

Klimakrav til ferger og hurtigbåter - tilleggssoppdrag



1. Sammendrag	1
2. Tilleggsoppdrag, endringer og avklaringer	2
2.1. Kort om tilleggsoppdraget og Sjøfartsdirektoratets forståelse av oppdraget	2
2.2. Ny begrepsbruk ved plassering i skipssikkerhetsloven	2
2.3. Andre avklaringer	3
3. Plassering av forskriftsforslaget og videre gjennomføring	4
3.1. Skipssikkerhetsloven kontra yrkestransportloven	4
3.2. Økonomiske og administrative konsekvenser	4
3.3. Praktisk gjennomføring av regelverket	5
3.4. Problemstillinger, prinsipielle spørsmål og konsekvenser	6
3.4.1. Problemer knyttet til infrastruktur	6
3.4.2. Ansvar for manglende infrastruktur på land	7
3.4.3. Konsekvenser for anbudsprosessen	7
3.4.4. Andre aktuelle problemstillinger	8
4. Lovhjemmel og forslag til forskrift	9
4.1. Rettslig grunnlag	9
4.2. Om forskriftsforslaget	9
4.3. Kommentarer til de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet	10

1. Sammendrag

Det finnes rundt 130 fergesamband i Norge med ca. 200 ferger totalt. I tillegg opererer det omtrent 80 hurtigbåter i norske farvann på oppdrag fra det offentlige. Endringer i hvordan vi innretter passasjertransport ved hjelp av passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy kan ha stor påvirkning på Norges klimagassutslipp. Norges overordnede målsetning er å halvere klimagassutslipp fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030, og som et ledd i dette har regjeringen varslet innføring av lav- og nullutslippskriterier for ferge- og hurtigbåtanbud i løpet av henholdsvis 2023 og 2025.

Ved å legge krav om nullutslipp i en forskrift med hjemmel i skipssikkerhetsloven, kan man oppnå en effektiv håndheving av regelverket ved at rederiene blir pliktsubjekt og nullutslipp blir en forutsetning for lovlig drift av skipene. Et regelverk hjemlet i skipssikkerhetsloven gir i tillegg en mulighet for bedre kontroll av etterlevelse av utslippskravene, ved at det kan føres tilsyn etter skipssikkerhetsloven kapittel 7.

Forskriftens virkeområde, § 1, er koblet direkte til yrkestransportloven, og gjelder passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy som har løyve til å drive rutevirksomhet og hvor løyvet er tildelt gjennom konkurranse, se lovens §§ 7 og 8. Forskriftens hovedregel er et krav om «nullutslipp av klimagasser i ordinær drift» for passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy fra 2023 og 2025, se §§ 3 og 5.

Det er lagt opp til unntak fra hovedregelen om nullutslipp for skip som går på eksisterende kontrakter (inkludert opsjon) inngått før forskriften trer i kraft, frem til kontraktens sluttdato. Videre er det lagt opp til unntak for tilfeller hvor det ikke finnes tilgang til landstrøm eller andre bunkringsfasiliteter for å oppfylle nullutslippskravet. For passasjerskip som allerede bruker LNG er det i tillegg gitt et unntak som innebærer at biogass kan benyttes i ny kontrakt.

Det er inkludert en dispensasjonsbestemmelse når det foreligger særlige grunner. Sett i lys av de konkrete unntakene som følger av §§ 4 og 6, vurderer vi at dispensasjonsadgangen skal være snever.

Med en forskrift som er hjemlet i skipssikkerhetsloven kan Sjøfartsdirektoratet bare sette krav til selve skipet og de som har sitt arbeid om bord. Som del av tilleggsoppdraget er det derfor også belyst problematikken når det gjelder skipssikkerhetslovens begrensninger, særlig med tanke på tilfellene hvor det ikke er tilgang til landstrøm eller bunkringsfasiliteter på landsiden.

2. Tilleggsoppdrag, endringer og avklaringer

2.1. Kort om tilleggsoppdraget og Sjøfartsdirektoratets forståelse av oppdraget

I brev av 31. mai 2022 ba Klima- og miljødepartementet Sjøfartsdirektoratet, i samarbeid med Miljødirektoratet, DFØ og Statens vegvesen, om å foreta en tilleggsvurdering om lov om skipssikkerhet¹ som mulig hjemmelsgrunnlag for klimakrav for ferger og hurtigbåter.

Svar på oppdrag 2 om klimakrav for ferger og hurtigbåter ble levert til Klima- og miljødepartementet i mai 2022, og la til grunn at en forskrift burde hjemles i lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven).² Skipssikkerhetsloven ble i den forbindelse kort vurdert, men ikke videre utredet på dette tidspunktet.

Det vises til oppdrag 2 som underlagsmateriale. Vi har også brukt Sjøfartsdirektoratets oppdrag, som ble levert 1. oktober og 23. desember 2021, som underlagsmateriale.

Vår forståelse av oppdraget er at det i utgangspunktet må foretas en vurdering av hva som er den mest hensiktsmessige plasseringen av et regelverk knyttet til klimakrav for ferger og hurtigbåter, og hvordan vi på den mest effektive måten kan oppnå målet om en halvering av utslippene innen 2030. Videre må oppdraget forstås som et ønske om å innføre et krav som sikrer at skipene som opererer tilfredsstillende en viss miljøstandard. Sjøfartsdirektoratet har videre tolket tilleggsoppdraget som en mer generell vurdering av skipssikkerhetsloven som hjemmelsgrunnlag for miljøkrav for ferger og hurtigbåter, som ikke er så tett knyttet opp til anbudsprosessen som det opprinnelige oppdraget som ble gitt 17. januar 2022.

Som det vil komme frem av utredningen nedenfor, vil et hjemmelsgrunnlag for forskriften i skipssikkerhetsloven kontra yrkestransportloven gi oss forskjellige virkemidler, og også påvirke aktørene på forskjellige måter.

For tilleggsoppdraget legger vi også til grunn samme utgangspunkt som svaret på oppdrag 2, når det gjelder konsekvenser av nullutslippskrav for ferger og hurtigbåter. Dette innebærer at vi ikke har foretatt ytterligere beregninger med tanke på blant annet utslippstall og mulige utslippskutt. Vi har heller ikke foretatt en inngående vurdering av de økonomiske konsekvensene ved å stille krav til miljøvennlige løsninger for disse segmentene, men vi har gjort en forenklet vurdering i kapittel 3.2.

2.2. Ny begrepsbruk ved plassering i skipssikkerhetsloven

Selve oppdragsteksten til tilleggsoppdraget er titulert klimakrav til ferger og hurtigbåter, og oppdragsteksten til det opprinnelige oppdraget er lav- og nullutslippskriterier og klimakrav i offentlige anskaffelser av ferger, hurtigbåter og andre sjøtransporttjenester (hvor del 2 er levert og del 1 har leveringsfrist 1. oktober 2022).

Til tross for tittelen på oppdraget, velger vi nå å stille krav til skip som favner videre enn ferger og hurtigbåter, for å ha mulighet til også å inkludere fartøy som kun driver med passasjerbefordring. Dette innebærer at vi beveger oss bort fra bruken av ferger og hurtigbåter som begrep, spesielt i forskriften. Det første forskriftsutkastet som ble laget i forbindelse med oppdraget tok utgangspunkt i yrkestransportloven, og rettet krav mot virksomheten/oppdragsgiver som gjennom

¹ Lov av 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

² Lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

anbudsprosessen skulle skaffe ferger og fergetjenester. En definisjon av ferge med utgangspunkt i definisjonen av passasjerskip ble da foreslått for å best ivareta begrepsbruken i oppdragsteksten.

I det aktuelle forskriftsutkastet rettes kravene mot rederiene, se nærmere kapittel 3.

Sjøfartsdirektoratet har ingen entydig definisjon av begrepet ferge i skipssikkerhetsloven eller tilhørende forskrifter. Et passasjerskip med mulighet til å ta med rullende last betegnes som et roro-passasjerskip («roll on/roll off») og kan være underlagt særskilte krav blant annet til stabilitet og brannslukking, men sertifiseres på lik linje med «ordinære passasjerskip», se forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger §§ 6, 18 og 20.

I denne forskriften ønsker vi at krav til nullutslipp skal gjelde for passasjerskip i en bredere betydning enn kun bilferger, jf. Statens vegvesen sin markedsoversikt³, og også inkludere øvrige passasjerskip som opererer på løyve iht. yrkestransportloven §§ 7 og 8. Dette vil inkludere blant annet fartøyene som opererer mellom Nesodden og Aker brygge, Øyfergene i indre Oslofjord og sambandet mellom Haugesund og Røvær. Felles for disse sambandene er at de driftes eller er i ferd med å bli driftet på nullutslippsløsninger. Ved å inkludere denne fartøygruppen vil man også unngå en mulig «gråson» for saktegående passasjerskip uten mulighet til å ta med rullende last.

Det presiseres at begrepsendringen ikke er et forsøk på å utvide oppdragets avgrensninger, men at det er ønskelig å gjøre rammene for forskriften tydeligere, ved å gjøre virkeområdet klarere, og relatere det til eksisterende regelverk som Sjøfartsdirektoratet forvalter. I forskriftsutkastet bruker vi begrepene passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy.

2.3. Andre avklaringer

I det opprinnelige oppdraget som ble levert i mai 2022 er det laget et kapittel⁴ med begrepsavklaringer og anbefaling om nullutslippskrav. I denne forbindelse nøyer vi oss i hovedsak med å vise til de avklaringene som allerede er gjort i det opprinnelige oppdraget, men vi har endret på noen begreper, som er omtalt og utdypet i kapittel 2.2. Vi har også valgt å definere ordinær drift.

Det kan i denne sammenheng også nevnes at slik denne rapporten er utformet, er det hovedsakelig tatt utgangspunkt i fergesektoren (passasjerskip). De samme momentene vil i stor grad også gjelde for hurtigbåter (hurtiggående passasjerfartøy), spesielt med tanke på tilgjengelig infrastruktur og eierforhold på landsiden. En forskjell mellom disse fartøykategoriene vil kunne være den mer begrensede erfaringen med nullutslippsløsninger på hurtigbåter per i dag. Dette er også omtalt i Sjøfartsdirektoratet sine rapporter om lav- og nullutslippskrav for ferger og hurtigbåter fra 2021.

Det er også ønskelig å poengtere at det kan forekomme situasjoner hvor en anskaffelse er lyst ut, men ingen kontrakt er signert innen forskriftens ikrafttredelsesdato, og problemstillingen for rederiet blir da hvordan de skal forholde seg til forskriftens krav. Vi har valgt å ikke ta stilling til anskaffelsesprosessen i forskriften og har ikke lagt opp til en overgangsbestemmelse, men det er foreslått konkrete unntak og mulighet for dispensasjon. Hvis et rederi kommer opp i nevnte situasjon, er de derfor overlatt til å søke om dispensasjon i en overgangsperiode.

³ [Samlet oversikt over alle ferjesamband | Statens vegvesen](#)

⁴ Se kapittel 2 i utredning av klimakrav til ferger og hurtigbåter, levert mai 2022

3. Plassering av forskriftsforslaget og videre gjennomføring

3.1. Skipssikkerhetsloven kontra yrkestransportloven

Det overordnede spørsmålet er hvordan vi skal nå målet om en halvering av klimagassutslipp på best mulig måte, og om skipssikkerhetsloven vil være et effektivt hjemmelsgrunnlag på veien mot målet?

Når vi nå legger frem et forslag med hjemmel i skipssikkerhetsloven, har vi beveget oss utenfor anskaffelseslovgivningen, og vi har relatert kravene i forskriften til yrkestransportloven §§ 7 og 8, for å få en tilstrekkelig avgrensning av virkeområdet. Yrkestransportloven § 7 gjelder behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute, og § 8 gjelder for tildeling av løyve ved konkurranse.

Skipssikkerhetsloven inneholder et kapittel om miljømessig sikkerhet (kapittel 5), som er et passende sted å hjemle miljøkrav for skip. Det rettslige grunnlaget omtales nærmere i rapportens kapittel 4.1. Skipssikkerhetsloven legger plikter og krav på den som eier eller drifter skipet, se lovens § 6 jf. § 4. En forskrift med hjemmel i skipssikkerhetsloven vil kunne gi myndighetene en større grad av kontroll, da det er dette regelverket som rederiene må forholde seg til og som skipet må tilfredsstillere for å kunne operere.

En vesentlig fordel ved å foreta en regulering med hjemmel i skipssikkerhetsloven er videre at man gjennom regelmessige tilsyn kan sikre at skipene opererer i henhold til kravene i forskriften. Yrkestransportloven, som hjemler forskriftsutkastet i oppdrag 2, har ingen konkrete bestemmelser som regulerer tilsyn. Skipssikkerhetsloven derimot, har en vid mulighet for tilsyn, se lovens kapittel 7. Muligheten til utøvelse av tilsyn, for å bedre kunne vurdere om klimakravene i forskriften følges, å oppdage og forfølge brudd på regelverket, samt å kunne ha en bedre oversikt over måloppnåelsen, taler for en forskrift hjemlet i skipssikkerhetsloven. Videre er det grunn til å legge vekt på at et regelverk som hjemles i skipssikkerhetsloven vil gi god forutberegnelighet, da dette er et rettsområde som rederiene allerede er godt kjent med.

I den opprinnelige forskriften er det foreslått obligatoriske krav rettet mot oppdragsgiver, som er pålagt å ta et aktivt valg om å ta kravene med i anskaffelsen av nye ferger eller fergetjenester og ved anskaffelse av hurtigbåter eller hurtigbåtjenester. Disse kravene vil være mildere enn krav etter andre forskrifter.⁵

I den foreslåtte forskriften tar vi utgangspunkt i rederienes ansvar etter skipssikkerhetsloven, og retter kravene mot rederiene. Vi løsriver oss med det fra de offentlige virksomhetene som skal stille kravene ved anskaffelsene, og knytter det i stedet direkte opp til de som eier eller drifter skipet. På denne måten unngår vi mellomledd som kan komplisere, og sørger for at de som har ansvaret for skipet også er de som må oppfylle lovens krav.

3.2. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt innledningsvis har vi ikke hatt anledning til å foreta en inngående vurdering av konsekvensene av forskriftsforslaget som er foreslått, og det vises derfor i hovedsak til vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene som er gjort i leveringen av del 2 av det opprinnelige oppdraget. Det er imidlertid noen særskilte poenger vi ønsker å framheve.

⁵ Se kapittel 1.3. i utredning av klimakrav til ferger og hurtigbåter, levert mai 2022

En forskrift med hjemmel i skipssikkerhetsloven vil sette utslippskrav til passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy som skal driftes etter lov om yrkestransport §§ 7 og 8. For rederienes del vil dette da kunne føre til økte kostnader for å kunne oppfylle kravene. Ved beregning av merkostnader må det også tas hensyn til eventuelle reduksjoner i driftskostnader sammenlignet med fossilt drivstoff. Vi har ikke gått videre inn på dette temaet, men i Hurdalsplattformen er det omtalt at staten vil kompensere fylkeskommunene for merkostnadene ved å velge lav- og nullutslippsteknologi ved anskaffelser av ferger og hurtigbåter.

Dersom Sjøfartsdirektoratet skal utvide sitt tilsyn til også å inkludere kontroll med utslipp av klimagasser vil dette kunne medføre økt arbeidsbyrde for inspektørene som skal gå om bord i fartøyene og det må forutsettes økte utgifter til kursing og opplæring av inspektører. I tillegg må det forventes saksbehandling hos Sjøfartsdirektoratet knyttet til dispensasjonssøknader, dokumentasjonsplikten for unntak og generelle henvendelser om regelverket.

I lys av tiden som var til rådighet ved besvarelsen av oppdraget har det ikke vært anledning til å tallfeste økningen i Sjøfartsdirektoratets ressursbehov og dette vil også være avhengig av hvilke teknologier som blir tatt i bruk.

Vi har i tillegg lagt opp til en registreringsplikt for rederiene. Dette vil medføre behov for ressurser hos Sjøfartsdirektoratet til å utarbeide formularet for rapporteringsplikten, samt mottak og eventuell behandling av informasjonen.

3.3. Praktisk gjennomføring av regelverket

I forskriften legges det opp til at rederiet har en registreringsplikt. Dette kan være en enkel webbasert løsning hvor det registreres informasjon om skipet og det enkelte samband, se § 7. Her må det også registreres om en unntaksbestemmelse er benyttet eller om dispensasjon er innvilget.

Videre er det tenkt at kontrollen Sjøfartsdirektoratet skal føre som følge av forskriften er gjennom tilsyn. Dette vil skje ved uanmeldte tilsyn eller faste tilsyn, som for eksempel årlig sertifikattilsyn. Alle fartøyene som omfattes av den foreslåtte forskriften skal ha passasjersertifikat, eller annet relevant sikkerhetssertifikat som er knyttet til skipet, jf. forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger.⁶ Ved årlig sertifikattilsyn kan det kontrolleres at fartøyet er registrert. Det kan også gjennomføres uanmeldte tilsyn for å bekrefte at kravene er oppfylt.

Om rederiet ikke har oppfylt kravene etter forskriften eller ikke drifter i tråd med forskriften, og det oppdages av Sjøfartsdirektoratet, vil det kunne gis et pålegg etter skipssikkerhetsloven § 49. Det følger av bestemmelsen at om krav som følger av lov eller forskrift ikke er etterkommet, kan tilsynsmyndigheten pålegge rederiet eller arbeidsgiveren å gjennomføre nødvendige tiltak innen en bestemt frist.

Etter § 49 andre ledd følger det at om pålegget ikke er etterkommet innen den fastsatte tidsfristen, kan det iverksettes tiltak som nevnt i lovens § 50 til § 54. Her kan tilbaketrekking av sertifikater etter § 51 være aktuelt, men det foretas selvsagt en vurdering av forholdets alvorgrad om hva som vil være formålstjenlig eller tilstrekkelig i den konkrete situasjonen, da tilbaketrekking av sertifikater er inngripende. Det kan også være aktuelt med pålegg etter § 49 eller tvangsmulkt etter § 50.

⁶ Forskrift av 22. desember 2014 nr. 1893 om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger

3.4. Problemstillinger, prinsipielle spørsmål og konsekvenser

Å stille strenge utslippskrav har en rekke konsekvenser, og i den forbindelse reiser det seg ulike problemstillinger. Vi ønsker her å belyse noen av problemstillingene vi ser som aktuelle. Flere er også nærmere omtalt i Sjøfartsdirektoratet sine rapporter om lav- og nullutslipp for ferger og hurtigbåter fra 2021.

Etter skipssikkerhetslovens § 2 er norske og utenlandske skip omfattet av lovens virkeområde, og loven pålegger rederiet en plikt til å påse at skip blir bygget og driftet i samsvar med gjeldende regler. I utgangspunktet gjelder ikke denne plikten ut over skipets skuteside, jf. lovens § 6. Med en forskrift som er hjemlet i skipssikkerhetsloven kan Sjøfartsdirektoratet derfor bare sette krav til selve skipet og de som har sitt arbeid om bord.

Men, for at en forskrift med strenge utslippskrav skal fungere etter sitt formål, er det ikke bare forhold om bord på skipet som må være på plass, det setter også krav til at infrastruktur på landsiden er utbygd for at kravet skal være mulig å oppfylle.

Hovedregelen i forskriften gjelder krav om nullutslipp i ordinær drift. Oppdragsgiver bør derfor påse at også behovet for å stille krav om redundante løsninger vurderes i konkurransegrunnlaget⁷ for å sikre kontinuerlig drift, for eksempel ved strømstans eller ved bruk av umoden teknologi hvor det kan forekomme innkjøringsproblemer.

3.4.1. Problemer knyttet til infrastruktur

Eierskap til infrastruktur på land har tidligere blitt omtalt iblant annet i DNV GLs rapport om «*Realisering av null- og lavutslippsløsninger i anbudsprosesser for ferjesamband*».⁸ De ulike nullutslippsløsningene vil stille krav til en infrastruktur på land som sikrer for eksempel kapasitet på strømmnett, ladeinfrastruktur og/eller tilstrekkelig tilgang på energibærere som hydrogen.

I et konkurransegrunnlag kan det spesifiseres om oppdragsgiver vil legge til rette for tilstrekkelig infrastruktur, eller så kan det tydelig fremkomme at rederiet vil stå ansvarlig for valg av energibærer og investeringene dette medfører både på land og om bord. Det siste alternativet vil kunne medføre en økt økonomisk belastning og -risiko for rederiet. Rederiet vil bli ansvarlig for å dekke tiltakskostnader, inkludert anleggsmidler og ladeinfrastruktur for batteriløsninger, og eventuelt nødvendig tilgang på energibærere som hydrogen. Dette er i utgangspunktet problemstillinger utenfor Sjøfartsdirektoratet sin myndighet, både i forhold til kontroll og sanksjonering, og det er derfor viktig at oppdragsgiver, i samarbeid med rederiet, bidrar til at forskriftens krav kan oppfylles på best mulig måte.

Per i dag er manglende ladefasiliteter en utfordring som gjør at kravet om nullutslipp ikke vil kunne realiseres i den grad det er ønskelig. Kostnader for elektrifisering av ferger er forventet å falle over tid, men de neste årene vil det påløpe vesentlige engangskostnader knyttet til utbygging av infrastruktur for å legge til rette for elektrifisering av fergedrift.⁹ Tilgjengelighet av elektrisk kraft er fremdeles et problem mange steder i Norge.

⁷ *Redundante løsninger* forstås her som løsninger uavhengig av hovedfremdriftskilden (nullutslippsløsningen) som bidrar til å sikre nødvendig ruteproduksjon ved uforutsette hendelser eller i situasjoner som ikke kategoriseres som *ordinær drift*.

⁸ Merkostnader som følge av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale ferjesamband, DNV GL 2020

⁹ Merkostnader som følge av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale ferjesamband, s. 11.

DNV-rapporten konkluderer med at det ikke er opplagt hvem som bør eie ladeinfrastruktur (ladeløsning og eventuelt batteribank, mv.) på kai, og uklarheter her kan skape problemer ved en utlysning. Dersom rederiene skal eie utstyr på kai øker dette rederienes økonomiske belastning, men det sørger samtidig for at incentivstrukturen tilrettelegger for riktig bruk, samt god kompatibilitet mellom skip og utstyr.¹⁰ I rapporten ble det anbefalt at fylkeskommunene skulle eie infrastrukturen, men det ble basert på at Enova hadde en støtteordning for fylkeskommunene. Per 1. oktober 2021 er støtteordningen til Enova utfaset.

3.4.2. Ansvar for manglende infrastruktur på land

I tilfeller hvor rederiet har oppfylt forskriftens krav med et skip med nullutslippsløsninger, men det fremdeles mangler infrastruktur på land, så vil konsekvensen bli at skipet ikke kan operere etter forskriftens hovedregel om nullutslipp. Dette vil da sannsynligvis også gjelde for eventuelle andre skip med nullutslippsløsninger i sambandet. I dette tilfellet kan det bli nødvendig å drifte sambandet med en ferge på fossilt drivstoff i en kortere eller lengre periode. Konsekvensen vil være at det ikke kan være nullutslipp slik rederiet har lagt opp til og skipet vil da kunne få for eksempel pålegg om tilbakehold etter skipssikkerhetslovens kapittel 8 på grunn av forhold utenfor rederiets kontroll. For slike tilfeller med situasjoner utenfor rederiets kontroll, har vi lagt opp til et konkret unntak fra forskriftens nullutslippskrav, se forskriftens § 4 og § 6.

Ansvaret for manglende infrastruktur på land kan være utfordrende å identifisere, da det er mange parter involvert. Det kan gjelde utfordringer med nettutbygging, manglende regulering, finansieringsproblematikk og kontraktsforhold mellom de ulike partene.

Hvor rederiet på grunn av forhold utenfor sin kontroll ikke vil kunne oppfylle forskriftens krav, vil Sjøfartsdirektoratets tilsynsmyndighet og sanksjonsmyndighet være begrenset til fartøyet og Sjøfartsdirektoratet har ingen sanksjonsmyndighet mot aktører på land.

Et annet eksempel kan være hvor oppdragsgiver ikke har som intensjon å finansiere infrastruktur på landsiden i nødvendig grad (uavhengig av eierstruktur). Slike problemstillinger kan inkludere kompliserte kontraktsmessige forhold som det vil være utfordrende for Sjøfartsdirektoratet å ta stilling til. Det kan også være eksempler på lokalpolitiske vedtak eller føringer, enten kommunalt eller fylkeskommunalt, som gjør det utfordrende for rederiene å oppnå de strenge utslippskravene.

Eksemplene viser at vi potensielt bare vil komme halvveis ved å sette krav til skipene og for å oppnå fullverdige løsninger kan det være nødvendig med reguleringer på landsiden i tillegg.

Uten unntaksbestemmelser for slike situasjoner vil konsekvensen være at sambandene ikke vil kunne driftes med et ønsket fergetilbud.

3.4.3. Konsekvenser for anbudsprosessen

Som en følge av den foreslåtte forskriften er det naturlig at miljøkravene som tidligere har blitt oppstilt som en del av anbudskriteriene av oppdragsgiver, nå vil bli overflødige. Det må likevel i hver enkelt utlysning gjøres særskilte vurderinger når det gjelder krav til redundans og eventuelle behov utover ordinær drift.

¹⁰ Realisering av null- og lavutslippsløsninger i anbudsprosesser for ferjesamband, DNV, s. 36.

3.4.4. Andre aktuelle problemstillinger

Når det gjelder EØS-rettslige forhold, er det vurdert at det antakeligvis vil være nødvendig med en EØS-høring som del av den ordinære høringen når den tid kommer, jf. EØS-høringsloven § 3 om meldeplikt for tekniske regler.

4. Lovhjemmel og forslag til forskrift

4.1. Rettslig grunnlag

Ifølge formålsbestemmelsen skal skipssikkerhetsloven trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god sikkerhet og sikkerhetsstyring om bord på skip, herunder å hindre forurensning fra skip.¹¹ Etter skipssikkerhetsloven er sikkerheten om bord prioritert høyest, og i neste rekke kommer hensynet til miljøet.

Skipssikkerhetsloven gjelder for både norske og utenlandske skip etter § 2 første ledd. For norske skip gjelder loven uavhengig av hvor skipet befinner seg og for utenlandske skip gjelder loven med de begrensninger som følger av folkeretten i Norges territorialfarvann, i Norges økonomiske sone og på norsk kontinentalsokkel, se § 3 første og annet ledd.

Hjemmelen som er aktuell for en forskrift om miljøkrav til passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy er plassert i skipssikkerhetslovens kapittel 5, og er §§ 31-33. Etter § 31 første ledd er forurensning «av det ytre miljø ved utslipp eller dumping fra skipet, eller ved forbrenning av skadelige stoffer eller på annen måte i forbindelse med driften av skipet [...] forbudt, med mindre annet følger av lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i lov».

Det kommer frem av forarbeidene til loven at det ytre miljø omfatter alle elementer i naturen, som sjø, luft og jord, og forbudet gjelder forurensning ved utslipp, dumping, forbrenning, eller på annen måte.¹² Bestemmelsen åpner på den måten opp til en vid definisjon av hva som regnes som forurensning. Her må vi videre legge til grunn at loven har et sterkt fokus på miljø og forbud mot forurensning i formålsparagrafen, som gjør at det ligger en dynamikk i loven som gjør forurensingshjemmelen i §§ 31-33 anvendelig på et vidt spekter av tilfeller.

Forarbeidene til § 31 sier lite om bestemmelsen skal tolkes dynamisk i forhold til utviklingen av de teknologiske mulighetene vi har for å unngå forurensning. Det er likevel vanskelig å se at bestemmelsen ikke skal gi mulighet for bruk av tilgjengelig teknologi, som gjenspeiler den nevnte dynamikken som ligger i loven. Det er derfor arbeidsgruppens vurdering at en forskrift med miljøkrav for passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy kan hjemles i skipssikkerhetsloven § 31. Det følger videre av § 33 at driften av skipet skal «legges opp og gjennomføres slik at det ikke skjer forurensning av det ytre miljø fra skipet i strid med § 31».

4.2. Om forskriftsforslaget

Forskriften er først og fremst et forsøk på en mer systematisk oppfølging fra regjeringen mot hvordan Norge skal oppnå utslippsreduksjonen innenfor denne delen av transportsektoren, i tråd med det som er målet innen 2030.

Grunnlaget i forskriftsforslaget innebærer at det legges et krav på rederiene, om å ha nullutslippsløsninger for sine passasjerskip eller hurtiggående passasjerfartøy. Dette har sammenheng med at det er rederiet som er pliktsubjekt etter skipssikkerhetsloven, jf. § 6.

¹¹ Se lovens § 1

¹² Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) s. 121

Forskriften har ingen formålsbestemmelse, men som nevnt ovenfor ligger det godt innenfor skipssikkerhetslovens formål å trygge liv, helse og miljø og hindre forurensning fra skip. Vi ser derfor ikke behov for å ha en egen formålsbestemmelse i forskriften.

En del av bakteppet for forskriftsforslaget er de klare politiske føringene om å fremme nullutslippsløsninger i ferge- og hurtigbåtsektoren. Å stille miljøkrav ved offentlige innkjøp for stat og fylke vil gjøre at lav- og nullutslippsløsninger vinner frem, selv om det kan føre til høyere kostnader enn å opprettholde konvensjonell drift. Offentlige virksomheter har allerede en rettslig plikt om å innrette sin anskaffelsespraksis slik at de fremmer klima og miljø, jf. anskaffelsesloven¹³ § 5.

Endringer i hvordan vi innretter passasjertransport ved hjelp av passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy kan dermed ha stor påvirkning på Norges klimagassutslipp. Klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er et nødvendig virkemiddel for å redusere Norges klimagassutslipp og fremme grønn næringsutvikling.¹⁴

Nedenfor følger en omtale av innholdet i de enkelte bestemmelsene i forskriften.

4.3. Kommentarer til de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet

§ 1. Virkeområde

Forskriftens § 1 angir virkeområdet, som er knyttet opp mot passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy som har løyve til å drive rutevirksomhet etter yrkestransportloven § 7 og § 8.

Yrkestransportloven §§ 7 og 8:

§ 7. Behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute

(1) Den som mot vederlag vil drive persontransport i rute med luftputefartøy, eller med anna fartøy over 8 m lengde tilsvarande 4 bruttotonn må ha ruteløyve. § 4 andre ledd bokstav b) og c) og § 6 andre ledd gjeld tilsvarande.

(2) Det trengs likevel ikkje ruteløyve for:

- a. Transport mellom Noreg og andre land som tek med personar mellom stader i Noreg.*
- b. Transport av inntil 12 personar, såframt det ikkje vert krevd passasjersertifikat etter lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*

§ 8. Tildeling av løyve ved konkurranse

(1) Når det vert gjeve godtgjersle eller einerett ved tildeling av løyve, skal det nyttast konkurranse så langt det følgjer av lova her, lov 4. desember 1992 nr. 121 om fri utveksling av tjenester innen sjøtransport § 1 tredje ledd, lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser og forskrifter gjevne med heimel i desse lovene.

¹³ Lov av 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

¹⁴ Klimaplan for 2021–2030, s. 61

(2) Reglane i arbeidsmiljøloven §§ 16-2 til 16-7, om arbeidstakarane sine rettar ved overdraging av verksemd gjeld tilsvarende når løyvet blir tildelt ved konkurranse, dersom verksemda etter konkurranse blir driven med same type transportmiddel som før.

(3) Løyvestyresmakta skal informere dei som vil delta i konkurransen, om kor mange tilsette den verksemda har som no har løyvet knytt til den rutetenesta konkurransen gjeld, og om deira alder, ansiennitet og lønns- og arbeidsvilkår.

(4) Løyvestyresmakta kan krevje informasjonen nemnt i tredje ledd frå den som har løyve etter §§ 6 eller 7.

(5) Den som får tildelt løyve gjennom konkurranse, må forplikte seg til å sikre at dei tilsette som direkte arbeider med å oppfylle kontrakten, får lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er dårlegare enn det som følgjer av gjeldande landsomfattande tariffavtale, eller det som elles er normalt for vedkommande stad og yrke. Tilsvarende plikt gjeld òg for underleverandørar.

(6) Andre til femte ledd gjeld òg når konkurranse blir gjennomført av administrasjonsselskap på oppdrag frå løyvestyresmakta.

(7) Departementet kan gje nærare forskrift om konkurranse

Yrkestransportloven § 7 gjelder behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute, og § 8 gjelder for tildeling av løyve ved konkurranse. Denne løsningen har vi valgt for å sørge for at forskriften ikke vil ramme alle passasjerskip og hurtiggående passasjerfartøy, men at regelverket kun blir gjeldende for de som har løyve for persontransport med fartøy, og som har fått dette løyvet tildelt etter konkurranse / som en del av anbudskontrakt.

Yrkestransportloven § 7 (2) b. utelukker mindre transportfartøy fra kravet om ruteløyve, med mindre det har passasjersertifikat etter skipssikkerhetsloven. Yrkestransportloven knyttes på denne måten opp mot skipssikkerhetslovens regler om sertifikater. Det innebærer at fartøy som fører inntil 12 personer vil rammes av forskriften, så lenge det kreves passasjersertifikat, og så lenge fartøyet er tildelt løyve etter konkurranse, jf. yrkestransportloven § 8. Her vil rederiet eventuelt være overlatt til de konkrete unntakene fra hovedregelen, se § 4 og § 6, om de mener at de ikke kan oppfylle forskriften, eller å søke om dispensasjon.

Videre er det viktig å påpeke i forbindelse med omtale av virkeområdet at forskriften også vil omfatte skip som er en del av kystruteavtalen 2021-2030. Det er imidlertid lagt opp til et unntak fra hovedregelen i § 6 som gjelder rutetrafikk på gjeldende kontrakter, frem til kontraktens sluttdato. Dette gjør at kystruteavtalen vil være unntatt fra miljøkravet frem til 2030.

§ 2. Definisjoner

To begreper er definert i forskriftsutkastet: nullutslipp og ordinær drift.

I forskriften er **nullutslipp** definert som *bruk av teknologi og energibærere som ikke gir direkte utslipp av CO₂, CH₄ og N₂O fra skipet*. Vi har bevisst valgt å holde det nøytralt med tanke på energibærere og teknologi. Definisjonen er en videreføring av definisjonen for nullutslipp slik den ble presentert i hovedoppdraget, levert mai 2022.

Vi har også valgt å legge til at det gjelder utslipp *fra skipet* for å konkretisere definisjonen ytterligere i forskriften.

For de tilfeller hvor det kan oppstå forhold utenfor rederiets kontroll som påvirker driften av skipet og for å ivareta fart utover ordinær ruteproduksjon, så er det hensiktsmessig at forskriften inneholder en definisjon av **ordinær drift**. Ordinær drift er derfor satt som en definisjon for å få med at det er driftsforhold som kan være unntatt fra kravet om nullutslipp. I forskriften har vi lagt opp til følgende ordlyd: *ordinær drift: all drift i henhold til gjeldende rutetabell inkludert forflytning til og fra kai. Fart til og fra verksted, strømstans, nedetid på ladeanlegg eller lignende anses ikke som ordinær drift. Ordinær drift inkluderer ikke bruk av reservefartøy/suppleringsfartøy.*

Det er her ønskelig med innspill på hva som kan være den mest hensiktsmessige definisjonen. En alternativ definisjon kan være å angi en prosentandel, eksempelvis 95 %, av total årlig ruteproduksjon eller totalt årlig energiforbruk.

Det er også ønskelig med innspill på om det skal stilles de samme kravene til reservefartøy og suppleringsfartøy, som til hovedfartøyene. Slik forskriften er nå, vil kravene ikke gjelde for slike fartøy, se siste setning i forskriftens § 2. Vi har valgt å unnta reservefartøy/suppleringsfartøy, da en definisjon av ordinær drift som inkluderer reserve/suppleringsfartøy vil kunne føre store oppgraderingskostnader på et fartøysegment som har en begrenset driftstid og dermed utslippsreduksjonspotensiale.

I denne sammenheng kan det også nevnes at **passasjerskip** ikke er definert i forskriften, men innholdet i begrepet passasjerskip referer til forskrift om tilsyn av sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger (forskrift nr. 1893).

Hurtiggående passasjerfartøy er heller ikke definert i forskriften, men for dette begrepet vises til forskrift om bygging, utrustning og drift av hurtiggående fartøy som anvendes som passasjerskip eller lasteskip (forskrift nr. 6), § 2 bokstav g, 1. ledd jf. 3. ledd.

Skipene som omfattes av forskriften skal ha ett av følgende sertifikater:

- *Sikkerhetssertifikat for passasjerskip* (internasjonalt)
- *Sikkerhetssertifikat for passasjerskip i innenriksfart*
- *Sikkerhetssertifikat for hurtiggående fartøy*
- *Sikkerhetssertifikat for passasjerskip i territorialfarvannet ved Svalbard*
- *Passasjersertifikat*
- *Passasjersertifikat for vernet eller fredet skip*

Ettersom forskriften er i en tidlig fase, er det ønskelig med innspill i forhold til behovet for ytterligere definisjoner i § 2. Detaljer rundt dette vil avklares i senere høringsrunder.

§ 3. Krav om nullutslipp for passasjerskip

Av § 3 følger en av hovedreglene i forskriften. Det er valgt å dele opp i to hovedregler, og ha en for passasjerskip og en for hurtiggående passasjerfartøy, ettersom innslagsdatoene for når det skal gjennomføres nullutslipp er forskjellige, henholdsvis 2023 og 2025, se Hurdalsplattformen.

I utgangspunktet er hovedregelen om nullutslippskrav tatt fra den tidligere foreslåtte forskriften som ble laget med hjemmel i yrkestransportloven. Det er likevel lagt opp til en noe enklere tilnærming, ved at bestemmelsen bare er i en setning, og unntakene er lagt til en egen bestemmelse.

Foreløpig er det ikke lagt inn en dato for når hovedregelen skal tre i kraft, og dato for ikrafttredelse av kravet må derfor fastsettes etter en nærmere vurdering.

§ 4. Unntak fra krav om nullutslipp for passasjerskip

I § 4 er det lagt opp til unntak fra miljøkrav for passasjerskip. Bestemmelsen inneholder konkrete unntak for tilfeller vi forutser kan forekomme.

I utgangspunktet er det viktig at det er satt en høy terskel for unntak, for å sørge for at regelverket er så forpliktende som mulig. Samtidig er det også hensiktsmessig å gi en åpning for en del tilfeller, for eksempel hvor skipene er i eksisterende kontrakter.

I bestemmelsen er det satt opp tre unntak etter konkrete kriterier, og unntakene tar utgangspunkt i situasjoner som er reelle for mange skip, og hvor det da vil være naturlig med unntak.

Først og fremst er det satt opp et unntak som gjelder for skip som går på eksisterende kontrakter. I disse tilfellene vil de få unntak fra kravet om nullutslipp fram til kontraktens sluttdato. Dette inkluderer opsjoner, og det kan være tilfeller hvor et skip i et konkret samband kan få unntak etter dette leddet fram til 2033.

Det andre unntaket gjelder for skip som i dag (før forskriftens ikrafttredelse) driftes på LNG. Dette er en videreføring av unntaksmuligheten foreslått i det forrige forskriftsutkastet levert i mai 2022. Potensiale for økt produksjon av biogass i Norge er betydelig, og det er anbefalt av Miljødirektoratet å ikke inkludere biogass i et omsetningskrav. Det er vurdert at denne unntaksmuligheten vil være begrenset til et fåtall fergesamband, men bruk av biogass kan være et virkemiddel for å redusere klimagassutslipp når det erstatter flytende naturgass. Referanse er gjort til tidligere rapport kap. 2.5.

Den tredje muligheten for unntak gjelder tilfeller hvor det ikke er tilgang til strøm på land eller bunkringsfasiliteter for skipet for å oppfylle krav om nullutslipp på nåværende tidspunkt.

Om vi begrenser unntaksmulighetene til det som står i bestemmelsens første og andre ledd, vil det medføre at dersom det ikke er lagt opp til nødvendig infrastruktur på land så vil konsekvensen være at et eventuelt nullutslippsfartøy ikke vil kunne oppfylle forskriftens krav for det aktuelle sambandet. Konsekvensen kan være at sambandet ikke kan trafikkeres. Rederiet vil i slike tilfeller være overlatt til å søke om dispensasjon etter forskriftens § 8.

Det vil være ytterligere problemstillinger innenfor dette konkrete unntaket; blant annet eierskap.

Når det gjelder dette leddet i bestemmelsen, har Sjøfartsdirektoratet veid for og imot om dette unntaket skal inkluderes. Her er det også ønskelig med innspill. Spørsmålet Sjøfartsdirektoratet stiller seg, er om det er nødvendig med et unntak for manglende infrastruktur og om det vil være tilstrekkelig for å begrunne manglende oppfyllelse av forskriftens utslippskrav. Om et slikt unntak ikke blir tatt med i forskriften, vil det kunne føre til at Sjøfartsdirektoratet må ta stilling til forhold som er utenfor vårt myndighets- og kompetanseområde.

§ 5. Krav om nullutslipp for hurtiggående passasjerfartøy

Av § 5 følger den andre hovedregelen i forskriften, hvor det kreves nullutslipp for hurtiggående passasjerfartøy. Som omtalt under § 3 vil datoen for nullutslippskravet bli i 2025. Det vises ellers til omtalen under § 3.

§ 6. Unntak fra krav om nullutslipp for hurtiggående passasjerfartøy

Unntakene som er satt opp i § 6 gjenspeiler unntakene som er satt opp for passasjerskip i § 4. Forskjellen fra § 4 er imidlertid at det ikke er tatt med et unntak for flytende naturgass, da det ikke er aktuelt for hurtiggående passasjerfartøy.

Som omtalt i Sjøfartsdirektoratets rapport om lav- og nullutslippskriterier for ferger og hurtigbåter fra 2021 (del 2 om hurtigbåter) har ferger kommet lenger i utviklingen i bruk av nullutslippsløsninger. For hurtigbåter er bildet noe annerledes. Foreløpig er det kun en nullutslippshurtigbåt¹⁵ i drift, som i tillegg opererer i en begrenset hastighet.

Det er satt i gang mange initiativer for å finne fram til gode løsninger, men foreløpig er det få prosjekter som har materialisert seg.

Dette gjør at Sjøfartsdirektoratet ser viktigheten av å åpne for unntak, og samtidig at det finnes en dispensasjonsbestemmelse i forskriften, se § 8.

§ 7. Rederiets plikt til å registrere opplysninger

Det er lagt opp til at rederiet skal registrere opplysninger hos Sjøfartsdirektoratet om skipet og sambandet, se kapittel 3.3 for omtale av løsningen. Plikten gjelder alle rederier som drifter skip i henhold til forskriftens virkeområde i § 1.

Opplysningene vil gi Sjøfartsdirektoratet en oversikt over hvilke skip som er knyttet til det enkelte samband, samt en oversikt over bruken av unntaksbestemmelsene. Rederiet må oppdatere informasjonen ved endringer.

Det nærmere innholdet i registreringsplikten vil avklares på et senere tidspunkt.

§ 8. Dispensasjon

I tillegg til unntak fra hovedreglene, er det lagt opp til en dispensasjonsbestemmelse i forskriften. Dispensasjonsbestemmelsen innebærer at hvis skipet ikke omfattes av unntakene til hovedreglene i § 3 og § 5, vil dispensasjon være et aktuelt alternativ.

Vi ønsker i utgangspunktet at dispensasjonsadgangen skal være snever, og unntakene til hovedreglene er tilpasset til å gjelde de fleste aktuelle tilfeller. Dette gjør at vi ser for oss få tilfeller hvor dispensasjonen vil bli brukt. Mengden dispensasjonssøknader vil også påvirke behovet for ressurser hos Sjøfartsdirektoratet.

Det er likevel viktig at det legges opp til en åpning for de tilfellene som ikke omfattes av unntakene fra hovedreglene, og hvor det likevel foreligger særskilte grunner som gjør det umulig å oppfylle miljøkravet. Sett i sammenheng med at skipssikkerhetsloven har sanksjoneringsbestemmelser, er det viktig at vi gir en mulighet for fartøy å operere uten at det skal sanksjoneres fordi skipet ikke oppfyller miljøkravet. Alternativet vil være at det ikke går fartøy i rute på det aktuelle sambandet.

¹⁵ Medstraum, [Verdas første heilelektriske hurtigbåt klar for rutetraffikk \(shipsrevyen.no\)](https://www.shipsrevyen.no)

§ 9. Rapporteringsplikt

Forskriften inkluderer et forslag om en rapporteringsplikt, slik den ble lagt frem i rapporten som ble levert i mai 2022.

Før det konkluderes på rapporteringsløsningen, må det avklares hvem som skal forvalte/behandle informasjonen, formålet med innhenting og hva det skal brukes til, og videre spesifiseres hvilke data som skal innhentes og i hvilket format. I tillegg er det viktig at det tilbys et rapporteringsverktøy som er konsistent for alle rederiene.

Her er det også ønskelig med innspill.

§ 10. Ikrafttredelse

Dato for ikrafttredelse av forskriften er foreløpig ikke satt, og vil bli avklart på et senere tidspunkt.