtigruten sine skip som tilbyr transport av alle personbiler mellom alle

havner. Havila sine skip kan kun laste/losse bensin- og dieslbiler i Bergen og Kirkenes. Det innebærer at personer som trenger å ha med seg personbil må ha informasjon om hvilke operatør/skip som går når reisen skal gjennomføres. Ved å sikre at alle skip kan transportere alle personbiler mellom alle havner, vil tilliten og påliteligheten til de reisende styrkes, og antall tidskritiske reiser med personbil vil øke.

Vårt inntrykk fra samtaler og gjennomgang av høringsinnspillene er at det er et særlig behov for reisende i Nordland, Troms og Finnmark å kunne ha med seg personbil på reisen. Dette skyldes hovedsakelig tre forhold. For det første er det dårligere tilgang på infrastruktur og kollektivtransport for transport til til/fra havner og sentrumsområder. For det andre er avstandene mellom sentrumsområder, sykehus, arbeidsteder, hjemsteder og andre destinasjoner typisk lengre i disse fylkene. For det tredje er det i disse fylkene oftere dårlig vær som fører til stengte veier, som igjen kan føre til isolerte områder. I slike tilfeller kan det være viktig å kunne ha med seg personbil inn og ut av isolerte områder.

I 4. kvartal 2019, da alle skip kunne transportere personbiler mellom alle havner, ble det transportert 4 735 personbiler. I 4. kvartal 2023 transporterte Hurtigruten 2 118 personbiler, mens Havila transporterte én bil. Dette gir en reduksjon på 55 prosent, noe som er større nedgang i forhold til antall distansepassasjerer (46 prosent nedgang i distansepassasjerer fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2023). At personbiltransporten har falt mer enn antall passasjerer, kan tyde på at en del av reisebehovet med personbil er tidskritisk, og forsvinner når man i større grad må tilpasse avreisetidspunktet etter hvilke skip som går.

Lokale distansereisende:

Alternativet vurderes å ha en positiv effekt for lokale distansereiser. Fra vurderingen av alternativ 1, så vi at gevinsten ved ankomster/avganger på dagtid er sterkere for lokale reisende, i forhold til øvrig distansereisende. Det er uklart hvorvidt effekten fra krav om biltransport vil være større for lokale distansereisende. Dette skyldes at vi ikke har informasjon om hvor biler lastes og losses langs kyststruten. Derimot kan vi argumentere for at nytten av et krav om å kunne frakte med bilen på alle skipene, vil trolig være størst for reiser i Nordland, Troms og Finnmark, hvor veiene stenger mer hyppig og hvor transporttilbudet er relativt dårlig. Det er også i disse områdene vi finner den største andelen av lokale reiser.

Øvrige distansereisende:

Nytten av flere avganger på dagtid og krav om å frakte biler på skipet, vil trolig ha størst effekt for de lokale distansereisende. Det vurderes imidlertid at effekten for de øvrige distansereisende også vil være positiv, men mindre positiv.

Samlet vurdering

Vår samlede vurdering er at alternativet vil ha en større positiv virkning på persontransportnytt, i forhold til alternativ 1. Nytt fra tiltaket om økt antall ankomster og avganger på dagtid vil være særlig knyttet til de lokale distansereisende, og nytten fra kravet om biltransport vil være særlig knyttet til de som reiser i Nordland, Troms og Finnmark. Kravet om biltransport vil trolig ha liten til ubetydelig effekt for reisende på øvrige deler av strekningen.

Godsnytte

Liggetid på minimum 20 minutter.

Kravet skal være at liggetiden ved kyststrutehavnene skal være minimum 20 minutter, for å tillate lasting og lossing av mer gods. Dette innebærer at liggetiden forlenges ved behov i havner hvor liggetiden ifølge ruteplanen er under 20 minutter, og ved forsinkelser vil det ikke være anledning til å korte ned liggetiden hvis det fortsatt er gods som venter på å bli lastet eller skipet har ligget til kai i mindre enn 20 minutter. Som en følge av et slikt krav vil det heller ikke være mulighet for å kansellere et anløp med forsinkelse som begrunnelse. Dette vil ikke ha innvirkning på avvikshendelser som skyldes vær eller tekniske forhold.

Dette betyr at det vil være en økt liggetid ved følgende havner, som i dag har mindre enn 20 minutters liggetid i en eller begge retninger:

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| • Florø | • Risøyhamn |
| • Måløy | • Skjervøy |
| • Torvik | • Øksfjord |
| • Brønnøysund (nord) | • Havøysund |
| • Sandnessjøen (nord) | • Honningsvåg (sør) |
| • Nesna | • Kjøllefjord (sør) |
| • Ørnes | • Mehamn (sør) |
| • Stamsund (sør) | • Berlevåg |
| • Stokmarknes (nord) | • Vardø (nord) |
| • Sortland (nord) | • Vadsø |

Disse havnene står for 28 prosent av avsendt og mottatt gods målt i tonn, men utgjør 60 prosent av anløpsstedene. Det er dermed havner som står for relativt små godsmengder som eventuelt får lengre liggetid som følge av tiltaket. Godsmengdene som er mulig å sende fra en havn begrenses av kort liggetid, så noen steder kan det være at godsmengdene øker kun ved at liggetiden øker.

Det vil oppstå en ytterligere godsnytte ved at gods som i dagens situasjon blir stående igjen på havna som følge av at kystrouteskipene er forsinkede og kutter ned på liggetiden, med dette alternativet blir lastet om bord. Det finnes ikke detaljerte data for hvor ofte kystrouteskip er forsinket i havn og korter ned liggetiden, men det er noe som forekommer. Det vil øke påliteligheten godseiere har til kyststruten om sannsynligheten for at gods blir stående igjen reduseres, slik at vi vurderer dette til å ha en positiv effekt på mengden gods som transporteres med kyststruten.

Økt godskapasitet

Tiltaket innebærer at det stilles krav om totalt minimum 150 paller gods, likt som i dagens kontrakt. Kravet til antall nedkjølte palleplasser økes til 70. En del eller hele denne kapasiteten kan benyttes til tørrvarer når det ikke er behov for kjølekapasiteten, ved at lasterommet innrettes med temperaturregulering. Videre stilles det krav om minst 30 plasser til frysevarer.

Økt kapasitet, i kombinasjon med forlenget liggetid, vil gi et forbedret godstilbud med kyststruten.

Økt kapasitet for kjø- og frysevarer vil gjøre kyststruten til et mer aktuelt tilbud for flere vareeiere som har større godsvolumer. Ved mange anløpssteder vil imidlertid liggetid på ned til 20 minutter være en begrensende faktor for hvor mye gods som kan tas om bord. Ved havner hvor liggetiden fra tidligere er lengre enn 30 minutter er det sannsynligvis potensiale for å transportere mer gods. Dette gjelder havnene:

- | | |
|----------------|---------------|
| • Ålesund | • Stokmarknes |
| • Molde | • Harstad |
| • Kristiansund | • Finnsnes |
| • Trondheim | • Tromsø |
| • Brønnøysund | • Hammerfest |
| • Bodø | • Honningsvåg |
| • Stamsund | • Vardø |
| • Svolvær | |

For å hente ut potensialet for transport av gods dersom kravet til godskapasitet økes, bør liggetidene ved noen havner tilpasses slik at det blir mulig å laste og losse alt gods. Lasting/lossing av én pall tar ca. ett minutt. Det er havner hvor det anses å være størst potensiale for økt godstransport med kyststruten hvor det burde legges til tid i liggetiden. Det er ikke definert hvor mye fleksibilitet det er i ruteplanen for Alternativ 2 for å øke liggetiden i enkelthavner. I dette alternativet ligger det inne å øke minimumliggetiden til 20 minutter.

Små og mellomstore virksomheter

Effekten av et mer forutsigbart tilbud med kyststruten vil antakeligvis være betydelig for små og

mellomstore virksomheter, fordi kostnaden ved uforutsigbarhet for disse er uforholdsmessig stor.

Store virksomheter

Store virksomheter vil oppleve positive virkninger av et mer forutsigbart tilbud med økt kapasitet, som følge av større trygghet for at godset kommer med kyststruten.

Samlet vurdering

Vi vurderer at effekten av alternativet for godsnytte er middels positiv, som følge av økt liggetid i havner som har kortest liggetid i dag, hevet terskel for å kansellere anløp for å hente inn forsinkelser, og økt godskapasitet til frys og særlig kjø. Vi vurderer at for at stor positiv effekt skal kunne oppnås er det en forutsetning at mer godstransport på kyststruten kan hentes ut ved at liggetidene forlenges ytterligere, opp mot 45 eller 60 minutter i havner med betydelige mengder gods, ut over minimumsliggetiden i dette alternativet.

Klimagassutslipp

Alternativet innebærer at det må settes inn flere skip og/eller at de 11 skipene som seiler kyststruten i dag, må seile ruta raskere. Alternativet vil dermed føre til økt energibruk.

Gitt at gjeldende utslippskrav videreføres vil maksimale gjennomsnittlig klimagassutslipp i kontraktperioden for kyststruten være 162 000 tonn CO₂-ekvivalenter, som tilsvarer gjeldende krav. Ved en videreføring av eksisterende kyststruteflåte innebærer det at Hurtigruten må øke bruken av biodiesel for å oppfylle kravene og Havila må eventuelt ta i bruk biogass dersom de ikke oppfyller kravene som er satt med bruk av LNG og batterier (strøm).

Gitt videreføring av gjeldende utslippskrav og eksisterende flåte vil alternativet ha betydning for skipenes drivstofforbruk, men ikke samlede klimagassutslipp fra kyststruten.

Statens økonomi

Dersom tiltakene som er skissert i dette øker den samlede inntekten til operatørene, vil det kunne bidra til å redusere statens kostnader. Dersom tiltakene derimot forventes å føre til en reduksjon i det samlede passasjergrunnlaget og/eller godstransporten, vil alternative kunne øke statens kostander.

I tillegg vil innføring av krav til frakt av biler på alle skip kunne innebære at skipene til Havila må bygges om. Et slik krav vil kunne forvente å øke statens utgifter. I tillegg vil økt energibruk, inkludert

økt bruk biodrivstoff, bidra til økte driftskostnader, som også forventes å øke statens kostnader.

Krav knyttet til godstilbudet om økt liggetid i havnene, økt kapasitet for kjøle- og frysevarer og godstransport langs hele kyststrøket vil medføre økt krav om vederlag fra tilbyderne i konkurransen om kontrakt for å drifte kyststrøket. Slike krav vil gå ut over friheten operatørene har til å tilpasse driften kommersielle hensyn, som å tilrettelegge for opplevelser for kunder på pakkereiser, samt at det vil kreve ombyggingskostnader og økt areal om bord på skipene for å oppbevare mer gods, istedenfor arealer som kunne vært benyttet på andre måter.

Lokalt næringsliv

Alternativet kan være positivt for lokalt næringsliv og turisme hovedsakelig fordi flere ankomster og avganger på dagtid sammenlignet med på kvelden og natten kan gi et noe høyere kundegrunnlag. Vår vurdering er at alternativet vil være liten positivt for lokalt næringsliv.

6.5 Alternativ 3 - Halvering av anløp ved å seile annenhver dag

6.5.1 Beskrivelse av alternativet

Fra kartleggingen av transportbehovet i kapittel 3 har vi sett at behovet for distansepassasjerer er varierende langs ruta. Fordi vi i vårt oppdrag er bedt om å undersøke om et tilfredsstillende tilbud for passasjerer kan oppnås på en måte som hensyntar miljø og statens økonomi, har vi vurdert at et alternativ som ser på en større reduksjon av ruten kan være interessant å belyse fordi det trolig kan bidra til å redusere utslippene fra kyststrøket og statens kostnader. Det er en rekke faktorer som påvirker merkostnaden en leverandør har med å tilby en tjeneste i henhold til departementets krav. Det som er identifisert som den viktigste kostnadsdriveren er antall skip (Oslo Economics, 2016). Antall skip er gitt av anløpsmønster og krav om daglige, gjennomgående avganger.

Alternativ 3 innebærer at dagens anløpsstruktur består, men at staten justeres kravene til avganger slik at det er tilstrekkelig å seile annenhver dag. En halvering av antall anløp innebærer en halvering av antall skip. I dag går det 11 skip på kyststrøket. Uten endring i ruteplan eller hastighet vurderer vi at det kan være tilstrekkelig å seile med seks skip for å sikre anløp annenhver dag.

6.5.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

En reduksjon av kyststrøketilbudet gjennom å halvere antall anløp (anløp kun annenhver dag) vil gi en negativ virkning på persontransportnytte, i forhold til dagens alternativ.

Gitt at kyststrøket kun anløper annenhver dag, og de distansereisende ikke har mulighet for å tilpasse sitt reisebehov, kan effekten være at antall distansereiser halveres. Derimot er det ikke nødvendigvis slik at de reisende ikke har mulighet for å tilpasse seg. En del av reisene kan være mindre tidskritiske, og der igjen mulig å tilpasse etter ny ruteplan. Teknologisk utvikling og økt bruk av/aksept for hjemmekontor etter covid-19 har gjort hverdagen mer fleksibel for en del av innbyggerne i Norge, noe som også gir økt fleksibilitet for disse innbyggernes reisebehov. For eksempel, dersom man skal reise bort en helg er det mulig å reise tidligere, og ha «hjemmekontor» en dag før helgen starter. Tilpasningen i reisetid vil derimot alltid ha en kostnad. Det kan blant annet føre til økte overnattingskostnader og det er ofte ulemper ved å jobbe hjemme sammenlignet med å være på arbeidsplassen.

På den ene siden finner vi dermed at det kan være færre enn halvparten av distansereisene som forsvinner. Derimot kan man argumentere for at også reiser som ikke er tidskritiske kan forsvinne. Dagens anløpsstruktur er svært enkel å forholde seg til. Det er én avgang hver dag, på samme tidspunkt hver dag. Dersom skipet ikke skulle komme en dag, på grunn av kansellering, er det kun én dag til neste avgang. Dersom det er anløp annenhver dag, må de reisende ha kontroll på hvilke dager skipene anløper havnen. Ved eventuelle avvik vil også tid til neste avgang være dobbelt så lang. Disse forholdene bidrar til å redusere tilliten til / regulariteten i persontransporttilbudet.

Forskjellen i antall passasjerer mellom 2019 og 2024 (første hele år siden pandemien hvor alle skipene går som normalt) kan illustrere noe av viktigheten ved god regularitet. I 2019 ble det registrert 210 tusen distansereisende. I 2024 ble det registrert omkring 160 tusen distansereisende. Deler av reduksjonen kan skyldes endret reisebehov som presset seg frem under covid-19, men deler av reduksjonen kan også skyldes at reisende har gått over til andre, mer regulære transportmidler med høyere tillit.

Lokale distansereisende:

Vi har ingen informasjon om reisevanene til distansepassasjerene, og det er derfor vanskelig å vite hvordan anløp annenhver dag vil påvirke de lokale distansereisene. Det er imidlertid grunn til å tro at lokale distansereiser er reiser som i større grad er tidskritiske, og derfor er reiser som vil i større grad bli påvirket av færre anløp. Vår vurdering er derfor at de lokale distansereiser kan påvirkes mer negativt enn øvrige distansereiser.

Øvrige distansereisende:

Øvrige distansereiser vurderes også å påvirkes negativt av en halvering av antall anløp. Imidlertid er det grunn til å tro at disse reisene i noe større grad kan tilpasses, i forhold til de lokale distansereisene. Effekten blir derfor mindre for de øvrige distansereisene.

Samlet vurdering:

Samlet sett er det usikkert hvor stort fallet i etterspørsel etter persontransport på kystruten blir. Selv om det er forhold som kan tale for at de lokale distansepassasjerene rammes hardere enn de øvrige distansepassasjerene, er denne vurderingen beheftet med mye usikkerhet fordi vi har lite informasjon om reisevaner.

Det er imidlertid flere grunner til at vi vurderer at alternativet gir et mindre attraktivt persontransporttilbud, som igjen fører til at en del reiser som normalt hadde blitt gjennomført med kystruten, flyttes over til andre transportmidler, eventuelt at reisene ikke blir gjennomført. Vi vurderer at alternativet vil ha en negativ effekt på persontransportnyttens, sammentlinet med dagens kystrutetilbud.

Godsnytte

Anløp av kystruten annenhver dag istedenfor daglig innebærer en halvering av kapasiteten for gods. Det innebærer også at det vil ta lengre tid å få godset fram, fordi det i mange tilfeller ikke vil være en avgang samme dag som godset gjøres klart for transport, slik at godset må vente til neste dag. For tidskritiske varer, som fisk, ferske matvarer og levende krabber, kan anløp annenhver dag skape enda større utfordringer dersom produsenter og mottaker har stengt i helgene, og man ikke får varer av gårde med et kystruteskip på fredag. Det kan enten være at det ikke går noen anløp den aktuelle fredagen, eller anløpet skjer for tidlig på dagen. Hvis varen er avhengig av å bli sendt fra produsent og tatt imot av mottaker samme dag, for å forhindre forringelse under oppbevaring, kan det være umulig å få utført transport mellom fredag og tirsdag, i praksis halve uken.

Vareeierne dette gjelder vil høyst sannsynlig oppfatte alternativer til kystruten som mer attraktive godstransporttilbud. Antakeligvis vil det aller meste som ville blitt transportert med kystruten med daglige avganger, på dager hvor det i dette alternativet ikke skjer anløp, flyttes over til lastebil. Vi ser det som lite trolig at kapasitetsutnyttelsen på kystruten vil øke betydelig ved at transport av varer flyttes til dager hvor det faktisk skjer et anløp. Minst halvparten av godset som transporteres med kystruten vil dermed mest trolig falle bort.

Fordi det er mange godskunder som benytter kystruten for hyppige forsendelser, inntil daglig, er det stor fare for at også gods som ville blitt transportert på dager hvor det faktisk skjer anløp, flyttes over på lastebil. Vareeierne foretrekker å ha enkel logistikk og unngå å måtte veksle mellom transportalternativer og transportører, og kan derfor tenkes å flytte all sin transport over på lastebil.

Små og mellomstore virksomheter

For mange små og mellomstore virksomheter kan det være begrenset med konkurransedyktige alternativer til kystruten for transport, slik at slike virksomheter kan bli tvunget til å tilpasse transportbehovet sitt etter en kystrutefrekvens på annenhver dag. Dette vil medføre kostnader og tapte inntekter for virksomhetene.

Store virksomheter

Større virksomheter som har et stort transportbehov, vil antakeligvis i større grad legge om hele transporten sin til alternativer til kystruten dersom anløpene skjer annenhver dag. Transportvolumet vil for mange virksomheter antakeligvis overstige kapasiteten, og krav til framføringstid vil kreve at varer likevel transporteres på dager uten kystruteanløp. Det er enklere å administrere et logistikkopplegg som kun baserer seg på f.eks. lastebiltransport, noe som vil kunne lede flere til å gå bort fra å bruke kystruten.

Samlet vurdering

Vi vurderer at halvering av antall anløp ved å ha anløp annenhver dag vil ha store negative konsekvenser for godskunder, for kystruteoperatørenes markedsandel på godstransport og for godsoverføring fra vei til sjø. Godskunder velger kystruten i dag fordi det totalt sett framstår som det mest attraktive tilbudet for dem, mens en halvering av anløp og kapasitet vil redusere attraktiviteten og gjøre at godskundene vil bytte til det nest beste alternativet slik det framstår i dag.

Klimagassutslipp

Alternativet innebærer at antall skip kan reduseres fra totalt 11 til seks skip. Gitt videreføring av gjeldene utslippskrav, men justert for antall skip, vil det innebære at kravet til maksimale gjennomsnittlig utslipp for kystroteflåten i perioden reduseres til i størrelsesorden 88 000 tonn CO₂-ekvivalenter.¹⁴ Det vil innebære en reduksjon i årlige utslipp på i gjennomsnitt 74 000 tonn CO₂-ekvivalenter over kontraktperioden. Det er om lag 40 prosent reduksjon i utslipp fra dagens nivå, men innebærer ikke reduserte utslipp fra enkeltskip da utslippsreduksjonen i sin helhet følger av redusert rutedrift.

Dersom ruteproduksjonen i dette alternativet kan dekkas, samtidig som skipenes hastighet reduseres, vil potensielt energibruken og utslippene kunne reduseres ytterligere. Det samme gjelder eventuelle andre tiltak som fører til redusert bruk av fossil energi utover utslippskravene.

Statens økonomi

Hvis operatørene kun skal seile annenhver dag, vil det påvirke operatørenes driftskostnader fordi det ikke lenger er behov for like mange skip til å drifte ruta. Investeringer og kostnadene til operatørene er proporsjonale med antall skip (Oslo Economics, 2016). Det kan innebære at dersom antall anløp halveres kan det halvere operatørenes driftskostnader, som igjen vil være av betydning for det staten skal betale for tjenesten. Trolig kan statens vederlag reduseres betydelig.

Det kan være at dekningsbidraget på de gjenværende skipene også kan øke dersom det er mulig for passasjerene å fordele seg på seilingsdagene som da er igjen. Dersom dekningsbidraget på skipene som drifter ruta kan øke, kan det være positivt for inntektene og bidra til å redusere statens vederlag. Som vi har argumentert for i kapittelet over om persontransportnytte, kan det være argumenter både for og imot at passasjerene vil fordele seg på de resterende seilingsdagene.

Samlet vurderer vi at alternativet vil ha stor positiv virkning for statens økonomi.

Lokalt næringsliv

I en situasjon hvor det kun stilles krav om at kysttruten skal seile annenhver dag, kan både omkringliggende næringsliv og lokale havner oppleve redusert etterspørsel. Havnene kan miste

om lag halve inntektsgrunnlaget sammenlignet med i dag. Næringsliv og turismeaktører vil også kunne oppleve å få et redusert kundegrunnlag fordi kystrotekundene kommer innom annenhver dag i stedet for hver dag. Det kan tenkes at turister tilpasser seg og at utfallet av å seile annenhver dag blir at det på dagene hvor kysttruten seiler, så vil det bli et høyere antall turister på skipet. Vi har ikke vurdert om det er kapasitet til det eller om det er mulig. I en situasjon hvor staten kun stiller krav om seiling annenhver dag, kan det imidlertid tenkes at operatørene får en tillatelse til å seile annenhver dag på kommersielle vilkår. Dersom det er mulig å se for seg en slik løsning, kan det tenkes at operatørene velger å seile noe mer enn annenhver dag på kommersielt grunnlag og at det kan bidra til å dempe noen av de negative konsekvensene. Hvis vi ser bort fra at operatørene kan velge å seile deler av ruten på kommersielt grunnlag, så er vurderingen vår at virkningen kan være en middels negativ.

6.6 Alternativ 4 - Anløp mellom Bodø og Kirkenes

6.6.1 Beskrivelse av alternativet

Det fjerde alternativet har likhetstrekk med alternativ 3 ved at alternativet ser på en større reduksjon i person- og godstilbudet sammenlignet med i dag. Til forskjell fra alternativ 3, innebærer dette alternativet at kysttruten avgrenses til mellom Bodø og Kirkenes og at det går daglige avganger på denne strekningen. Analysen av gods- og persontransport har vist at det kan argumenteres for at det er et større behov for person- og godstransport langs ruten nord for Bodø. Dette kom også til syne under covid-19, da det ble bestemt at kun ruten nord for Bodø skulle opereres (NRK, 2020).

Alternativ 4 ser på en halvering av ruten ved å kun seile havnene mellom Bodø og Kirkenes. Analysen av godstransporten og distansepassasjertallene kan tyde på at kysttruten er særlig viktig i områdene nord for Bodø. Det er derfor relevant å vurdere et kystrutetilbud som kun inkluderer havnene mellom Bodø og Kirkenes. Alternativet er dermed egnet til å belyse virkningene av å i større grad dimensjonere tilbudet etter passasjer- og godsbehovet i områdene nord for Bodø. Dersom det kun skal seiles mellom Bodø og Kirkenes vil det være behov for færre skip enn i dag for å dekke ruten. Et anslag

¹⁴ Kravene til utslipp per skip er satt for pakker med tre eller fire fartøy og er maks 44 000 tonn CO₂-ekvivalenter og 59 000 tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år over kontraktperioden for henholdsvis pakker à tre og fire skip. Det vil si at gjennomsnittskravet per skip er litt lavere for

pakken med tre skip enn pakken med fire skip. I vurderingen er det lagt til grunn kravet til maks gjennomsnittlig utslipp per år over kontraktperioden på for alle 11 skip som er 162 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

kan være at det kun vil være behov for seks skip for å dekke en slik rute.

6.6.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

Under alternativ 4 vil man halvere kystrutetilbudet gjennom å kutte anløpssteder sør for Bodø. Alternativet vil dermed være negativt for de som i dag reiser sør for Bodø, men for de som kun skal reise mellom Bodø og Kirkenes vil tilbudet være uendret sammenlignet med dagens tilbud.

Gitt at man halverer tilbudet ved å kun kjøre strekningen mellom Kirkenes og Bodø vil man med sikkerhet miste de reisene som foregår mellom havner sør for Bodø. Antall distansereiser mellom havnene sør for Bodø utgjør 25 prosent av alle distansereiser per 2024. I tillegg vil en del av reisene som går mellom nord og sør for Bodø, forsvinne fra kystruten. Antall distansereiser mellom havnene nord og sør for Bodø utgjør 25 prosent av alle distansereiser per 2024 (14 prosent av reisene går fra sør til nord, og 11 prosent av reisene går fra nord til sør). Andelen av distansereisene som ikke vil være påvirket av endringer er da 50 prosent. Om lag halvparten av reisene vil dermed forbli på kystruten, i tillegg til en andel av reisene som går inn og ut av området nord for Bodø.

Lokale distansereisende:

Effekten av å kutte anløp sør for Bodø, vurderes negativt for de lokale distansereisene. Vi vurderer imidlertid at en større andel av de lokale reisene ikke vil påvirkes. Dette skyldes at omkring 20 prosent av de korte distansereisene foregår fra havner sør for Bodø. Det vil si at omkring 80 prosent av de korte distansereisene foregår fra havner nord for Bodø. Dette innebærer at omkring 80 prosent av de korte distansereisene vil være upåvirket av tiltaket i alternativet.

Øvrige distansereisende:

Effekten for øvrige distansereiser vurderes også negativt. Den negative effekten vurderes imidlertid å være noe større for de øvrige distansereisene. Som vi viste over, vil om lag 50 prosent av alle distansereiser være upåvirket av tiltaket i alternativet.

Samlet vurdering:

Samlet sett er det usikkert hva det faktiske fallet i persontransportnytteten blir. Det som derimot er klart, er at alternativet gir et mindre attraktivt persontransporttilbud for de som reiser med

kystruten sør for Bodø, som igjen fører til at en del reiser som normalt hadde blitt gjennomført med kystruten, flyttes over til andre transportmidler, eventuelt at reisene ikke blir gjennomført.

Ettersom at den større andel av de lokale reisene (reiser med ett til to stopp) gjennomføres i områdene nord for Bodø, vil tiltaket i mindre grad påvirke lokale distansereisende, i forhold til de øvrige distansereisende. Vi vurderer at alternativet samlet sett vil ha en tilsvarende negativ effekt på den samlede persontransportnytteten, som den vi fant for alternativ 3. Derimot vurderer vi at alternativet vil ha en mindre negativ effekt på persontransportnytteten til de lokale reisende, ettersom at de fleste lokale reisene gjennomføres i områdene nord for Bodø.

Godsnytte

Effekten av å korte ned kystrutestrekningen til Bodø-Kirkenes for gods avhenger av hvilken delstrekning man ser på. Det er i dag kun krav om at kystruteoperatørene skal transportere gods på strekningen Tromsø-Kirkenes, dette kravet vil fortsatt kunne gjelde uendret ved dette alternativet. Imidlertid tilbyr operatørene frakt langs hele strekningen, og det er mye gods som transporteres inn og ut av kravområdet, og det er mye gods som transporteres utenfor kravområdet, også sør for Bodø. 46 prosent av godset transportert mellom 3. kvartal 2023 og 2. kvartal 2024 ble enten sendt fra eller til en havn sør for Bodø. Nesten halvparten av alt gods med kystruten vil derfor falle bort dersom ruten kortes inn, hvis ikke godset endrer avsender- eller mottakersted. Vi vurderer at dette kun vil skje i unntakstilfeller.

På grunn av at det frigjøres kapasitet på kystruteskipene ved at det ikke transporteres gods som skal fra eller til havn sør for Bodø, vil transport med kystruten kunne framstå som et mer attraktivt tilbud for frakt av gods som skal mellom havner innenfor Bodø og Kirkenes. Det vil bli større sikkerhet for at dette godset får plass om bord, som gir dette tilbudet økt pålitelighet. Dette kan isolert sett medføre økt transport av gods innenfor strekningen Bodø-Kirkenes. Imidlertid er det svært sannsynlig at vareeiere som transporterer gods innenfor strekningen også har behov for transport til og fra havner sør for Bodø. Disse vareeierne kan legge om sine logistikk løsninger eller legge om eller ned produksjonen om det ikke finnes et transporttilbud med kystruten sør for Bodø, dette vil på sin side kunne føre til at transporttettersspørselen mellom Bodø og Kirkenes reduseres.

20 prosent av godset som ble transportert med kystruten i 2023 gikk mellom kravområdet Tromsø-

Kirkenes og delen av strekningen som ligger utenfor. Noe av dette gikk mellom kravområdet og Bodø og mellomliggende havner, men like fullt er det et stort godsvolum som sendes til og fra delstrekningen nord for Tromsø. Bortfall av dette tilbudet ville gitt dårligere alternativer for transport av gods til Norge nord for Tromsø, med konsekvenser for næringsliv, bosetting og annen utvikling. Vi vurderer dette også som en faktor i vurderingen av godsnytte.

Små og mellomstore virksomheter

Generelt vurderer vi at små og mellomstore virksomheter har størst nytte av kystrutens godstilbud ettersom tilbudet ikke krever et volum av en viss størrelse. Vi legger derfor til grunn at små og mellomstore virksomheter vil tape mest på en innkorting av ruten til Bodø-Kirkenes.

Store virksomheter

Vurderingen følger av avsnittet over, og av at store virksomheter har tilgang på konkurransedyktige alternativer i større grad, slik at en innkorting av ruten antas å ha mindre betydning for disse.

Samlet vurdering:

Samlet vurderer vi at konsekvensen av innkorting av strekningen til Bodø-Kirkenes er middels negativ.

Klimagassutslipp

Alternativet innebærer i likhet med alternativ 3 en reduksjon i antall skip fra 11 til 6. Gitt at de samme kravene til utslipp er gjeldende i dette alternativet som ved en halvering av anløp i alternativ 3, er også forventet effekt på klimagassutslipp den samme.

Gitt at kravet til maksimale gjennomsnittlig utslipp for kystroteflåten i perioden reduseres til i størrelsesorden 88 000 tonn CO₂-ekvivalenter, vil alternativet medføre en reduksjon i årlige utslipp på i gjennomsnitt 74 000 tonn CO₂-ekvivalenter over kontraktsperioden. I likhet med alternativ 3 innebærer dette en reduksjon i samlede utslipp på om lag 40 prosent. Reduksjonen i utslipp skyldes i sin helhet redusert rutedrift.

Dersom ruten i dette alternativet kan dekkes samtidig som skipenes hastighet reduseres, vil potensielt energibruken og utslippene kunne reduseres ytterligere. Det samme gjelder eventuelle andre tiltak som fører til redusert bruk av fossil energi utover utslippskravene.

Statens økonomi

Det er grunn til å tro at dette alternativet vil ha omtrent samme effekt for statens økonomi som

alternativet over om å seile annenhver dag.

Ettersom vi har kommet frem til at en rute mellom Bodø og Kirkenes vil kreve omtrent like mange skip som en rute som seiler annenhver dag er vurderingen vår lik i dette alternativet, stor positiv virkning for statens økonomi.

Lokalt næringsliv

I en situasjon hvor det kun stilles krav om at kysttruten skal seile deler av ruten, for eksempel Bodø-Kirkenes, vil havner og næringsliv som da ikke blir en del av kravområdet påvirkes negativt. Enkelte havner kan miste hele eller deler av inntektsgrunnlaget sitt. Videre kan det være næringsliv langs kysten hvor turister fra kysttruten utgjør en andel av kundegrunnlaget. Disse turistaktørene kan få redusert sitt inntektsgrunnlag dersom kystrouteskipene ikke lenger seiler innom disse havnene. Også i dette tilfellet kan det tenkes at selv om staten kun stiller krav om at det skal seiles på deler av ruten, så kan operatørene velge på kommersielt grunnlag å seile på en større del av ruten. Hvis vi ser bort fra at operatørene kan velge å seile deler av ruten på kommersielt grunnlag, så er vurderingen vår at virkningen kan være stor negativ. Vi vurderer at effekten kan være større for dette alternativet fordi det vil være flere havner og regioner som helt mister aktivitet fra kysttruten.

6.7 Alternativ 5 – Tildele enerett uten vederlag

6.7.1 Beskrivelse av alternativet

En grunnleggende antakelse om kystrutetjenesten, er at markedet ikke vil tilby et tilfredsstillende sjøtransporttilbud på kommersielle vilkår. Hittil har det vært oppstilt en rekke minimumskrav i driften av tjenesten mot utbetaling av betydelige vederlag. Alternativt kan kystroteavtalen innrettes som en ren tjenestekonsesjonskontrakt der driften utføres mot en enerett om å drive sjøtransport på mellomliggende anløp langs kystroteleia. Rederiet (eller rederiene) som får avtale er dermed beskyttet mot konkurranse i samme rute i avtaleperioden. Denne beskyttelsen mot inntektsoverføringer til konkurrenter kan i teorien ha en verdi som kan gjøre det mulig å få utført en kystrutetjeneste med en viss standard til 0 kroner i vederlag.

Ettersom en slik eksklusiv rett til å drive på kysttruten også kan anses som en offentlig støtte, må tjenestekonsesjonsavtalen tildeles basert på forutgående konkurranse. En konkurranse kan sikre at markedet kan levere høyest mulig kvalitet innenfor enerettens verdi og man unngår dermed at leverandøren overkompenseres for oppdraget. Tilbyderne kan i et slikt scenario konkurrere på

faktorer som kvalitet, miljø, gjennomføringskraft eller andre evalueringskriterier utenom pris. Tilbyderen(e) med best uttelling på evalueringskriteriene vinner eneretten(e).

I praksis kan alternativ 5 innrettes på flere måter og med varierende grad av forpliktelser. Staten kan stille minstekrav til en transportstandard som er mulig å levere for 0 kroner, eller innrette konkurransen med tildelingskriterier som favoriserer tilbyderer som leverer høyest kvalitet for distansereisende. Desto flere minimumskrav og forpliktelser, jo lavere blir verdien på enerettene ettersom forpliktelsene vil gi operatørene mindre fleksibilitet og økte kostnader.

I en innledende markedsdialog med dagens to leverandører, påpekes det at en eventuell oppsplitting i flere eneretter på kystrestrekningen, både kan gjøre enerettene mindre attraktive og innebære en mer komplisert anbudsprosess, sammenlignet med en situasjon med kun én enerett. I en hypotetisk konkurransegjennomføring der tilbyderne konkurrerer om flere eneretter, vil en tilbyder måtte sette forbehold om tilbudet, gitt driftsopplegget til vinnere av øvrige eneretter. Det vil dermed være nødvendig med flere forhandlingsrunder for å enes om et samlet driftsopplegg.

Selv en løsning med kun én enerett uten vederlag, vil trolig ha begrenset verdi. Cruiseskip har i dag anledning til å transportere passasjerer mellom havner langs norskekysten, dersom de anløper minst to utenlandske havner før eller etter anløp av en eller flere norske havner, jf. forskrift om passasjerskip i NIS § 3. På denne måten kan et rederi tilby transporttjenester langs norskekysten med full frihet til å disponere skipene, uten en offentlig tjenesteforpliktelse. Dette selv om en annen aktør skulle ha en enerett langs kyststrøteleia.

Vi kan ikke utelukke at en markedsaktør likevel kan finne det interessant å tilby transporttjenester på kyststruten uten vederlag. Økonomien i dagens avtaler tilsier at rederiene må foreta store endringer i dagens tilbud for å veie opp for det tapte vederlaget. Som illustrert i Figur 3-2, er det stor variasjon i antall på- og avstigninger i de ulike havnene. Det er også store sesongvariasjoner i etterspørselen. Ut fra et inntektsperspektiv, vil det være interessant å kun anløpe havnene med høyest trafikkgrunnlag og potensial for mersalg, med flest avganger på sommerhalvåret. Ut fra et kostnadsperspektiv vil det være behov for å redusere kostnadene ved å spare inn på postene som er de store kostnadsdriverne. Utenom avskrivninger av skipsmateriell, er de største kostnadspostene mannskap og drivstoff.

Uten krav fra staten, kan vi tenke oss et transporttilbud i retning av følgende egenskaper:

- Mer enn halvering av anløp (for eksempel ett skip med inntil 2 anløp per døgn)
- Kortere seilingsdistanse med start nord for Bergen og/eller slutt sør/vest for Kirkenes
- Færre avganger på vinterstid
- Tilbud om godsfrakt bortfaller

Tilbudet vil dermed ligne mer på cruisevirksomhet enn lokal kollektivtransport.

6.7.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

Alternativ 5 vil innebære en betydelig reduksjon i transporttilbudet sammenlignet med i dag, og dermed gi en negativ virkning på persontransportnytte i forhold til dagens tilbud. Trolig vil mer enn halvparten av anløpene kuttes. Reisende fra havner som ikke lenger anløpes, vil miste kyststrutetilbudet.

Antallet distansereisende vil bli redusert med reduksjonen i tilbudet. Riktignok vil effekten ikke være helt i takt med reduksjonen i produksjonen, ettersom det er havnene med flest reisende som vil betjenes. Antall reisende har en viss sammenheng med befolkningsantallet i tilknytning til havnen. I Figur 3-1 ser vi at selv om antall distansereisende absolutt er høyt, for eksempel i Trondheim, Ålesund og Bergen, er antall distansereisende likevel lavt i forhold til befolkningsstørrelsen i området. Dette kan henge sammen med at de reisene har flere alternative tilbud og andre reisebehov i disse havnene utover kyststruten.

Lokale distansereisende:

Et tilbud med anløp der etterspørselen i volum er høyest, treffer ikke nødvendigvis der kyststruten har sitt viktigste formål og der behovet for ruten er størst, nemlig lokale distansereisende som har få reisealternativer. Figur 3-9 viser at det er et høyt sammenfall mellom havnene som har en høy andel distansereisende i forhold til befolkningstall og de som enten mister et kollektivalternativ eller får betydelig lengre reisetid med et annet kollektivalternativ.

Samlet vurdering:

Samlet vil alternativet gi en betydelig redusert nytte for distansepassasjerer. Det vil trolig være større sannsynlighet for at tilbudet faller bort i anløp med lavt antall reiser, som er de samme områdene hvor det er et høyere antall lokale distansereiser.

Samtidig er dette anløp hvor behovet for kystruten er høyere fordi det eksisterer få andre alternative transporttilbud.

Godsnytte

Tilbudet om godstransport bortfaller helt. Uten kompenserende tiltak vil dette medføre at godskunder må finne alternative transporttilbud, eller foreta strukturendringer som gjør at godstransportbehovet ikke lenger er der, gjennom nedleggelser eller eventuelt omlokalisering.

Store virksomheter:

Etter vår vurdering vil store og robuste virksomheter kunne finne alternative transporttilbud, i stor grad landbasert på vei, for å kompensere for bortfallet av kystruten. Dette vil lede til omstillingskostnader og potensielt noe økte transportkostnader for disse typene virksomheter, men ikke av veldig stor betydning.

Små og mellomstore virksomheter:

For små og mellomstore virksomheter vurderer vi at konsekvensene blir større, fordi det vil være dyrere å benytte alternative transporttilbud, i en slik grad at lønnsomheten i noen virksomheter blir dårlig, som dermed gir et omstillingsbehov.

Samlet vurdering:

Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha store negative konsekvenser for næringslivet i Troms og Finnmark ettersom godstransporttilbudet med kystruten faller bort, med konsekvenser i størst grad for små og mellomstore virksomheter. Noen bedrifter kan bli nødt til å tilpasse driften til økte transportkostnader, som kan innebære omlokalisering, nedskalering og å avstå fra å gjøre investeringer for å utvikle virksomheten. Leverandører til virksomheter som omstilles som følge av økte transportkostnader vil også kunne tape inntekter, slik at bortfallet av kystruten også vil ha annenordenseffekter for næringslivet ellers.

Klimagassutslipp

Alternativet innebærer mest sannsynlig en kraftig redusert drift langs kystruteleia, sammenlignet med i dag. Dersom staten ikke skal betale noe for driften, er det uklart hvilke krav som eventuelt kan stilles til utslipp fra enerettsdriften. Dersom skipenes hastighet reduseres, vil potensielt energibruken og utslippene kunne reduseres ytterligere. Et kommersielt cruiseskip vil utnytte hele plassen i skipet til overnattingspassasjerer og driften kan da tenkes å gi et større miljøavtrykk enn dagens drift fordi det krever mer drivstoff å drifte hotell og restaurantvirksomhet.

Statens økonomi

Alternativet vil gi staten besparelser fordi det ikke lenger betales vederlag.

Andre virkninger

Lokale havner og lokalt næringsliv ved anløp som ikke lenger betjenes, vil oppleve bortfall av inntekter. For noen virksomheter kan bortfallet kunne være betydelig og utgjøre en stor andel av dagens inntekter.

Ettersom det sannsynligvis vil være anløpene med høyest trafikkgrunnlag som trolig betjenes i dette alternativet, vil lokalsamfunn ved anløp som ikke lenger betjenes oppleve redusert beredskap, særlig på grunn av et mer sårbart veinett, men også på grunn av generelt mindre aktivitet og tilstedeværelse langs kysten.

Den generelle beredskapen i Norge kan også tenkes å bli negativt berørt i dette alternativet. Kystrederiene, deres fartøy og mannskap er en beredskapsressurs i dag. I

Totalberedskapsmeldingen påpekes det blant annet at det er viktig for Norge at nasjonale og kystnære transportbehov kan ivaretas i fredstid og krise. Spesielt viktig er det også med en robust og fungerende «kystflåte» med tanke på Norge som mottaks- og transittland i NATO-kontekst. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025).

I tillegg kan det nevnes at dagens avtaler med kystruterederiene har krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Avtalene er dermed en viktig del av utdanningsløpet for norske sjøfolk. Det er uklart om en enerett vil kunne regulere et tilsvarende krav, gitt at det samtidig ikke skal betales vederlag. Alternativet kan derfor gi negative konsekvenser for utdanning av norske sjøfolk som benyttes i andre deler av maritim sektor, for eksempel lostjenester og sjøforsvaret.

6.8 Alternativ 6 – Ikke statlig kjøp

6.8.1 Beskrivelse av alternativet

I alternativ 6 kjøper ikke staten noen kystrutetjeneste slik de gjør i dag. Rederier som selver et markedspotensial kan tilby et kystrutetilbud som ikke er underlagt statlige krav, men som da heller ikke har beskyttelse mot annen konkurranse på kystruteleia gjennom en enerett. Rederiene er underlagt generelle regler om sjøsikkerhet, klima og miljø med videre i henhold til norsk lov og ratifiserte konvensjoner. Det er ellers ikke regulert noen kapasitetsdekning for distansereisende, krav om frakt av gods, anløpshavner eller avganger fra

statens side, slik som det gjøres i kystruteavtalen i dag.

En rasjonell markedsaktør vil i utgangspunktet kun levere tjenester der de ser muligheter for bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette vil innebære anløp i færre havner ettersom havner med lavt etterspørselsgrunnlag ikke gir nok inntekter til å forsvare anløpet. Antall avganger vil også bli redusert for å kutte kostnader. Fordi det ikke er noen enerett, kan vi se for oss flere aktører med konkurrerende virksomhet på deler av kystruten. Som redegjort for over, har imidlertid cruiseskip i dag anledning til å transportere passasjerer mellom havner langs norskekysten, dersom de anløper minst to utenlandske havner før eller etter anløp av en eller flere norske havner. På denne måten kan et rederi også i dag tilby transporttjenester langs norskekysten med full frihet til å disponere skipene, uten en offentlig tjenesteforpliktelse.

Det er stor usikkerhet om hva som konkret vil kunne leveres av markedet i dette alternativet. En slik kontraktisk tilpasning beror blant annet på rederienes forretningskonsepter, tilgang på skip, mannskap og andre innsatsfaktorer for å drive et kystrutetilbud, hvordan havnene tilpasser seg situasjonen for å tiltrekke rederiene og hvilke samarbeid de har med annet reiseliv.

En overordnet markedsdialog om temaet, tilsier at det kan være noe interesse for å drive et slikt tilbud. Dette tilbudet vil imidlertid være innrettet mot turisme og være redusert sammenlignet med i dag. For å kunne gjøre en mer konkret vurdering av konsekvensene ved en slik innretning, indikerer vi hvordan rederiene kan tenke seg å tilpasse seg i et fritt marked på et overordnet nivå.

- **Skipene:** Samme størrelse på skip som i dag, men færre skip.
- **Ruteplan:** Anløp i ca. 10 havner med høyest etterspørselsgrunnlag. Noe lengre liggetid på dagtid primært, med 1-2 anløp i uka. Differensiering mellom sommerrute og vinterrute. Kan vurdere å søke om transportløyve hos fylkene for å drive rutetransport i fylket.
- **Servicenivå:** Flere tilleggstenester og økt kvalitetsstandard
- **Priser:** Høyere priser uten særskilt rabatt for distansereisende utover pålagte landsomfattende sosiale rabatter.

6.8.2 Vurdering av alternativet

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av hvordan alternativet vil påvirke vurderingskriteriene.

Persontransportnytte

Alternativet vil innebære en betydelig reduksjon av tilbudet. Det er trolig at kun anløpene med høyest etterspørsel bli betjent, kanskje ca. 10 havner. Tilbudet vil være rettet mot det kommersielle markedet, og vil ikke være et tilbud som fremstår som aktuelt for en kollektivreisende. Prisene vil også bli betydelig høyere enn i dag.

Lokale distansereisende:

De lokale korte distansereisende vil miste tilbudet sitt og vil trolig rammes mest i dette alternativet. Som redegjort for over i alternativ 5, vil tilbudet ikke bidra til å dekke transportbehovet som fremstår som viktigst i dag, som er behovet nord for Bodø. Det kan være at skip vil seile innom de største havnene nord for Bodø, men det vil da være et cruisetilbud som ikke lenger fremstår relevant for de lokale distansereisende.

Øvrige distansereisende:

Siden det er de mest trafikkerte anløpene som kan tenkes å bli betjent i alternativet, kan de tenkes at fallet i trafikken ikke blir like stort som reduksjonen i antall havner. Det er imidlertid grunn til å tro at tilbudet blir en del dyrere og at tilbudet blir noe helt annet enn det som er i dag. Det er vanskelig å si hvordan de øvrige distansereisende blir berørt, men sannsynligvis blir de betydelig negativt berørt.

Godsnytte

Tilbudet om godstransport bortfaller helt. Uten kompenserende tiltak vil dette medføre at godskunder må finne alternative transporttilbud, eller foreta strukturendringer som gjør at godstransportbehovet ikke lenger er der, gjennom nedleggelser eller eventuelt omlokalisering.

Store virksomheter:

Etter vår vurdering vil store og robuste virksomheter kunne finne alternative transporttilbud, i stor grad landbasert på vei, for å kompensere for bortfallet av kystruten. Dette vil lede til omstillingskostnader og potensielt noe økte transportkostnader for disse typene virksomheter, men ikke av veldig stor betydning.

Små og mellomstore virksomheter:

For små og mellomstore virksomheter vurderer vi at konsekvensene blir større, fordi det vil være dyrere å benytte alternative transporttilbud, i en slik grad at virksomheten blir mindre lønnsom. Dette vil gi behov for å tilpasse driften i virksomhetene, herunder tiltak som omlokalisering, nedskalering og/eller å avstå fra investeringer for å utvikle virksomheten.

Samlet vurdering:

Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha store negative konsekvenser for næringslivet i Troms og Finnmark ettersom godstransporttilbudet med kystruten faller bort, med konsekvenser i størst grad for små og mellomstore virksomheter. Økte transportkostnader kan medføre at noen bedrifter vil måtte tilpasse driften som følge av redusert lønnsomhet, herunder tiltak som omlokalisering, avstå fra å gjøre investeringer og nedskalering av driften.. Leverandører til virksomheter som omstilles som følge av økte transportkostnader vil også kunne tape inntekter, slik at bortfallet av kystruten også vil ha annenordenseffekter for næringslivet ellers.

Klimagassutslipp

Alternativet innebærer mest sannsynlig en kraftig redusert drift langs kystruteleia, sammenlignet med i dag. Dersom staten ikke skal betale noe for driften, er det uklart hvilke krav som eventuelt kan stilles til utslipp fra enerettsdriften. Dersom skipenes hastighet reduseres, vil potensielt energibruken og utslippene kunne reduseres ytterligere. Et kommersielt cruiseskip vil utnytte hele plassen i skipet til overnattingspassasjerer og driften kan da tenkes å gi et større miljøavtrykk enn dagens drift fordi det krever mer drivstoff å drifte hotell og restaurantvirksomhet.

Statens økonomi

Alternativet vil gi staten besparelser fordi det ikke lenger betales vederlag.

Andre virkninger

Lokale havner og lokalt næringsliv ved anløp som ikke lenger betjenes, vil oppleve bortfall av inntekter. For noen virksomheter kan bortfallet kunne være betydelig og utgjøre en stor andel av dagens inntekter. Ettersom det i dette alternativet kan bli en enda større reduksjon av driften enn med en enerett, er vil konsekvensene blir større i dette alternativet.

Ettersom det sannsynligvis vil være anløpene med høyest trafikkgrunnlag som trolig betjenes i dette alternativet, vil lokalsamfunn ved anløp som ikke lenger betjenes oppleve redusert beredskap, særlig på grunn av et mer sårbart veinett, men også på grunn av generelt mindre aktivitet og tilstedeværelse langs kysten.

Den generelle beredskapen i Norge kan også tenkes å bli negativt berørt i dette alternativet. Kystrederiene, deres fartøy og mannskap er en stor beredskapsressurs i dag. I Totalberedskapsmeldingen påpekes det blant annet at det er viktig for Norge at nasjonale og

kystnære transportbehov kan ivaretas i fredstid og krise. Spesielt viktig er det også med en robust og fungerende «kystflåte» med tanke på Norge som mottaks- og transittland i NATO-kontekst. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025)

I tillegg kan det nevnes at dagens avtaler med kystruterederiene har krav om norske lønns- og arbeidsvilkår. Avtalene er dermed en viktig del av utdanningsløpet for norske sjøfolk. Alternativet kan derfor gi negative konsekvenser for utdanning av norske sjøfolk som benyttes i andre deler av maritim sektor, for eksempel lostjenester og sjøforsvaret.

6.9 Mulige kompenserende tiltak

Noen av alternativene vi har drøftet i dette kapittelet kan innebære en reduksjon eller et bortfall av kystrutetilbudet langs hele eller deler av kystrutestrekningen. Dette kan gi negative konsekvenser for trafikanter og de som har behov for frakt av gods og lokalt næringsliv. I tillegg mister Norge en viktig beredskapsressurs med hensyn til totalforsvar og tilstedeværelse av en daglig transportåre langs norskekysten. For å motvirke noen slike negative effekter, kan staten velge å innføre kompenserende tiltak som reduserer dette nyttetapet. I det følgende vil vi diskutere fire aktuelle tiltak:

1. Hurtigbåtruter for persontransport til sjøs
2. Bussruter for persontransport på vei
3. Bestillingstransport eller drosjetjenester for persontransport
4. Fraktruter for godstransport til sjøs

For å identifisere disse aktuelle tiltakene, forutsatte vi at tiltaket ikke krever vesentlige investeringer i ny infrastruktur. Kystruten medfører også verdiskaping, sysselsetting og annen økonomisk aktivitet langs kysten, men i denne sammenheng har vi konsentrert oss om tiltak for å møte transportbehovet blant lokale distansereisende og for frakt av gods.

6.9.1 Hurtigbåtruter

Beskrivelse av det kompenserende tiltaket

Når vi har vurdert hurtigbåter som kompenserende tiltak, har vi tatt utgangspunkt i at tiltaket dekker det som er identifisert som det viktigste behovet, distansereisebehovet mellom Bodø og Kirkenes. Det er i utgangspunktet mulig å se for seg at hele strekningen mellom Bergen og Kirkenes dekkes, men våre funn indikerer at behovet er lavere fordi det eksisterer alternative transporttilbud der. Vi har

imidlertid beregnet kostnadene av å dekke hele dagens rute med hurtigbåter.

En hurtigbåtrute for persontransport mellom Bodø og Kirkenes innebærer at ruten driftes med hurtigbåter i stedet for dagens kyststruteskip som er større, tilrettelagt for både turisme, persontransportreisende og godstransport. Helt konkret innebærer tiltaket følgende endringer fra dagens kontrakt:

- Staten kjøper kun persontransport på ruten mellom Bodø og Kirkenes
- Staten inngår avtaler med flere operatører
- Innretning av transporten
 - Det settes opp egne avtaler for bestemte strekninger. Eksempelstrekningene er presentert i Tabell 6-2.
 - Det skal gjøres et nordgående og et sørgående anløp per havn per dag på dagtid, med en hurtigbåt som kan ha en snitthastighet omkring 30 knop
 - Det skal være gjennomgående seiling per rute, som oppsatt i Tabell 6-2, for eksempel gjennomgående seiling mellom Bodø og Svolvær, og mellom Svolvær og Harstad.
 - Det skal gå to hurtigbåter per rute. Begge båtene skal ha avgang fra utgangshavn på morgenen, omkring klokken 7.

Endringene fra dagens kontrakt, sikrer et mer rendyrket persontransporttilbud mellom Bodø og Kirkenes. Endringene åpner også for at aktører innenfor ferge- og hurtigbåtmarkedet kan delta i konkurransen. En ulempe med tiltaket er at det ikke blir gjennomgående seiling for passasjer tilbudet, ettersom hurtigbåtene skal gå på dagtid. Det kan tenkes at fartøyene kan tilrettelegges med overnatting, men vi har forutsatt et tilsvarende hurtigbåtkonsept som eksisterer i Norge i dag hvor fartøyene ikke tilrettelagt for overnatting. Hver rute skal starte opp på morgenen, og vil normalt ankomme siste anløpshavn på ettermiddagen. Det innebærer, at dersom man skal reise som person fra Bodø til Kirkenes, må man overnatte i Harstad, Hammerfest og Berlevåg, og man må ta fire ulike båter. Reisetiden fra Bodø til Kirkenes er dermed nokså uendret, men reisetiden mellom havner per rute vil mer eller mindre halveres. For slike lengere reiser er fly et raskere alternativ.

For å sette opp og drifte hurtigbåttilbudet mellom Bodø og Kirkenes, er det behov for totalt åtte hurtigbåter. Det er naturlig å vente at båtene vil måtte ha samme spesifikasjoner som båtene som opererer NEX 1 og NEX 2, som kjører mellom Sandnessjøen, Bodø og Svolvær. MS Elsa Laula Renberg opererer NEX 1. Båten har en marsj fart på

Tabell 6-1: Mulige kompensierende tiltak for å dekke transportbehov

TILTAK 1	TILTAK 2	TILTAK 3	TILTAK 4
HURTIGBÅTRUTER FOR PERSONTRANSPORT	BUSSRUTER FOR PERSONTRANSPORT	BESTILLINGSTRANSPORT ELLER DROSJE FOR PERSONTRANSPORT	FRAKTSKIPRUTER FOR GODSTRANSPORT
Staten inngår flere avtaler som dekker gjennomgående reiser på delstrekninger nord for Bodø og én daglig avgang per nordgående og sørgående retning.	Fylkeskommunene inngår avtaler om bussruter med én daglig avgang mellom anløpsstedene per nordgående og sørgående retning på delstrekninger nord for Bodø.	Fylkeskommunene kjøper drosjetransport som dekker et tilbud for lokale distansepassasjerer som reiser 1-2 stopp nord for Bodø. Dette som en indikasjon på en avtale om kjøp av drosjetjenester eller lignende bestillingstransport.	Staten inngår én avtale om godstransport nord for Tromsø med ett anløp per havn per dag.
Årlig kostnad for det offentlige:	Årlig kostnad for det offentlige:	Årlig kostnad for det offentlige:	Årlig kostnad for det offentlige:
Bodø – Kirkenes: 360 mill. kr	Bodø – Kirkenes: 90 mill. kr	Bodø – Kirkenes: < 210 mill. kroner	Tromsø – Kirkenes: 78 mill. kr
Hele kyststruten: 700 mill. kr	Hele kyststruten: 140 mill. kr	Hele kyststruten < 330 mill. kr	Hele kyststruten: 180 mill. kr

33 knop og den har en passasjerkapasitet på 220 personer. Båten er utstyrt med komfortable seter med justerbar rygg, samt en kiosk for matservering.

Nytten av tiltaket

Tiltaket innebærer at det settes opp optimaliserte hurtigbåtruter for de som har et lokalt og regionalt reisebehov langs kysten. Alle avganger og ankomster gjennomføres på dagtid, og reisetiden innenfor hver hurtigbåtrute halveres sammenlignet med reisetiden med kystruten i dag. Hurtigbåtløsningen er dermed gunstig for å dekke et persontransportbehov, men bare innenfor hver rute. Tiltaket er ikke optimalisert for de lengre reisene, de som skal reise mellom havner som går over flere ruter.

Ettersom avstandene er så store, må passasjerene som skal reise fra Bodø til Kirkenes bytte båt, og overnatte i Harstad, Hammerfest og Berlevåg. Dette koster både penger og tid. Samlet reisetid for transporten fra Bodø til Kirkenes blir ikke kortere, og de som reiser over flere ruter får trolig en mindre komfortabel reise. Dette skyldes blant annet færre og dårligere ombord-fasiliteter, men også mer sjø på grunn av at båtene er mindre og mer utsatt for dårlig vær. Det siste elementet vil trolig også påvirke regulariteten til hurtigbåtene – båter som er mer utsatt for dårlig vær vil i større grad måtte kansellere anløp, som der igjen bidrar til å svekke transportens forutsigbarhet og tillitt.

For de som skal reise over flere ruter, blir forutsigbarhet trolig enda viktigere under hurtigbåt-alternativet, ettersom man ved kansellering kan risikere å bli værfast i Harstad, Hammerfest eller Berlevåg, på vei mellom Bodø og Kirkenes. De lengre reisene vil trolig også bli dyrere for passasjerene, ettersom de reisende selv må ordne overnatting ved havnene hvor hurtigbåtrutene starter/slutter.

I tillegg til at de som reiser lengre avstander i Nordland, Troms og Finnmark får et dårligere tilbud, vil de som reiser sør for Bodø, samt inn og ut av ruteområdet, få et dårligere tilbud. Disse virkningene sammenfaller med de som er nevnt for alternativ 4; omkring halvparten av reisene gjennomføres sør for Bodø, eller inn i/ut av området nord for Bodø. Som nevnt over, vil fly fremstå som et relativt mer attraktivt tilbud for de som har behov for å reise over lengre distanser.

Derimot fant vi i alternativ 4 at de lokale reisene (reiser over ett til to stopp) i mindre grad påvirkes av å kutte anløp sør for Bodø; omkring 80 prosent av de lokale reisene påvirkes ikke av anløpskutt sør for Bodø. Dette hurtigbåttiltaket er i tillegg innrettet på en måte som styrker persontransportnyttens

Tabell 6-2: Eksempelstrekninger

RUTENAVN	UTGANGSHAVN	ANKOMSTHAVN
Kystruten 1	Bodø	Stamsund
Kystruten 1	Stamsund	Svolvær
Kystruten 1	Svolvær	Stokmarknes
Kystruten 1	Stokmarknes	Sortland
Kystruten 1	Sortland	Risøyhamn
Kystruten 1	Risøyhamn	Harstad
Kystruten 2	Harstad	Finnsnes
Kystruten 2	Finnsnes	Tromsø
Kystruten 2	Tromsø	Skjervøy
Kystruten 2	Skjervøy	Øksfjord
Kystruten 2	Øksfjord	Hammerfest
Kystruten 3	Hammerfest	Havøysund
Kystruten 3	Havøysund	Honningsvåg
Kystruten 3	Honningsvåg	Kjøllefjord
Kystruten 3	Kjøllefjord	Mehamn
Kystruten 3	Mehamn	Berlevåg
Kystruten 4	Berlevåg	Båtsfjord
Kystruten 4	Båtsfjord	Vardø
Kystruten 4	Vardø	Vadsø
Kystruten 4	Vadsø	Kirkenes

nettopp de som reiser lokalt. Vi finner at 40 prosent av distansereisene fra havner mellom Bodø og Kirkenes forløper seg over ett til to stopp. En analyse av start- og slutt punkt for reisene mellom Bodø og Kirkenes, viser at omkring 60 prosent av alle distansereisene på strekningen vil forløpe seg over de oppsatte hurtigbåtrutene. En tilsvarende analyse, hvor vi kun tar utgangspunkt i de som reiser lokalt (ett til to stopp), viser at 99 prosent av de lokale reisene mellom Bodø og Kirkenes foregår innenfor de oppsatte hurtigbåtrutene. Disse reisende vil få et bedre tilbud med dette kompenserende tiltaket.

Samlet sett vurderer vi at persontransportnyttens for alle distansereisende er tilsvarende den som vi fant for alternativ 4. Reisende sør for Bodø får et dårligere tilbud. Nord for Bodø vil omkring 60 prosent av de reisende få et bedre tilbud, mens de øvrige får et dårligere tilbud.

Tabell 6-3 Vederlag per kilometer for hurtigbåtkontrakter

	HURTIGBÅTER SOGN OG FJORDANE	REGIONPENDLENE NEX1 OG NEX 2	BÅTRUTER PÅ HELGELAND	BYBÅTSAMBANDENE I BERGEN
Årlig vederlag	75 398 696	88 900 000	42 149 000	80 841 720
Prisnivå basisår	2021	2018	2021	2021
Årlig basiskilometer/ årsproduksjon	246 758	311 844	179 651	253 260
Vederlag per km	306	285	235	319
Prisjustert vederlag	414	415	318	432

Derimot vurderer vi at alternativet vil ha en positiv effekt for de lokale distansereisende, i forhold til alternativ 4. Dette skyldes at de lokale distansereisene i hovedsak foregår innenfor hurtigbåtrutene, som igjen betyr at de lokale distansereisende får et bedre persontransporttilbud.

Kostnad for å etablere tiltaket

For å vurdere hvordan statens økonomi påvirkes av hurtigbåltalternativet, har vi sett på eksisterende hurtigbåtkontrakter i Norge. Blant kontraktene vi har sett på er NEX 1 og NEX 2 som går mellom Sandnessjøen, Bodø og Svolvær, vi har sett på hurtigbåtene i Sogn og Fjordane (under kontrakten *rutepakke 2*), hurtigbåtsambandene på Helgeland og hurtigbåtsambandene i Bergen (Kleppestø-Strandkaiaen og Knarvik-Frekhaug-Strandkaiaen). For hver kontrakt har vi hentet inn det årlige vederlaget som fylkeskommunen betaler for tjenesten, samt årlig antall basiskilometer/årsproduksjon. Ved bruk av disse to nøkkeltallene kan vi beregne vederlag per kilometer, per kontrakt. Ettersom kontraktene er inngått på ulike tidspunkt, må også vederlag per kilometer prisjusteres. Dette gjøres ved bruk av nærsjøindeksen.¹⁵ Beregningene er presentert i Tabell 6-3.

Tabellen viser at vederlag per kilometer varierer i intervallet mellom 318 og 432 kroner. Variasjon i pris henger sammen med en rekke forhold, som blant annet passasjergrunnlag, miljøkrav, pris på leie/kjøp av båter mv. Et gjennomsnitt blant kontraktene gir oss et vederlag per kilometer lik 395 kroner.

Mellom Bodø og Kirkenes er det omkring 1250 kilometer¹⁶. Vi legger opp til ett anløp per dag per retning (et anløp nordgående og et anløp sørgående). Vi legger også opp til at båtene i utgangspunktet skal gå 365 dager per år. Det samlede vederlaget, gitt gjennomsnitt blant kontraktene i Tabell 6-3, beløper seg til 360 millioner kroner per år.

Hurtigbåt fra Bergen til Kirkenes

Dersom vi legger til grunn at hurtigbåter skal erstatte hele kyststruten, fra Bergen til Kirkenes, øker antall kilometer fra 1 250 til 2 400.¹⁷ Om vi legger til grunn den samme kilometersatsen for drift av hurtigbåtene, øker kostnadene til 700 millioner kroner. Det er omkring en dobling av kostnadene.

Dersom hurtigbåter settes inn også for strekningen mellom Bergen og Bodø, fremfor å ikke ha et kompenserende tilbud på strekningen, vil nytten også øke for de som tidligere har benyttet kyststruten som et distansepassasjertilbud sør for Bodø. Derimot har vi tidligere vist at kollektivtransporttilbudet mellom havnene sør for Bodø er relativt bra, i forhold til områdene nord for Bodø. Det er også allerede hurtigbåtruter satt opp mellom flere av havnene. Nytteeffekten av de nye hurtigbåtene vil derfor være lavere, per reise, i forhold til nytteeffekten av hurtigbåter i områdene nord for Bodø.

6.9.2 Bussruter
Beskrivelse av det kompenserende tiltaket

Regionale bussruter er en del av kollektivtransporttilbudet som kjøpes av fylkeskommunene, basert på offentlige anbud. For ekspressbusser og flybusser derimot, er det fri etablering på alle strekninger på vei som overstiger 80 km i luftlinje. En mulig innretning av bussrutetiltaket kan derfor være at myndighetene, for eksempel fylkeskommunene eller staten inngår avtaler om kjøp av bussruter. Tiltaket vil innebære følgende endringer fra dagens kontrakt:

- Myndighetene, for eksempel fylkeskommunene eller staten kjøper kun persontransport mellom Bodø og Kirkenes
- Det inngås én avtale for henholdsvis Nordland, Troms og Finnmark
- Innretning av transporten

¹⁵ Nærsjøindeksen er hentet fra SSB tabell 11585. Prisjustering er gjort fra 2. kvartal i basisår til 2. kvartal 2024.
¹⁶ Beregnet ved bruk av OpenSeaMap

¹⁷ Antar at hurtigbåtene ikke går til Geirangerfjorden og Hjørundfjorden.

- Det én daglig avgang mellom anløpsstedene per nordgående og sørgående retning på delstrekninger nord for Bodø
- Rutene stopper og slutter innenfor fylkeskommunegrensene og det settes opp to til tre bussruter på strekninger internt per fylkeskommune. Rutene kan settes opp som fylkeskryssende dersom staten står for kjøpet eller fylkene samarbeider om kjøpet.
- Transporten kjøres med standard turbusser med sitteplasser til 45-60 personer

Nytten av tiltaket

Tiltaket vil innebære samme frekvens, men ikke nødvendigvis gjennomgående reiser over fylkesgrenser. De reisende vil få lengre reisetider på flere strekninger, mindre servicetilbud og opplevelsesfaktor. Enkelte steder vil bussreisen innebære lange omveier rundt fjorder. Det vil på den andre siden være mulighet for å lage ruteopplegg kun på dagtid, men da med flere bytter. Buss kan være mer utsatt ovenfor uvær og ulykker som fører til kansellerte avganger. Dette gjør seg mer gjeldende om vinteren, ettersom at denne årstiden i større grad er preget av uvær. Sesongvariasjonene i etterspørselen kan også innebære at noen reiser kan bli avvist enkelte steder om sommeren.

Kostnad for å etablere tiltaket

For å anslå kostnadene ved bussrutetiltaket, har vi sett på et utvalg fylkeskommunale busskontrakter i Nordland, Troms og Finnmark. Fra ulike kilder har vi hentet vederlagene som fylkeskommunene må betale busselskapene for å levere tjenester, samt data om produksjonen i rutekilometer, som vist i Tabell 6-3. På tilsvarende måte som i hurtigbåttiltaket, har vi beregnet et gjennomsnittlig vederlag, som deretter prisjustere til 2024-kroner. Det gir oss et gjennomsnittlig vederlag på 40 kroner per rutekilometer.

Den totale distansen av veistrekningene som dekker samtlige anløpshavner i én retning mellom Bodø og Kirkenes, er på 3 126 kilometer. Det gir en kostnad på om lag 90 mill. kroner i året for en daglig bussrute på både nordgående og sørgående retning mellom Bodø og Kirkenes.

Videre sørover fra Bodø, er veistrekningen mellom anløpene til Bergen på 1 704 kilometer. Dersom man forlenger et tilsvarende busstilbud også sør for Bodø, vil kostnaden være ca. 140 mill. kroner.

6.9.3 Bestillingstransport eller drosjetjenester

Beskrivelse av det kompenserende tiltaket

Fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtransporten innenfor hvert fylke. Dette inkluderer ulike former for bestillingstransport. Bestillingstransport kan skje med minibuss, taxi eller spesialbiler og dekker for eksempel skoleskyss, tilrettelagt transport for funksjonsnedsatte eller andre transport som skjer basert på en forhåndsbestilling av transporten ved et konkret behov.

Etter at drosjemarkedet ble liberalisert i 2020, fikk fylkeskommunene hjemmel til å tildele kontrakt om tidsbegrensede eneretter i områder der markedet ikke selv leverte tilstrekkelig nivå på drosjetjenester. Tidligere Viken fylkeskommune er det eneste fylket der det er tildelt eneretter for drosjetjenester. Her har løyvehaverne med enerett en eksklusiv rett til å drive drosjetransport, herunder skoleskyss, i visse områder. Til gjengjeld følger visse forpliktelser i kontrakten, slik som driveplikt på visse tider av døgnet. Alternativt kan fylkeskommune inngå avtaler om kjøp av drosjetjenester for konkrete formål.

Tabell 6-4: Eksempelpriser drosjetjenester

Fra - til	Når	Pris per km
Hammerfest-Øksfjord	Hverdag, dag	29
Hammerfest-Øksfjord	Hverdag, kveld	40
Kirkenes-Vadsø	Hverdag, dag	14
Kirkenes-Vadsø	Hverdag, kveld	19
Stamsund-Bodø	Hverdag, dag	32
Stamsund-Bodø	Hverdag, kveld	43

Et fylkeskommunalt kjøp av bestillingstransport eller drosjetransport, vil kunne innrettes på ulike måter. I dette tiltaket har vi satt opp et forenklet eksempel der det offentlige dekker kostnadene for alle reiser for lokale distansepassasjerer som reiser 1-2 stopp. Dette som en indikasjon på hva en avtale om kjøp av drosjetjenester eller lignende bestillingstransport vil innebære av virkninger. En slik innretning vil trolig ikke være gjennomførbar i

virkeligheten ettersom det ville ha gitt svært uheldige insentiver for høyt forbruk av slike reiser.

Nytten av tiltaket

Drosje som transportform innebærer mer fleksibel avreisetid sammenlignet med rutegående transport som har faste avreisetider. I tillegg kan drosje dekke hele transportbehovet uten bytte. På flere strekninger vil drosje innebære lengre reisetider. Drosjetilbudet vil i tillegg ha lavere servicetilbud og opplevelsesfaktor. Tilbudet vil også være mer sårbart ovenfor uvær og ulykker, som fører til stengte veier..

Kostnad for å etablere tiltaket

Når vi har estimert kostnadene av dette tiltaket, har vi sett nærmere på gjennomsnittlig kilometerkostnad ved drosjetransport i de nordligste fylkene. I Tabell 6-4 viser vi til et utvalg drosjereiser på ulike tider av døgnet og beregnede priser ved hjelp av ulike drosjesentralers priskalkulatorer for forhåndsregnet maksimalpris. Ut fra kilometeravstand på korteste distanse mellom avgangs- og destinasjonssted, har vi beregnet en gjennomsnittspris på ca. 29 kroner per kilometer for drosjetransport, som benyttes for å gi et estimat på kostnadsnivået for drosjetjenester. Dette er en forenklet tilnærming, med priser for hverdager på henholdsvis dagtid og kveldstid for å danne en representativ pris for flesteparten av de gjennomførte reisene.

For å vurdere omfanget av transporten har vi tatt utgangspunkt i passasjertallene mellom anløpsstedene for lokale distansereisende som reiser én til to anløp. Ved å multiplisere passasjertallet med veidistansen mellom de respektive anløpene, får vi antallet passasjerkilometer som en alternativ drosjetjeneste vil måtte dekke.

I 2023 tilsvarte dette omtrent 5,7 mill. passasjerkilometer for strekningen Bodø-Kirkenes og 7,6 mill. passasjerkilometer for hele kyststruten. Kyststruten opplevde en betydelig reduksjon i transportarbeid som følge av koronapandemien, og 2023 ligger stadig en god del lavere enn nivåene i årene før 2020. Med tall fra 2019 ville tilsvarende metode ha gitt 7,2 mill. passasjerkilometer for strekningen Bodø-Kirkenes og 11,2 mill. passasjerkilometer for erstatningstransport på vei.

Rene drosjetjenester til lokale distansereisende nord for Bodø, ville dermed ha gitt en kostnad på om lag 210 mill. kroner i 2019. Dersom man utvider tjenesten til hele kystrestrekningen, ville kostnaden ha vært på 330 mill. kroner i 2019.

En offentlig avtale om bestillingstransport eller drosjetjenester vil kunne medføre noen synergieffekter ettersom flere passasjerer reiser sammen, det er mulig å sette opp transport for samkjøring av flere reisefølger eller oppnå stordriftsfordeler. Vi legger derfor til grunn at 330 mill. kroner gir en øvre indikasjon på hva et slikt tilbud vil kunne koste.

Drosjetjenester som dekker 1-2 anløp er et reelt tilbud i dag. Dersom det offentlige ikke dekker kostnaden, gir ovennevnte estimater en indikasjon på hva det vil koste de reisende å dekke slike drosjetjenester selv.

6.9.4 Fraktskiprute

Beskrivelse av det kompenserende tiltaket

En fraktskiprute for godstransport mellom Tromsø og Kirkenes innebærer at ruten driftes med fraktskip i stedet for dagens kyststruteskip, som er større, tilrettelagt for både turisme, persontransportreisende og godstransport. Helt konkret innebærer tiltaket følgende endringer fra dagens kontrakt:

- Staten kjøper kun frakt av gods på ruten mellom Tromsø og Kirkenes
- Staten inngår avtale med én operatør
- Innretning av transporten
 - Krav om gjennomgående seiling, med ett anløp per havn per dag

Det vil si at transport av gods foregår med en egen rute med rene godsskip. Markedet for godstransport til sjøs vurderes i større grad å ha velfungerende konkurranse enn persontransportmarkedet. De som har behov for å frakte gods har dermed flere alternativer for å kjøpe godstransport direkte fra markedsoperatører. Dette krever gjerne et visst volum og kan være et begrenset tilbud for de som kun har behov for sporadisk frakt av mindre godsvolum. Statens kjøp kan dermed begrunnes som et tiltak som bidrar til å sikre økonomiske aktivitet i distriktene, ettersom tiltaket vil ha særlig betydning for lokal befolkning og små bedrifter som holder til langs kysten i Nord-Norge.

Nytten av tiltaket

Til grunn for vurderingen antar vi at anløpsstrukturen forblir lik som dagens kyststrute mellom Tromsø og Kirkenes. Liggetider og ruteplan antas å optimaliseres ut fra godstransportens behov.

Dagens brukere av godstransporttjenester mellom Tromsø og Kirkenes vil oppleve at det samme tilbudet for transport av gods, med hensyn på

frekvens og stopp på ruten, er tilgjengelig i dette tiltaket, som i dagens situasjon. Tiltaket kan tenkes å framstå som mer pålitelig ettersom behov knyttet til passasjertransporten ikke er en faktor. Gitt at liggetiden kan gjøres romslig nok ved alle anløpshavnene med et eget fraktskip, vil tilbudet kunne framstå som langt bedre for transport på strekningen Tromsø-Kirkenes enn dagens tilbud med kystruten. Derimot, dersom fraktskipene blir mindre i forhold til dagens kystruteskip, er det naturlig at de vil kansellere seilinger i større grad, på grunn av høy sjø og vind.

Bruk av tilpassede fraktskip, utstyrt med kran i tillegg til sideport, åpner for transport av mer forskjelligartet gods enn kystruten tar med i dag. Dette betyr at gods med økt høyde/lengde kan transporteres, potensielt også containere. Det vil antakeligvis åpnes for mer transport av farlig gods ettersom sikkerhetskrav i forbindelse med passasjertransport ikke er en begrensning. Transport av biler vil kunne tilbys, men uten sjåfør og passasjerer ettersom det ikke tilbys passasjertransport. Biltransporttilbudet retter seg dermed mer mot ren befraktning av biler, f.eks. i forbindelse med bilhandel eller forflytning av tjenestebiler.

Kapasiteten for godstransport med et dedikert godsfartøy vil kunne økes sammenliknet med kapasiteten på dagens kystrute. Dagens kystrutefartøy har kapasitet til mellom 50-100 tonn gods per fartøy. Med et rent godsfartøy kan kapasiteten potensielt tidobles. Vi legger derfor til grunn at det vil være tilstrekkelig kapasitet til transporten som etterspørres.

Sammenlikningsgrunnlaget for dette kompenserende tiltaket er dagens kystrute, slik at sammenlikningen foretas mellom et alternativ med dagens strekning Bergen-Kirkenes, og en alternativ strekning mellom Tromsø-Kirkenes. Innkorting av strekningen vil trekke i negativ retning, ettersom tilbudet om direkte godstransport på sjøveien til og fra havner sør for Tromsø faller bort. Forbedret tilbudsstandard for godstransporten ved at behovene til godstransporten rendyrkes, trekker derimot i positiv retning. Samlet vurderer vi at effekten av alternativet på godsnytte er liten negativ.

Tiltaket vil også gi effekter for andre deler av samfunnet. Overordnet kan et tilbud med fraktskip som er mindre enn dagens skip gi følgende effekter:

- Mindre energibruk, som gir en reduksjon i klimagassutslipp og annen negativ miljøpåvirkning.

Tabell 6-5: Kostnadseksempel, godsroute med 5 4 skip, 20 000 tonn gods, oppjustert til 2024-kroner med Næringsindeksen – delindeks andre fartøy

Tidskostnad årlig 5 4 skip, mill. kr	45
Distansekostnad årlig 10 skip, mill. kr	42
Terminalkostnad 70 000 tonn, mill. kr	3,7
Terminalkostnad 65 000 sendinger, mill. kr	2
Totalt, mill. kr.	92,3
Med 20 % kostnadspåslag (overhead)	110,7
<i>Kostnad per tonn, kroner</i>	<i>5 534</i>

- Reduserte havneavgifter og bortfall av inntekter til kommunene som eier havnene.
- Mindre pålitelighet med hensyn til beredskapskapasitet.
- Redusert turisme og tilhørende reiselivs- og næringsaktivitet.

Kostnad for å etablere tiltaket

Kostnadene for en fraktrute mellom Tromsø og Kirkenes kan på lik måte som beregning av et godstilbud Bergen-Kirkenes i kapittel 4.6 beregnes overordnet. Vi legger til grunn at en ren godsroute Tromsø-Kirkenes, med daglige anløp i alle kystrutehavnene kan gjennomføres på 4 døgn tur/retur, slik at det er nødvendig med 4 skip for å få daglige anløp. Vi antar videre at totalt antall tonn gods fraktet er 20 000 på et år, noe over hva som er transportert de siste årene totalt internt i avtaleområdet og inn/ut av avtaleområdet. Basert på kostnadstallene fra Nasjonal godstransportmodell (Grønland, 2022) kommer vi fram til en kostnad per tonn på 5 534 kroner som vist i Tabell 6-5. Samlet kostnad for en godsroute summerer seg til ca. 90 millioner kroner brutto, før godsinntekter er hensyntatt. Kystruteoperatørene hadde i 2023 en gjennomsnittsinntekt på 627,52 kroner per tonn fraktet gods, som redegjort for i kapittel 4.6. Gitt denne inntekten kan vi anta at totale inntekter for en godsroute Bodø-Kirkenes vil være på ca. 12,5 millioner kroner årlig. Dermed blir tilskuddsbehovet for en slik godsroute ca. 78 millioner kroner årlig.

6.10 Samlet analyse av alternativer

Basert på samtaler med relevante aktører, synspunkter i høringsuttalelser og analyser av transportbehovet har vi skissert alternative måter å innrette kystruten på i en framtidig konkurranse.

Alternativene ser på forskjellig seilingsmønster og krav til skipene. Alternativene dekker et bredt mulighetsrom fra mindre justeringer av dagens drift til å ikke kjøpe inn tjenesten. Alternativene utgjør et utvalg av mulige innretninger av kystruten og er ment å skulle synliggjøre konsekvensene av ulike valg.

6.10.1 Oversikt over alternativene

Alternativ 1 og 2 innebærer mindre endringer i tilbudet, enten i form av mindre nedjusteringer eller tiltak som gjør tilbudet mer attraktivt. De tre øvrige alternativene innebærer større kutt i kystrutetjenesten, i form av redusert rutetilbud eller at staten ikke lenger betaler for eller kjøper inn tjenesten.

Alternativ 3 innebærer videreføring av dagens rutestruktur, men at driften reduseres betydelig. I alternativet har vi sett på et eksempel der antall anløp halveres ved å kun stille krav om anløp annenhver dag.

Alternativ 4 innebærer at statens tjenestekjøp avgrenses til anløp mellom Bergen og Kirkenes. Bakgrunnen for alternativ 4 er funn som viser at behovet for kystrutetjenesten er størst fra Bodø og nordover. Dette henger sammen med det øvrige transporttilbudet i dette området er mer begrenset enn sør for Bodø.

I alternativ 5 innrettes kystruteavtalen som en ren tjenestekonsesjonskontrakt der driften utføres mot en enerett om å drive sjøtransport på mellomliggende anløp langs kystruteleia, Rederiet (eller rederiene) som får avtale er dermed beskyttet mot konkurranse i samme rute i avtaleperioden. Denne beskyttelsen mot inntektsoverføringer til konkurrenter kan i teorien ha en verdi som kan gjøre det mulig å få utført en kystrutetjeneste med en viss standard til 0 kroner i vederlag.

Alternativ 6 ser på et scenario hvor staten ikke lenger kjøper inn kystrutetjenesten.

6.10.2 Konsekvenser av alternativene

Alternativ 1 innebærer mindre justeringer i ruteplanen ved at for eksempel innføring av sommer og vinterrute, havner med svært lite trafikk tas ut av ruta og/eller at liggetiden i havner som i dag har lang liggetid reduseres. Antall skip og krav

om daglige anløp holdes uendret. Selv om trafikken er lav i de havnene som eventuelt tas ut av ruta, vil alternativet kunne ha negative konsekvenser for passasjerer og virksomheter tilknyttet disse havnene som benytter kystruten i dag. Alternativet kan også ha negative konsekvenser for aktiviteten i havnene dersom kystruten står for en stor andel av aktiviteten i dag.

På den andre siden kan tiden som frigis i dette alternativet legges til rette for å styrke passasjertilbudet i andre havner og dermed bidra til økt trafikk i disse havnene, for eksempel ved at flere ankomster/avganger legges til dagtid eller at liggetiden i utvalgte havner økes. Alternativt kan frigjort tid benyttes til å redusere skipenes hastighet, og derigjennom legges til rette for redusert energiforbruk med tilhørende utslipp. Justeringer i ruteplanen ved å redusere liggetid i Ålesund på vinterstid kan imidlertid redusere det kommersielle spillerommet i kontrakten. Dette kan på sin side kunne føre til at leverandørene må øke kravet om kompensasjon.

I alternativ 2 ser vi på en ren styrking av kystrutetilbudet, uten at det medfører endringer i dagens ruteproduksjon. Alternativet vil innebære at det må settes inn flere skip eller at skipene som i dag drifter ruten må seile raskere. Tiltak som ulike aktører har pekt på vil kunne bidra til å stryke kystrutetjenesten inkluderer å legge flere ankomster/avganger på dagtid, åpne for biltransport på alle skip og øke liggetiden i havner for å sikre tilstrekkelig tid til lasting og lossing av gods. Alternativet innebærer et bedre transporttilbud både for passasjerer og for gods langs kystruten. Alternativet legger således til rette for både økt passasjer- og godstransport på kystruten. Hvor mange passasjerer og store godsvolum det er snakk om er usikkert. Alternativet vil samtidig innebære en økning i statens kostnader fordi flere krav til skipene, eventuelt økt hastighet eller flere skip, antas å direkte påvirke statens vederlag. I hvilken grad de positive virkningene for passasjerer og godstransport oppveier de økte kostnadene for staten i dette alternativet, er usikkert.

En betydelig reduksjon i kystrutetilbudet ved å halvere dagens drift (alternativ 3) innebærer at antall skip kan reduseres fra elleve til seks. Antall skip er den viktigste driveren for kostnader i kystruteanskaffelsen og utslipp. Alternativet vil dermed legges til rette for en betydelig reduksjon i statens kostnader og i samlede utslipp fra kystrutetjenesten. Samtidig vil alternativet få konsekvenser for personer og virksomheter som benytter kystruten i det daglige ettersom disse må ta i bruk alternative transporter de dagene

kystruten ikke går. For havner der kystruten står for en betydelig del av aktiviteten vil tiltaket også kunne få negative konsekvenser for lokalt næringsliv. For passasjer og gods som ikke er avhengig av daglige avganger på kystruten og kan tilpasse sin aktivitet til endringer i transporttilbudet, forventes ikke alternativet å ha store konsekvenser. Alternativet vil imidlertid kunne føre til at passasjerer og godset som fraktes med kystruten i dag, velger alternative transportformer. Til tross for at alternativet forventes å føre til en reduksjon i antall passasjerer og godsvolum, kan en reduksjon i tilbudet føre til økt kapasitetsutnyttelse på de skipene som seiler ruten.

I alternativ 4 begrenses statens kjøp til anløp mellom Bodø og Kirkenes. Alternativet innebærer derfor en betydelig reduksjon i kystrutetilbudet sammenlignet med dagens tilbud. Dette vil bidra til reduserte kostnader for staten og redusere klimagassutslippene fra kystrutetjenesten. En avgrensing av statens kjøp til anløp mellom Bodø og Kirkenes, kan legge til rette for at passasjer- og godstransporttilbudet mellom Bodø og Kirkenes i større grad tilpasses behovene i området med formål å øke passasjer- og godsgrunnlaget. Alternativet kan således kunne ha en positiv effekt for personer og næringsvirksomheter i området. For personer og virksomheter sør for Bodø, som i dag har hatt nytte av kystruten fordi de har behov for transport i området mellom Bergen og Kirkenes, vil alternativet innebære at de vil måtte ta i bruk alternativ transport og vil således ha negative konsekvenser for disse. Vi finner imidlertid at en større andel av de som benytter kystruten som et lokalt persontransporttilbud, reiser mellom Bodø og Kirkenes. Alternativet vil dermed i mindre grad ramme lokale distansereisende i forhold til øvrige distansereisende.

I alternativ 5 lyses det ut en eller flere eneretter som i teorien kan ha en verdi som kan gjøre det mulig å få utført en kystrutetjeneste med en viss standard til 0 kroner i vederlag. Det usikkert hvordan markedet vil respondere i en eventuell konkurranse om eneretter. Vi kan imidlertid ikke utelukke at en markedsaktør likevel kan finne det interessant å tilby transporttjenester på kystruten uten vederlag. Økonomien i dagens avtaler tilsier uansett at rederiene må foreta store endringer i dagens tilbud for å veie opp for det tapte vederlaget. Tilbudet vil trolig tilsvare eller ligne et cruisetilbud og begrenses til anløpene som har det høyeste trafikkgrunnlaget. Det blir trolig færre avganger og det vil ikke tilbys frakt av gods. Godset vil sannsynligvis heller fraktes med lastebiler. Dette vil gi noe økte kostnader for store virksomheter og høyere kostnader for små og mellomstore

virksomheter. Et antall små virksomheter i kystrutehavnene vil trolig ikke kunne drive lønnsomt uten kystruten som transportalternativ og derfor måtte foreta strukturendringer. Trolig vil mer enn halvparten av anløpene kuttes. Reisende fra havner som ikke lenger anløpes, vil miste kystrutetilbudet. I tillegg vil tilbudet trolig bli redusert i vintersesongen, noe som er særlig uheldig for personer med et reisebehov der hvor uvær og ulykker i større grad fører til stengte veier. Vår vurdering er at det er særlig lokale distansepassasjerer som blir mest rammet av et slikt alternativ. Et tilbud med anløp der etterspørselen i volum er høyest, treffer ikke nødvendigvis der kystruten har sitt viktigste formål og der behovet for ruten er størst, nemlig lokale distansereisende som har få gode alternativer.

I alternativ 6 overlates tilbudet til kommersielle aktører. Det betyr at det ikke lyses ut eneretter som kunne sikret et visst tilbud. Alternativet innebærer sannsynligvis at tilbudet reduseres ytterligere enn i alternativ 5. Kanskje kan 10 havner bli betjent, men med et helt annet tilbud enn i dag, tilsvarende et kommersielt cruisetilbud med få avganger og høyere priser. Tilsvarende som i alternativ 5 vil de lokale distansepassasjerene rammes mest, og lokalbefolkningen som mister tilbudet vil oppleve et transporttilbud som har redusert pålitelighet og beredskap. Også i dette alternativet vil godset som i dag fraktes på Kystruten overføres til lastebiltransport. Dette vil føre til at noen bedrifter må tilpasse driften til økte transportkostnader, som kan innebære omlokalisering, nedskalering og å avstå fra å gjøre investeringer for å utvikle virksomheten. I alternativer som gir store kutt i kystrutedriften, vil lokalt næringsliv og havner rammes av at kystruten ikke eksisterer slik den gjør i dag, og oppleve inntektstap. I tillegg vil beredskapen påvirkes negativt ved for eksempel ulykker, uvær og andre hendelser som resulterer i stengte veier. Kystruten har i dag krav om å bruke norsk mannskap. I tillegg tar rederiene inn lærlinger som bidrar til å sikre kompetanse i maritim sektor..

6.10.3 Kompenserende tiltak

Flere av alternativene innebærer en reduksjon eller et bortfall av kystrutetilbudet langs hele eller deler av kystrutestrekningen. Som nevnt over vil det gi negative konsekvenser for trafikanter og de som har behov for frakt av gods og lokalt næringsliv. I tillegg mister Norge en viktig beredskapsressurs med hensyn til totalforsvar og tilstedeværelse av en daglig transportåre langs norskekysten. For å motvirke noen slike negative effekter, kan staten velge å innføre kompenserende tiltak som reduserer dette nyttetapet.

Tabell 6-6 oppsummer kompenserende tiltak vi har sett på i vår utredning. Det understrekes at kostnadsanslagene er gjort på et overordnet nivå, og har trolig et stort usikkerhetsspenn.

Tabell 6-6 Oppsummering av kompenserende tiltak for ulemper av bortfall av kystruten

Ulempe	Kompenserende tiltak	Anslag årlig kostnad
Personer mister sjøtransporttilbud mellom Bergen og Kirkenes (Bodø-Kirkenes i parentes)	Hurtigbåt	700 MNOK (360 MNOK)
	Buss	140 MNOK (90 MNOK)
	Bestillingstransport eller drosje	<330 MNOK (<210 MNOK)
Næringsliv mister sjøtransporttilbud for frakt av gods mellom Tromsø og Kirkenes (Bergen-Kirkenes i parentes)	Fraktruter	78 MNOK (180 MNOK)

Selv om alle de kompenserende tiltakene vil være billigere enn dagens kystrutedrift (som koster om lag 1,2 mrd kroner), vil transporttilbudet være mindre robust enn i dag. Hurtigbåt og fraktskip er mindre enn dagens kystruteskip og vil gi en større risiko for kanselleringer ved dårlig vær. Buss og drosje vil på sin side ha en sårbarhet ved stengte veier. Tilbudet kan imidlertid ha større grad av fleksibilitet og det blir enklere å sette opp avganger og ankomster på dagtid. Noen steder kan reisetiden bli lang med buss og bil, særlig ved fjorder. Et rent godsfartøy kan gi økt kapasitet og kapasiteten kan potensielt tidobles. Dagens kystrutefartøy har kapasitet til mellom 50-100 tonn gods per fartøy.

6.10.4 Markedsdialog som verktøy for å avdekke interesse

Alternativene vi har vurdert, utgjør et utvalg av mulige innretninger av kystruten, og er ment å skulle synliggjøre konsekvensene av ulike valg. Det er imidlertid beheftet høy usikkerhet om hvilke markedstilpasninger og markedsløsninger som markedsaktører faktisk ville ha realisert i et åpent marked eller respondere i ulike former for konkurranse om kystrutedrift. Det kan derfor være nyttig å gjennomføre markedsdialog eller be om informasjon (RFI) om nettopp dette, før det gjøres et konkret valg for fremtidens kystrutedrift.

Det vises for eksempel til at Jernbanedirektoratet i 2024 gjennomførte en RFI hvor markedet ble bedt om å gi informasjon om interessen for kommersiell

persontogdrift på strekninger i sør. I februar 2025 ba direktoratet om informasjon fra togoperatørene gjennom en RFI for kommersiell drift av Flåmsbana.

Selv om vår analyse belyser konsekvensene av å gjøre ulike valg, vil det alltid være en stor fordel å kunne supplere med informasjon fra det faktiske markedet. I tillegg til å kunne bidra til en mer effektiv og velfungerende anbudskonkurranse, kan en RFI bidra til å gi informasjon om faktisk interesse for kommersiell drift.

Operatørene som svarer på RFI-en vil i utgangspunktet kunne ha insentiver til å påberope et potensial for kommersiell drift for å åpne for en opsjon om dette og fordi det uansett ikke vil være forpliktende. Mange positive svar om at det er grunnlag for kommersiell drift bør derfor i utgangspunktet etterprøves i størst mulig grad.

Svar i en RFI bør derfor begrunnes slik at det er mulig å vurdere realismen i svaret. Konkret kan det bes om informasjon gjør det mulig å sjekke om driftsopplegget fremstår realistisk i praksis, for eksempel ved å spørre om informasjon om:

- Antall avganger
- Tidspunkter for avganger
- Bruk av fartøy
- Behov for personell
- Billettprising
- Forventet markedsutvikling
- Overordnede kalkyler for en forenklet business case

Noen av punktene over kan det være naturlig å snakke med operatørene med i et oppfølgingsmøte hvor operatør får mulighet til å legge frem, forklare og begrunne planen for kommersiell drift.

7. Strengere krav til klimagassutslipp

I dette kapittelet vurderer vi konsekvensene ved innføring av strengere krav til klimagassutslipp enn det som følger av dagens kontrakt. Å erstatte bruk av fossilt drivstoff med biodrivstoff vil være den enkleste og billigste måten å redusere utslippene fra kysttruten på, men bærekraftig bruk av biodrivstoff er utfordrende. Miljødirektoratet anbefaler derfor at biodrivstoff kun fremmes gjennom nasjonale omsetningskrav og at offentlig innkjøp ikke bør benyttes til dette. Elektrifisering, omlegging til bruk av grønt hydrogen eller andre nullutslippsdrivstoff vil innebære betydelige merkostnader. Kostnaden forventes å øke jo strengere utslippskrav som stilles, da det vil kreve flere nullutslippsskip og et større nettverk av lade- og bunkringsløsninger. Ved innføring av strengere utslippskrav mener vi myndighetene først bør vurdere nærmere hvordan kystrotekontrakten kan innrettes for at den skal bidra til en effektiv utvikling av infrastruktur som legger til rette for utslippsreduksjoner i større deler av kystfarten.

7.1 Beskrivelse av alternativet

I gjeldende kontrakt er det satt krav til maksimale årlige klimagassutslipp og maksimale gjennomsnittlige klimagassutslipp over kontraktsperioden, jf. Tabell 7-1. I tillegg setter kontrakten spesifikke krav til svovelinnhold i drivstoff som benyttes, og det er ikke tillatt å benytte tungolje som drivstoff (Samferdselsdepartementet, 2017).

Tabell 7-1 viser videre en oversikt over krav til maksimale årlige klimagassutslipp og maksimale gjennomsnittlige klimagassutslipp i

kontraktsperioden dersom kravene til utslipp reduseres med 20 til 50 prosent.

7.2 Vurdering av alternativet

Hurtigruten sin kystroteflåte oppfylte ikke kravene til maksimale årlige klimagassutslipp verken i 2022 eller 2023.¹⁸ Hurtigruten forteller at de vil benytte biodrivstoff for å oppnå fastsatte krav til maksimale gjennomsnittlige klimagassutslipp i gjeldende kontraktsperiode.

Havila forventer å oppfylle gjeldende krav til maksimale årlige klimagassutslipp også ved full drift.¹⁹ For å oppfylle utslippskravene som er satt kan Havila erstatte noe bruk av naturgass (LNG) med biogass (LBG).

Ved innføring av strengere utslippskrav i den neste kontraktsperioden kan operatørene gjennomføre følgende tiltak som alternativ til, eller i tillegg til, å ta i bruk biodrivstoff (jf. omtale i avsnitt 5.5):

- Elektrifisering: Øke bruken av elektrisitet gjennom hybridisering og oppgradering til større batterikapasitet.
- Ombygging av eksisterende skip: Havila kan oppgradere skipene sine slik at LNG kan erstattes med hydrogen. Hurtigruten har fått foreløpig tilbakemelding på at de kan oppgradere sine skip til å ta i bruk metanol.
- Bygge nye skip som er tilrettelagt for bruk av nullutslippsteknologi, jf. Hurtigrutens «Sea Zero»-konsept.

7.2.1 Gjennomførbarhet

Dersom eksisterende kystroteflåte legges til grunn, vil, dersom dagens rute videreføres, enhver innstramming av utslippskravene innebære at operatørene må gjennomføre tiltak for å redusere sine utslipp.

Den enkleste måten for operatørene å redusere utslippene på, er ved å erstatte bruk av fossilt drivstoff med biodrivstoff. Tiltaket krever ikke ombygging av skipene eller etablering av ny infrastruktur i havnene. Tilgangen på bærekraftig biomasse er imidlertid begrenset. Det gjør det utfordrende å ta i bruk biodrivstoff. Miljødirektoratet publiserte i august 2024 en rapport som tar for seg dagens bruk av biodrivstoff og bærekraft-

¹⁸ I 2021 oppfylder Hurtigruten krav til maksimale årlige klimagassutslipp for pakke 2 (4 fartøy), men ikke for pakke 1 (3 fartøy). Vi ser i vurderingen bort fra 2021 da driften var preget av tiltak ifm. koronapandemien som medførte redusert drift.

¹⁹ Havila har ikke ennå hatt full drift på alle sine skip. De opplyser at rapport energibruk fra Havila Capella i 2023 er representativt for et år med full drift og full lading. Dersom rapporterte utslipp for Havila Capella i 2023 legges til grunn for alle Havilas fire kystroteskip vil samlede skip utgjøre totalt om lag 61 500 tonn CO₂-ekvivalenter.

Tabell 7-1: Krav til maksimale utslipp gitt ulike grad av innstramming av dagens utslippskrav

Endring krav	Pakke	Antall fartøy	Maks årlige utslipp [tonn CO ₂ -ekv.]	Maks gj.snitt utslipp i kontraktperioden [tonn CO ₂ -ekv./år]	Øvrige krav
Ingen	Pakke 1	3	47 000	44 000	- Innhold av svovel < 0,1 % - Forbud tungolje
	Pakke 2 og 3	4	63 000	59 000	
	Totalt	11	173 000	162 000	
- 20 %	Pakke 1	3	37 600	35 200	- Innhold av svovel < 0,1 % - Forbud tungolje
	Pakke 2 og 3	4	50 400	47 200	
	Totalt	11	138 400	129 600	
- 30 %	Pakke 1	3	32 900	30 800	- Innhold av svovel < 0,1 % - Forbud tungolje
	Pakke 2 og 3	4	44 100	41 300	
	Totalt	11	121 100	113 400	
- 40%	Pakke 1	3	28 200	26 400	- Innhold av svovel < 0,1 % - Forbud tungolje
	Pakke 2 og 3	4	37 800	35 400	
	Totalt	11	103 800	97 200	
- 50 %	Pakke 1	3	23 500	22 000	- Innhold av svovel < 0,1 % - Forbud tungolje
	Pakke 2 og 3	4	31 500	29 500	
	Totalt	11	86 500	81 000	

Note: Endring i krav til utslipp er beregnet opp mot krav i gjeldende kontrakt

utfordringer knyttet til bruk av biodrivstoff (Miljødirektoratet, 2024a). Miljødirektoratet viser til at det er krevende å vurdere hva som anses som bærekraftig nivå på bruk av biodrivstoff i et land. Direktoratet anbefaler derfor at det ved offentlige innkjøp ikke innføres krav eller andre virkemidler som fremmer bruk av biodrivstoff. Med dette holder Miljødirektoratet (2024) fast tidligere hovedanbefaling om å rendyrke omsetningskrav som virkemiddel for bruk av biodrivstoff i Norge.

Uten bruk av biodrivstoff vil en innstramming av gjeldende utslippskrav innebære at eksisterende kyststruteflåte må bygges om og/eller at operatørene(e) må bygge nye skip. Hybridisering og å øke batterikapasiteten på eksisterende skip vil kunne bidra til noe utslippsreduksjon. Havila forventer at å tredoble batterikapasiteten på deres skip vil kunne bidra til å redusere utslippene med fem til ti prosent. For ytterligere utslippsreduksjon må operatørene gjennomføre andre tiltak. Havila vil kunne redusere sine utslipp med 20 prosent for hvert skip som bygges om og tar i bruk hydrogen.

Hurtigruten planlegger å sette i drift sitt første skip som kan driftes uten utslipp innen 2030 (Hurtigruten, 2024b). Dette vil bidra til å redusere Hurtigrutens utslipp i størrelsesorden 10 til 15 prosent, basert på rapportert energibruk i 2023. For at tiltakene skal ha effekt krever det tilgang på

Bærekraftig bruk av biomasse

For at bruk av biodrivstoff skal bidra til reduserte klimagassutslipp, må biomassen som går til produksjon av biodrivstoff som et minimum være høstet fra landareal som forvaltes på en bærekraftig måte, og som har et stabilt og økende karbonlager over tid. Miljødirektoratet viser i sin vurdering til at økt bruk av biodrivstoff i Norge kan føre til avskoging i andre land, og derigjennom gi store klimagassutslipp og tap av natur. Risikoen for avskoging og økte globale utslipp varierer avhengig av type biodrivstoff. Biodrivstoff produsert basert på rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk, skogbruk og trebasert industri har lavest risiko for avskoging og økte globale utslipp (avansert biodrivstoff fra A-råstoff). Miljødirektoratet forventer at biodrivstoff med gode bærekraftsegenskaper vil være en svært knapp og kostbar ressurs både i 2030 og i 2050, og de viser til at det er krevende å vurdere hva som anses som bærekraftig nivå for bruk av biodrivstoff i et land. Miljødirektoratet anbefaler derfor at virkemidler som fremmer bruk av biodrivstoff bør avgrenses til omsetningskravene. Fra 2023 dekker omsetningskravene for biodrivstoff nesten hele det norske drivstoffmarkedet, inkludert sjøfarten.

Kilde: Kunnskapsgrunnlag til kontrollpunkt for flytende biodrivstoff (Miljødirektoratet, 2024)

infrastruktur i havn for ladning og/eller bunkring av nullutslippss drivstoff.

De fleste av våre informanter er positive til innstramming av gjeldene utslippskrav i neste kontraktsperiode. Flere peker på at de mener kyststruten er godt egnet for å legge til rette for å redusere utslippene fra kysttransporten, også utover kystretetjenesten, dersom kravene i kontrakten medfører etablering av infrastruktur som andre skip også kan benytte seg av.

Samtlige informanter påpeker samtidig at de ikke anser det som gjennomførbart at kystretetflåten, slik den er i dag, skal være utslippsfri fra 2031. De peker både på at det kan være krevende å få på plass skipene som trengs og nødvendige infrastrukturløsninger på land innen så kort tid. De viser til at det er mer realistisk med en gradvis innfasing av nullutslippsskip og etablering av infrastruktur i løpet av neste kontraktsperiode.

7.2.2 Klimagassutslipp fra drift

Ved innføring av strengere utslippskrav forventer vi at operatørene vil tilpasse seg disse på den måten som gjør at de billigst mulig oppfyller kravene i kontrakten. Vi forutsetter samtidig at straffen for å ikke oppfylle kravene er så høy at operatørene ikke vil velge å la være å redusere sine utslipp og heller betale straffen. Gitt disse forutsetningene forventer vi at effekten på klimagassutslipp i all hovedsak vil følge av hvilke utslippskrav som settes i kontrakten.

Dersom utslippskravene som settes justeres ut ifra ruteproduksjon og antall skip, slik at pakken av skip som anbudsutsettelse har samme vilkår som i dag, vil alternativet ikke innebære noen endring i utslipp per pakke av skip. Alternativene 3, 4 og 5 innebærer imidlertid en reduksjon i kystretetjenestetilbudet og dermed i seilt distanse. Det vil redusere samlet energibruk og utslippene fra kyststruten, sammenlignet med videreføring av dagens rute (alternativ 1 og 2).

Reguleringer og virkemidler som bidrar til å øke kostnaden ved bruk av fossilt drivstoff og/eller lønnsomheten ved å ta i bruk nullutslippsteknologi vil kunne legge til rette for utslippsreduksjoner ut over fastsatte krav. Det forventer vi vil være tilfellet dersom kostnaden ved å benytte fossilt drivstoff blir høyere enn bruk av nullutslippsteknologi. Faktorer som bidrar til dette, er:

- Nasjonale CO₂-avgifter
- Utvidelse av EU ETS og virkemidler som støtter opp under IMOs strategi
- Eventuelle andre virkemidler/støtteordninger som bidrar til å redusere kostnaden ved produksjon av alternative drivstoff (eks.

støtteordninger for produksjon av hydrogen, e-metanol ol.)

- Dersom kyststrutens kunder (passasjerer og/eller næringslivet) er villige til å betale en høyere pris for transport/frakt av varer hvis skipene er nullutslippsskip

7.2.3 Klimagassutslipp i et livsløpsperspektiv

Klimagassutslipp skapes ikke bare av drift. Det vil også være utslipp assosiert med ombygging, produksjon av nødvendige komponenter og etablering av infrastruktur mm.

Bygge nye skip

Bygging av nye skip med lav- eller nullutslippsteknologi medfører betydelige utslipp i produksjonsfasen. Hovedårsaken er det store materialbehovet (spesielt stål) og energi til skipsverft/produksjon. Utslippene vil her være avhengige av energimiksen i det landet skipet er produsert.

I en livsløpsstudie av en elektrisk ferge utgjorde byggingen av skipet rundt 1 833 tonn CO₂e, hvor stålstrukturen alene sto for nesten 40 prosent (SAFETY4SEA, 2022). Resten kom fra batteriproduksjon, fremdriftsutstyr og andre komponenter. Studien anslo også at for en helelektrisk ferge med fornybar strømforsyning, kan over halvparten av de totale utslippene komme fra bygging og utstyr – ikke drift.

Stål utgjør størstedelen av konstruksjonen til et skip og har et høyt karbonavtrykk. Produksjon av 1 tonn stål i Europa innebærer typisk 1,85 tonn CO₂-utslipp (Norsk Industri, 2023). Noen produksjonsmetoder kan innebære mer enn 3 tonn CO₂ per tonn stål. For et middels stort skip betyr dette mange tusen tonn CO₂ bare fra stålet.

Videre anslo verftet Green Yard (2024) at gjenbruk av et eksisterende skrog sparte minst 4 500 tonn CO₂ sammenlignet med å bygge et nytt skip i stål. Dette gir en indikasjon på størrelsesordenen av CO₂-utslipp ved bygging av et nytt skip.

Aluminium brukes noen ganger i overbygg eller lette komponenter for å redusere vekt. Det globale gjennomsnittet for CO₂-utslipp ved aluminiumsproduksjon er 14,4 tonn CO₂e/tonn aluminium (CICERO, 2020). Vannkraftbasert aluminium i Norge har et avtrykk på under 3,5 tonn CO₂e/tonn aluminium mens tilsvarende produksjon i Kina, basert på kullkraft, har et avtrykk på nærmere 20 tonn CO₂e/tonn (Norsk Industri, 2016). Selv om aluminium kan redusere skipsvekt og dermed driftsutslipp, «betaler» man i form av relativt høye produksjonsutslipp for materialet.

Komposittmaterialer (FRP) kan i noen fartøyer erstatte stål for å spare vekt. Produksjon av glassfiberarmert polymer (GFRP) krever ingen energikrevende smelteprosesser, så karbonavtrykket er ofte lavere enn for metall. Composite Tech (2024) anslår at 1 tonn GFRP gir rundt 0,18 tonn CO₂-utslipp per tonn produsert. Dette er rundt 90 prosent lavere enn stål, men i praksis benyttes kompositt mest på mindre fartøy. Kystruteskip vil i hovedsak være av stål med eventuelt noe aluminium.

Produksjonsprosessen på verftet (sveising, maskinbearbeiding, maling mm.) bidrar også. For eksempel kreves det tusenvis av liter maling og mye energi til utrustning av et nytt skip (Maritime Bergen, 2019). Likevel er det produksjonen av selve skroget som vil ha størst påvirkning på CO₂-utslippene.

Oppsummert vil bygging av nye kystruteskip gi utslipp i størrelsesorden flere tusen tonn CO₂e per skip. Stål dominerer karbonavtrykket, mens aluminium og spesialutstyr (batterier, motorer) også bidrar. Gjenbruk og oppgradering av eksisterende skip kan spare store utslipp nettopp fordi man unngår mye ny materialproduksjon.

Etablere ny ladeinfrastruktur

Ladeinfrastruktur og energiforsyning på land vil også innebære utslipp.

Produksjon av litium-ion-batterier er energikrevende og medfører betydelige utslipp per kWh. IVL Svenska Miljöinstitutet (2019) anslø, på oppdrag for Energimyndigheten, utslipp på mellom 61 og 106 kg CO₂e/kWh produsert batteri, avhengig av energikilden, med et mulig tak rundt 146 kg CO₂e/kWh.

Produksjonen av en batteripakke på 6,1 MWh, tilsvarende den Havila har (Havila, 2022), ville dermed hatt utslipp på rundt $6\,100\text{ kWh} \cdot 75 - 100\text{ kg CO}_2/\text{kWh} = 458 - 610\text{ tonn CO}_2\text{e}$. Altså kan bare batteriet om bord på et nytt kystruteskip «koste» rundt et halvt kilotonn CO₂e å produsere.

Ladestasjoner og strømtilførsel i havn er nødvendig for å lade batteriene raskt. Dette kan også måtte kreve oppgradering av strømmettet. Dette vil innebære produksjon av transformatorer, kraftkabler, effektbrytere, kjølesystemer og annet utstyr – typisk stål, kobber, aluminium og betong. Disse materialene har sine egne karbonavtrykk. En livssyklusanalyse av landstrømanlegget i Bergen havn viser at produksjon og transport av materialene til anlegget sto for ca. 734 tonn CO₂e (Faust, 2021). Av dette sto materialene for

transformatoren, som er nødvendig for å konvertere høyspent elektrisitet fra landnettet til skipenes behov, for rundt 210 tonn CO₂e. En stor transformator kan inneholde 4 060 kg stål (171,5 tonn CO₂e) og 910 kg kobber (38,9 tonn CO₂e). I tillegg kommer utslipp i forbindelse med frekvensomformere, kraftkabler og stål og betong i kaianleggene.

I noen tilfeller kan det også være nødvendig å installere bufferbatterier på land for å jevne ut belastningen. Disse kan sakte lades opp fra nettet og raskt overføre energi til skipet. Slike stasjonære batterier vil ha tilsvarende produksjonsutslipp per kWh som nevnt over. I tillegg vil nettilknytning, altså nye kraftlinjer eller kabler fra transformatorstasjoner, gi utslipp.

Skrote gamle skip

Når eldre diesel- eller LNG-drevne kystruteskip fases ut for lavutslippsskip, oppstår utslipp knyttet til resirkulering/skroting av de gamle skipene.

Demontering og skjæring vil være nødvendig for å bryte opp skipet. Typisk vil man måtte bruke gasskuttere. En studie viser at brenning med gasskutter og bruk av anleggsmaskiner er de største kildene til CO₂ under demonteringen (Mitra, et al., 2020). Rundt 40 dagers arbeid med kutting kan være nødvendig for større skip.

Resirkulering av materialer vil ha stor klimaeffekt. Det brukes energi for å omsmelte eller omarbeide skrapmetallet, men man unngår samtidig produksjon av like mye nytt stål. I moderne elektriske lysbueovner for stål er utslippet rundt 0,36 tonn CO₂ per tonn resirkulert stål (Sustainable Ships, 2022). Dette betyr at hvis et skip har for eksempel 5 000 tonn gjenvinnbart stål, vil omsmeltingen kunne slippe ut rundt 1 800 tonn CO₂. I tillegg kommer bruk av diesel til maskiner.

Samtidig spares store utslipp gjennom resirkulering. Hvert tonn skrapstål som erstatter nyprodusert stål unngår cirka 1,5 til 1,8 tonn CO₂ som ellers ville blitt sluppet ut (circularconomy.earth, 2025 og Sustainable Ships, 2022).

Avfallshåndtering av farlige materialer som oljefyringsrester, maling med tungmetaller, kjølemedier (HKFK/HFK-gasser) og asbest fra gamle skip vil også kunne gi noe CO₂-utslipp fra transport og behandling ved høye temperaturer. Dette vil være relativt små bidrag sammenlignet med metallene. Transport av skipet til opphuggingsstedene (for eksempel i Tyrkia eller Sør-Asia), enten ved at det slepes eller fraktes, innebærer også drivstoffbruk.

Oppsummert vil skroting av kystskuter ha en klimakostnad knyttet til demontering og materialgjenvinning. Selve opphuggingen slipper ut noe CO₂, men omsmeltingen og gjenvinningen av stål kan medføre flere tusen tonn CO₂ for et stort skip. Dette er likevel langt mindre enn utslippene ved å produsere tilsvarende mengde nytt stål. Det er derfor klimamessig mest gunstig med materialgjenvinning, og man må innregne dette som del av «prisen» på klimaomstillingen. I SAFETY2SEA (2022) sin analyse av en batteriferge utgjorde skrottingsfasen rundt 1 124 tonn CO₂e. Dette tallet vil variere betydelig avhengig av skipsstørrelse og gjenvinningsmetode.

Andre hensyn

I tillegg til nybygg, ladeinfrastruktur og skroting vil en rekke andre tiltak for en omstilling av kyststruten generere utslipp.

Det vil være utslipp ved produksjon og distribusjon av alternative drivstoff dersom skipene skal seile med null utslipp i drift. For eksempel vil grønt hydrogen kreve elektrolyse med strøm. Det vil medgå mye stål, betong og energi i konstruksjonen av elektrolyseanlegg og eventuelle anlegg for å syntetisere ammoniakk. Transport og lagring av drivstoffene vil også ha utslipp. For eksempel må hydrogen kjøles eller komprimeres og fraktes i spesialtankere eller rør.

Det vil også være utslipp ved utskifting og oppgradering av utstyr. Dette kan komme fra å etterinstallere utslippsreducerende teknologi. For eksempel vil produksjon av en stor skipspropell, med flere tonn bronse/stål, eller en batteripakke til et eksisterende skip gi ekstra CO₂-utslipp. Det er likevel store muligheter for å gjenbruke komponenter og skrog ved ombygging. Green Yard (2024), for eksempel, reduserte utslipp med 919 tonn CO₂ ved å gjenbruke utstyr.

Det vil også kunne være utslipp ved vedlikehold og logistikk. Noen nye systemer, som brenselceller, kan ha kortere levetid enn dieselmotorer. Produksjon av reservedeler og bytte av komponenter kan medføre utslipp. Batterier har også begrenset levetid.

7.2.4 Økonomiske og administrative kostnader – påvirkning på statens økonomi

Ved overgang fra bruk av fossilt drivstoff til biodrivstoff vil det innebære økte driftskostnader for operatørene ettersom biodrivstoff i dag er dyrere enn fossilt drivstoff. Biodrivstoff kan tas i

bruk uten ytterligere investeringer eller etablering av ny infrastruktur for bunkring, som gjør at kostnaden for å redusere utslipp ved å ta i bruk biodrivstoff er betydelig lavere enn alternative tiltak.

Merkostnaden ved å legge om fra MGO og naturgass til henholdsvis biodiesel og biogass avhenger av prisen på biodrivstoff og fossilt drivstoff. Hvordan disse vil utvikle seg framover er usikkert. Dersom vi legger til grunn at biodiesel er 5 kroner dyrere enn MGO per liter vil omlegging fra MGO til biodrivstoff utgjøre rundt 220 millioner kroner i året for Hurtigrutens kyststruteflåte²⁰. Dersom det legges til bruk av flytende biogass, som innebærer en merkostnad på 5 kroner/Sm³ sammenlignet med naturgass, vil omlegging til biogass innebære en økt driftskostnad på rundt 120 000 kroner for Havilas flåte.²¹

Alternativt til å ta i bruk biodrivstoff er å ta i bruk nullutslippsteknologi, i kombinasjon med nullutslippsdrivstoff som fornybar kraft (strøm fra batterier), grønt hydrogen og e-metanol. Gitt at det stilles krav om utslippsreduksjon, samtidig som bruk av biodrivstoff begrenses, vil det være tilfellet. Kostnaden for ombygging av Havilas skip, slik at disse kan ta i bruk hydrogen, er anslått til mellom 100 til 120 millioner kroner per skip. I tillegg må Hurtigruten sin eksisterende flåte oppgraderes eller fornyes, og det må etableres ladeinfrastruktur og/eller bunkringsløsninger for alternative drivstoff i havner langs ruten. Gitt dagens priser for nullutslippsdrivstoff som grønt hydrogen og e-metanol vil omlegging til nullutslippsdrivstoff også innebære økte energikostnader, sammenlignet med i dag.

Tilgang på tilstrekkelig nettkapasitet i havner er en utfordring mange steder. Ved behov for oppgradering av nettet vil etablering av ladeinfrastruktur kunne bli svært dyrt, selv om omlegging fra fossilt drivstoff til strøm vil redusere operatørenes energikostnader.

Alle krav som innebærer at skipene som drifter kyststruten må legge om til nullutslippsdrivstoff (hydrogen, e-metanol og/eller elektrifisering) vil innebære større investeringer i infrastruktur på land. Ved å være først ute med å stille slike krav, forventer vi at mye av kostnadene for infrastrukturen veltes over på staten gjennom innkjøpet. Samtidig kan etablering av en slik infrastruktur langs den norske kysten bidra til at også andre deler av kystfarten tar i bruk nullutslipps-drivstoff og dermed reduserer

²⁰ I beregningen er det lagt til grunn et årlig forbruk av MGO for Hurtigrutens kyststruteflåte på 37 100 tonn og en gjennomsnittlig densitet på 0,85 kg/liter slik at 1 tonn MGO tilsvarer 1 176 liter.

²¹ For Havila kyststruteflåte er det lagt til grunn et årlig forbruk av LNG på 17 000 tonn og at 1 tonn LNG tilsvarer 1,4 Sm³.

utslippene fra sine fartøy. Slik sett kan investeringene som innkjøpet innebærer også bidra til større reduksjoner i klimagassutslipp enn det som kun følger av kystruten. Det forutsetter imidlertid at infrastrukturen faktisk kan utnyttes av flere, herunder at det investeres i strømmnett eller andre bunkringsløsninger som er aktuelle og konkurransedyktige også for andre aktører å ta i bruk, og at disse får tilgang til infrastrukturen til rimelige vilkår.

Enhver innstramming i utslippskravene som innebærer at operatørene må ta i bruk ny nullutslippsteknologi (grønt hydrogen, e-metanol o.) eller øke bruken av strøm, vil innebære økte infrastrukturkostnader. Jo strengere utslippskrav som stilles, jo høyere er kostnaden forventet å bli. Det følger både av at da vil flere skip måtte bygges om og/eller en større andel av eksisterende flåte erstattes med nye skip. Vi forventer at det vil være særlig krevende å oppfylle et eventuelt krav om nær-null eller nullutslipp på kort sikt, og at det vil kunne være betydelige midler å spare særlig på infrastrukturensiden ved å sette krav som er mindre strenge, og som åpner for en gradvis innfasing av nullutslippsskip i takt med etablering av nødvendig infrastrukturløsninger.

Ved en reduksjon i rutetilbudet (alternativ 3, 4 og 5) forventes kostnaden knyttet til innføring av strengere utslippskrav å bli vesentlig lavere enn ved videreføring av dagens rutedrift (alternativ 1 og 2). Dette gjelder særlig fordi alternativene som innebærer rutedrift kun fra Bodø og nordover reduserer behovet for etablering av nullutslippsinfrastruktur kun til deler av landet, i tillegg til at antall nullutslippsskip som kreves for å drifte ruta. Hva som vil være forventet infrastrukturkostnader gitt ulike utslippskrav i de alternativene som vurderes i kapittel 6, vil avhenge av valgt teknologi og krever nærmere analyse.

Samlet forventer vi at effekten på statens økonomi ved innføring av strengere utslippskrav vil være middels til stor negativ. Effekten vil avhenge av om det åpnes for bruk av biodrivstoff, rutetilbudet i neste kontraktsperiode og hvor strenge utslippskrav som settes.

7.3 Oppsummering

Samtlige berørte aktører og interessenter er positive til at det stilles strengere krav til klimagassutslipp fra kystruten i neste kontraktsperiode. Flere informanter peker på kystruten som et godt egnet verktøy for å legge til rette for utslippsreduksjoner i kysttransporten for øvrig.

Det vil være gjennomførbart å oppnå betydelige utslippsreduksjoner ved å stille strengere utslippskrav, men nullutslipp fra kystruten fra 2031 forventer vi at ikke vil være gjennomførbart. Vi anser det som lite hensiktsmessig å stille krav om nullutslipp fra neste kontraktsperiode. Å stille strengere utslippskrav i neste kontraktsperiode som åpner for en gradvis innfasing av nullutslippsskip og utrulling av nødvendig infrastruktur anser vi som i større grad gjennomførbart.

Effekten av kravene i form av utslippsreduksjon vil følge av hvilke krav som stilles i kontrakten. Innføring av strengere utslippskrav forventer vi at vil medføre betydelige merkostnader for staten. Jo strengere eventuelle utslippskrav settes, jo høyere forventer vi at merkostnaden vil bli. En stor del av dette vil være infrastrukturkostnader. Det vil i tillegg være klimagassutslipp fra aktiviteter som må gjennomføres i forbindelse med oppnåelse av nullutslipp i drift, som skroting av gamle skip, bygging av nye, etablering av ladeinfrastruktur og produksjon av utslippsfrie drivstoff.

Myndighetene kan også vurdere å supplere krav med støtte, for eksempel til etablering av infrastruktur eller en bonus til operatørene ved ytterligere utslippsreduksjon. Det vil kunne bidra til å redusere utslippene fra kystruten, samtidig som kostnadene for kystrutekontrakten begrenses noe.

Kystrutetjenesten står for en liten andel av nasjonale klimagassutslipp. Øvrig kysttransport og andre sektorer konkurrerer om de samme knappe ressursene som kystruten når de skal redusere sine utslipp. I hvilken grad strengere utslippskrav i kystrutekontrakten er et effektivt virkemiddel for å redusere norske utslipp sammenlignet med andre tiltak er vanskelig å vurdere.

Dersom myndighetene ønsker å stille utslippskrav i nest anbudsrunde som utløser investeringer i nullutslippsinfrastruktur på land, bør dette ses i sammenheng med behovet for infrastruktur i andre deler av kystfarten og opp mot hvilken rolle staten bør ha i etableringen av slik infrastruktur. Det bør også vurderes om innkjøp av kystrutetjenesten er det mest effektive virkemiddelet som staten har for å fremme etablering av en slik infrastruktur, eller om staten har andre, mer effektive virkemidler for å legge til rette for ønsket utvikling.

8. Referanser

Anon., u.d. *Nasjonalbudsjettet 2025*, s.l.: s.n.

Buffi, M. et al., 2022. *Clean Energy Technology Observatory: Renewable Fuels of Non-Biological Origin in the European Union – 2022 Status Report on Technology Development, Trends, Value Chains and Markets*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Bussmagasinet, 2022. *Tre selskap skal drifte bussene i Finnmark fra neste høst*. [Internett]
Available at: <https://bussmagasinet.no/tre-selskap-skal-drifte-bussene-i-finnmark-fra-neste-host/> [Funnet 31 mars 2025].

CICERO, 2020. *Sustainable Edge Sector Brief: Aluminium*, s.l.: s.n.

circulareconomy.earth, 2025. *Towards a just and circular shipbreaking industry in South Asia*. [Internett]
Available at: <https://circulareconomy.earth/publications/towards-a-just-and-circular-shipbreaking-industry-in-south-asia#:~:text=supporting%20substantial%20foreign%20currency%20reserves,scrap%20used%20for%20steel%20production>

ClassNK, 2023. *Pathway to Zero-Emission in International Shipping - Understanding the 2023 IMO GHG Strategy*, s.l.: s.n.

Composite Tech, 2024. *The Impact of Composite Materials on Ecology and Sustainable Development*. [Internett]
Available at: <https://composite-tech.com/2024/11/11/the-impact-of-composite-materials-on-ecology-and-sustainable-development/#:~:text=GFRP%20production%20results%20in%20significantly,18%20tons%20of%20CO%E2%82%82>

DNV, 2019. *Assessment of selected alternative fuels and technologies*, s.l.: s.n.

DNV, 2023b. *Transport in Transition*, s.l.: s.n.

DNV, 2024. *Maritime Forecast to 2050*. [Internett]
Available at: https://www.dnv.com/maritime/publications/maritime-forecast/?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwpbi4BhByEiwAMC8JnR0WpUzLyUMV4FrDzKRPiK0Mb9W7hUXk9EVRMHilD-bmMulu38T-6RoC6YcQAvD_BwE

DNV, u.d.a. *IMO GHG strategy*. [Internett]
Available at:

<https://www.dnv.com/maritime/hub/decarbonize-shipping/key-drivers/regulations/imo-regulations/ghg-vision/#:~:text=A%20reduction%20in%20carbon%20intensity,the%20energy%20used%20by%202030.>

DNV, u.d.b. *EU ETS – Emissions Trading System*. [Internett]

Available at: <https://www.dnv.com/maritime/insights/topics/eu-emissions-trading-system/>

DNV, u.d.c. *LNG as marine fuel*. [Internett]
Available at: <https://www.dnv.com/maritime/insights/topics/lng-as-marine-fuel/>

DNV, u.d.c. *MRV – Monitoring, Reporting and Verification (EU and UK)*. [Internett]
Available at: <https://www.dnv.com/maritime/insights/topics/mrv/>

DNV, u.d.d. *Bridging fuels*. [Internett]
Available at: <https://www.dnv.com/maritime/hub/decarbonize-shipping/fuels/bridging-fuels/>

DNV, u.d.e. *Future fuels*. [Internett]
Available at: <https://www.dnv.com/maritime/hub/decarbonize-shipping/fuels/future-fuels/>

ESA, 2018. *Statsstøtte: ESA gir grønt lys for milliardkompensasjon til Hurtigruten og Havila*. [Internett]
Available at: <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/state-aid-esa-clears-compensation-worth-nok-8bn-hurtigruten-and-havila.nb> [Funnet 26 februar 2025].

Europalov, u.d. *Europeisk klimalov*. [Internett]
Available at: <https://europalov.no/rettsakt/europeisk-klimalov/id-27888>

European Maritime Safety Agency, 2022a. *Update on potential of biofuels in shipping*, Lisboa: EMSA.

European Maritime Safety Agency, 2022b. *Potential of ammonia as fuel in shipping*, Lisboa: EMSA.

EØS-notatbasen, 2024. *Forsterket kvotesystem 2021-2030*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos->

notatbasen/notatene/2021/aug/forsterket-kvotesystem-2021-2030/id2878386/

Faust, C., 2021. *Simplified Life Cycle Assessment of Onshore Power Supply for Cruise Ships*, Sogndal: Western Norway University of Applied Sciences (HVL).

Fiskeridirektoratet, 2024. *Landinger i Norge fra norske og utenlandske fartøy fra og med 2022*. [Internett]

Available at: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fangst-og-kvoter/Landinger-fordelt-paa-mottak>

FN-sambandet, 2023. *Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO)*. [Internett]
Available at: <https://fn.no/om-fn/fns-organisasjoner-fond-og-programmer/den-internasjonale-sjoefartsorganisasjonen-imo>

Green Yard, 2024. *Green Yard Kleven leverer stort ombyggingsprosjekt med fokus på bærekraft*. [Internett]
Available at: <https://greenyard.no/nyhende-artiklar/green-yard-kleven-leverer-stort-ombyggingsprosjekt-med-fokus-p-brekraft#:~:text=I%20skipet%2C%20som%20er%20basert,utslipp%20p%C3%A5%20919%20tonn>

Grønland, S. E., 2022. *Kostnadsmodeller for transport og logistikk. Basisår 2021*, s.l.: TØI.

Harstad tidende, 2019. *Havila lover å ha plass til biler på sin kystrute*. [Internett]
Available at: <https://www.ht.no/nyheter/i/ePQMMI/havila-lover-a-ha-plass-til-biler-pa-sin-kystrute>

Havila, 2022. *Havila Kystruten skrev historie i Geirangerfjorden*. [Internett]
Available at: <https://www.havilavoyages.com/nb/om-havila/vare-historier/havila-castor-pa-batteri-i-geiranger>

Havila, 2024. *Ruteplan*. [Internett]
Available at: <https://www.havilavoyages.com/nb/ruteplan>
[Funnet 28 Oktober 2024].

Hurtigruten, 2024. *Annual & ESG Report 2023*, s.l.: s.n.

Hurtigruten.no, 2024. *Energieffektive passasjerskip*. [Internett]
Available at: <https://www.hurtigruten.com/nb-no/om-oss/barekraft/energieffektive-skip>

Hurtigruten, 2024b. *Sea Zero*. [Internett]
Available at: <https://www.hurtigruten.com/nb-no/om-oss/barekraft/sea-zero>

Hurtigruten, 2024. *Vanlige spørsmål: MS Nordlys' erstatningsskip*. [Internett]
Available at: <https://www.hurtigruten.com/nb-no/praktisk-informasjon/ms-trollfjord-erstatte-ms-nordlys>

IVL, 2019. *Ny rapport om elbilsbatteriers klimapåverkan*. [Internett]
Available at: <https://www.ivl.se/press/pressmeddelanden/2019-11-28-ny-rapport-om-elbilsbatteriers-klimatpaverkan.html#:~:text=Enligt%20de%20nya%20ber%C3%A4kningarna%20sl%C3%A4pper,kilo%20koldioxidekvivalenter%20per%20kWh%20batterikapacitet>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2025. *Meld. St. 9 - Forberedt på kriser og krig*, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet.

Klima- og miljødepartementet, 2018. *Lov om klimamål (klimaloven)*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>

Klima- og miljødepartementet, 2023. *Nytt krav til skipsfarten kutter utslipp*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-krav-til-skipsfarten-kutter-utslipp/id2996428/>

Klima- og miljødepartementet, 2024. *Innfører krav om nullutslipp i verdensarvfjordene*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nullutslipp-i-verdensarvfjordene/id3051481/>

Kollektivtrafikkforeningen, 2024. *Markedsoversikt buss*. [Internett]
Available at: <https://kollektivtrafikk.no/innsikt/markedsoversikt-buss/>
[Funnet 5 februar 2025].

Kollektivtrafikkforeningen, 2024. *Markedsoversikt buss*. [Internett]
Available at: <https://kollektivtrafikk.no/innsikt/markedsoversikt-buss/>
[Funnet 31 mars 2025].

Kystterminalene, 2024. *Høringssvar åpen høring om fremtidig Kystruteanbud*, s.l.: s.n.

Maritime Bergen, 2019. *Klimavennlig Bergenser*. [Internett]
Available at:

<https://www.maritimebergen.no/klimavennlig-bergen/#:~:text=%C3%85%20bygge%20et%20nyt%20skip,resultert%20i%20nye%20digitale%20verkt%C3%B8y>

Menon Economics, 2016. *Ringvirkninger av Hurtigrutens virksomhet langs Norskekysten*. s.l.:s.n.

Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå, 2024. *Norske utslipp og opptak av klimagasser*. [Internett]
Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimagasser-utslippstall-regnskap/norske-utslipp-og-opptak-av-klimagasser/>

Miljødirektoratet, 2024a. *Kunnskapsgrunnlag til kontrollpunkt for flytende biodrivstoff*, s.l.: s.n.

Miljødirektoratet, 2024b. *Flytende biodrivstoff: Ny rapport om bruk og produksjon*. [Internett]
Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/august-2024/flytende-biodrivstoff-ny-rapport-om-bruk-og-produksjon/>

Mitra, N. et al., 2020. Assessing Energy-Based CO₂ Emission and Workers' Health Risks at the Shipbreaking Industries in Bangladesh. *Environments*, 7(5), p. 35.

Nofima, 2022. *Ringvirkninger av havbruk, fiskeri og fisketurisme i Troms og Finnmark*, s.l.: s.n.

Norsk Industri, 2016. *Veikart for prosessindustrien*, s.l.: s.n.

Norsk Industri, 2023. *Scope 3 & Leverandørindustrien - Veileder*, s.l.: s.n.

NRK, 2020. *Ber Hurtigruten kutte alle seilinger sør for Bodø: – Kysten må protestere, mener havnesjef*. [Internett]
Available at:
<https://www.nrk.no/nordland/hurtigruten-skal-kun-seile-bodo-kirkenes-pa-kystruten-bergen-kirkenes-1.15197856>
[Funnet 14 Oktober 2024].

Oslo Economics & SINTEF, 2022. *Energibruk og utslipp for karbonverdikjeder*, s.l.: s.n.

Oslo Economics, 2016. *Utredning om kystruten Bergen-Kirkenes*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2016. *Utredning om kystruten Bergen-Kirkenes*, s.l.: s.n.

Oslo Economics, 2023. *Sammenhengende verdikjeder for hydrogen*, s.l.: s.n.

Reisemålsutvalget, 2023. *NOU 2023:10 Leve og oppleve. Reisemål for en bærekraftig framtid*, s.l.: s.n.

Rosvold, K., 2019. *Biodrivstoff*. [Internett]
Available at: <https://snl.no/biodrivstoff>

SAFETY4SEA, 2022. *Shipping must focus on ships' whole life-cycle CO₂ emissions*. [Internett]
Available at: <https://safety4sea.com/shipping-must-focus-on-ships-whole-life-cycle-co2-emissions/>

Samferdselsdepartementet, 2017. *Konkurransgrunnlag. Leveranse av sjøtransporttjenester på strekingen Bergen-Kirkenes tur-retur*, s.l.: s.n.

Samferdselsdepartementet, 2021. *Prop. 1 S (2021-2022) Proposisjon til Stortinget for Budsjettåret 2022*, Oslo : Regjeringen.

Samferdselsdepartementet, 2024. *Meld. St. 14 (2023-2024), Nasjonal Transportplan 2025-2036*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2024. *Nasjonal Transportplan 2025-2036*, s.l.: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2024. *Prop. 1 S (2024-2025) Proposisjon til Stortinget for Budsjettåret 2025*, Oslo: Regjeringen.

Sjøfartsdirektoratet, 2024. *Skal fastsette krav om nullutslipp for turistskip- og ferger i verdensarvfjordene*. [Internett]
Available at: <https://www.sdir.no/nyheter/skal-fastsette-krav-om-nullutslipp-for-turistskip-og-ferger-i-verdensarvfjordene/>

Sjøfartsdirektoratet, u.d. *Overvåkning og rapportering av klimagassutslippene (EU MRV)*. [Internett]
Available at: <https://www.sdir.no/miljo-og-ny-teknologi/veien-til-netto-null/pavirkningsmekanismer2/eu-mrv/>

Skatteetaten , 2024. *Avgift på mineralske produkter*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/mineralske-produkter/>

SSB, 2024. *Utslipp til luft*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>

Stakeholder, 2022. *Biogass - et marked i rask endring*, s.l.: s.n.

Statens vegvesen, Kystverket, Jernbanedirektoratet og Avinor, 2023. *Konseptvalgutredning for transportløsninger i Nord-Norge frem til 2060*, Oslo: Statens vegvesen.

Strategisk Ruteplan AS, 2022. *Kystgodsruta - Behovsanalyse og forslag til styrket rutetilbud*, s.l.: s.n.

Sustainable Ships, 2022. *What is the carbon footprint of steel?*. [Internett]
Available at: <https://www.sustainable-ships.org/stories/2022/carbon-footprint-steel#:~:text=for%20steel%20in%20the%20world,km>

Transportutvikling, 2022. *Næringstransporter i Nord-Norge*, s.l.: s.n.

Transportvirksomhetene, 2023. *KVU Transportsystemene i Nord-Norge - Delrapport godstransport*, s.l.: s.n.

Transportvirksomhetene, 2023. *KVU Transportsystemene i Nord-Norge - Næringer*, s.l.: s.n.

Transportøkonomisk institutt, 2023. *Kollektivtransport TØI-rapport 1979/2023*, Oslo: TØI.

Troms fylkeskommune, 2022. *Hovedtrekk og nøkkeltall 2022*. [Internett]
Available at: https://svipper.no/_f/p/1/ia3f9ba32-3d72-4665-a393-c3017844b1c0/hovedtrekk-og-nokkeltall-2022.pdf
[Funnet 31 mars 2025].

Ultrabulk, 2024. *Understanding WELL-TO-TANK, TANK-TO-WAKE, and WELL-TO-WAKE EMISSIONS*. [Internett]
Available at: <https://ultrabulk.com/understanding-well-to-wake-emissions/>

VesselFinder, u.d. *Vessels Database*. [Internett]
Available at: <https://www.vesselfinder.com/vessels>
[Funnet 10 9 2024].

VesselFinder, u.d. *Vessels Database*. [Internett]
Available at: <https://www.vesselfinder.com/vessels>

Vista Analyse, 2018. *Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser*, Oslo: Vista analyse.

Vågan kommune, 2024. *Avgrenset risikoanalyse for trafikkforstyrrelser i Vågan*, Vågan: Vågan kommune.



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo