
Saksnr: 2020/35690-74
Saksbehandlar Einar Aalen Hunsager og
Dato: Åshild Fossgard Sandøy
01.10.2021

Til: Fylkesutvalet og Hovudutval for Samferdsel og mobilitet

Frå: Fylkesdirektør

Hurtigbåtsambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm – status og vidare prosess

1. Bakgrunn

Regjeringa har ved fleire høve vist til at fylkeskommunane må nytte klimakrav i innkjøp som verkemiddel for å bidra til ei grøn omstilling. Seinast i Klimameldinga frå juni 2021 vart det uttalt at regjeringa vil sjå på nye tiltak for å sikre at fylkeskommunane nyttar klimakrav ved nye hurtigbåtanbod frå 2025.

Vestland fylkeskommune har over fleire år oppnådd store utsleppskutt i fylkeskommunens verksemd ved å stille krav om bruk av fornybar energi ved gjennomføring av transportoppdrag for fylkeskommunen. I dei kontraktane der klimakrava har lagt til grunn investeringar i ladeinfrastruktur har staten ved Enova bidratt til utsleppskutta med økonomisk støtte. Skyss må i løpet av dei neste åra fornye fleire av transportkontraktane for båtdrift i både Sogn og Fjordane og Hordaland.

Kva miljøkrav fylkeskommunen skal stille i ny kontrakt for båtutene mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm frå mai 2024 har vore oppe til politisk sakshandsaming ved fleire høve i 2019, 2020 og 2021. På bakgrunn av dei politiske vedtaka, særleg PS 3/2021 i fylkesutvalet 19.01.21, har Skyss utarbeidd eit konkurransegrunnlag der det vert lagt opp til at tilbydarane skal levere prisar på eit «hovudtilbod» og ein «opsjon». Hovudtilbodet innebar krav til kor mykje biodiesel operatør maksimalt kan nytte per køyrde rutekilometer, samt bruk av ein bonusmodell som premierar lågare forbruk enn minstekravet. Basert på marknadssjakk knytt til teknisk status og økonomiske vurderingar forventa Skyss at konkurransen ville gje hybridelektriske løysingar med minst 60 % elektrisk drift. Opsjonen omhandlar ein seksårig driftskontrakt med adgang til bruk av fossilt drivstoff. Opsjonen var meint å vere ein rett som fylkeskommunen einsidig kan utløyse etter at kontrakt var signert. Tilbodssummen i hovudtilbodet var planlagt vekta med 85% og tilbodssummen i opsjonen var planlagt vekta med 15%.

I fylkesutvalets vedtak frå 19. januar 2021, PS 3/2021, vart det stilt krav om tilstrekkeleg støtte frå verkemiddelapparatet for at ovannemnde modell skal nyttast:

«For fylkesutvalet vil bruk av nullutsleppsteknologi avhenge av at fylkeskommunen mottek tilstrekkeleg støtte frå verkemiddelapparatet og statleg medfinansiering. Fylkesutvalet ber politisk og administrativ leiing drøfte med sentrale styresmakter korleis dei nasjonale og regionale ambisjonane om utsleppskutt kan verte finansiert. Finansieringssituasjonen må avklarast før fylkeskommunen tek endeleg stilling til bruk av hovudtilbod eller opsjon.»

I samsvar med politisk vedtak vart det sendt søknad om støtte frå Enova til investeringar i ladeinfrastruktur. Det vart søkt om 75,2 MNOK i støtte, dette tilsvarte 40 prosent av administrasjonens estimerte investeringskostnader for batteri- og ladekonsept på fire kaier.

Skyss mottok avslag på søknaden frå Enova den 18. mai. Ettersom avslaget endrar føresetnadane for administrasjonen sitt arbeid med konkurransen vart den planlagde utlysinga stansa i mai.

2. Enova si grunngeving for avslaget

Enova grunnjev avslaget med at dei meiner hybridisering ikkje oppfyller stønadskriteriet om varig marknadsending.

«Det vurderes for sambandene som omsøkes at batterihybridisering ikke er et naturlig og nødvendig steg for senere nullutslippsløsninger. Ut fra dagens teknologi- og markedsstatus vurderer vi ikke at ren batteridrift slik omsøkt vil være den foretrukne løsningen på sikt for slike energikrevende samband. For å oppnå varig markedsending med null-/lavutslippsteknologi for tilsvarende samband, vurderes det som nødvendig med teknologiutvikling av nye, og mer energi- og kostnadseffektive løsninger.»

Når Enova har løyvd støtte til hybridisering av lokale båtruter i Sogn og Fjordane (Rutepakke 2), som består av kortare samband og lågare fart, er det fordi dei vurderer det som mogleg å heilelektrifisere desse sambanda på sikt. Enova vil derimot ikkje støtte ei tilsvarande hybridisering av sambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm (Rutepakke 1), fordi dei ikkje trur slik elektrifisering vil kunne vidareutviklast til ei nullutslippsløsning ettersom sambanda er så lange og energikrevjande. For desse rutene meiner Enova at det i staden må fokuserast på utvikling og uttesting av nye tekniske løysingar som kan mogleggjere nullutslippdrift.

I mellomtida har Enova avvikla støtteordninga. Siste frist for søknad var 1. oktober 2021, med vilkår om anbudsoppstart før 1. juli 2024. Allereie inngått kontrakt for sambanda kan tidlegast avsluttast 30. november 2024.

Administrasjonen vurderer det ikkje lenger som mogleg å skaffe støtte frå Enova til ein kontrakt med deelektrifisering av rutene.

3. Kva bør fylkeskommunen gjere no?

Krav til nullutslipp no

Aktørar i marknaden har i fleire år arbeidd med løysingar for hurtigbåtar som kan gje utslippskutt. Marknaden ønskjer oppdragsgjevarar som stimulerer nye låg- og nullutslippsløysingar, men er ikkje samd om tidspunkt og formulering av krav eller kriterium. Operatørane peiker på at det framleis er behov for marknadsmodning før dei kan prise nullutslippsteknologi i ein driftskontrakt. Som skissert i sak PS 193/2020 frå fylkesutvalets møte 29. september 2020 vil ei konkurranseutsetting av driftskontrakt med krav om nullutslipp på dette tidspunkt vere mogeleg, men vil truleg medføre høg driftsrisiko og høg risikoprising frå operatør knytt til både investeringskostnader og driftskostnader. I saka frå september 2020 vart kostnadane knytt til ei slik løysing, då omtala som «Modell C», berekna slik:

«Meirkostnadene for fylkeskommunen er estimert til om lag 100 - 130 MNOK per år fra 2024 etter støtte og inkludert risikoprising, avhengig av fartøyfleksibilitet. Estimater er svært usikkert med tanke på kostnader for mellombels kontraktsløsning fram til 2024, tilpassing av fartøy, avskrivningstid brenselcelle, energipris og prisning av utviklings- og driftsrisiko.»

Kostnadsestimatet frå den gang la til grunn Enova-støtte til alle fire fartøya. Med avviklinga av Enova-støtta vil kostnaden for fylkeskommunen vere større.

Den umodne marknaden vil følgjeleg gje fylkeskommunen høge meirkostnader. Dette kjem i tillegg til dei høge investeringskostnadane som løysingane i seg sjølve vil utløyse. Slik status for nasjonale støtteordningar er per no vil ikkje fylkeskommunen kunne motta nokon økonomisk støtte til nokon av desse meirkostnadane.

Statens signal og oppmoding

Enova meiner det er behov for ei teknologisk utvikling for at desse sambanda skal kunne bli heilt utslippsfrie og oppmodar i staden fylkeskommunen om å fokusere på utviklings- og pilotprosjekt som bidreg til slik teknologi- og marknadsutvikling.

Skal ein få til nullutslippsløysingar for rutene mellom Bergen og Nordfjord/Sogn er det behov for å få testa ut hydrogenløysingar på hurtigbåt og innovative skrogdesign slik at løysingane vert prisbare. Det er desse to utviklingsbehova samarbeidsprosjektet mellom Trøndelag, Vestland, Nordland og Troms og Finnmark fylkeskommunar skal fokusere på:

- I hydrogenløpet vil prosjektet få bygd og tryggleiksgodkjend eit hydrogendriven fartøy. Denne prosessen vil gje marknaden og tryggleiksmynde naudsynt kunnskap om kva som må til for å bygge og drifte hydrogendrivne fartøy, samt gje naudsynt kunnskap for at slike løysingar skal kunne prisast i ein konkurranse.
- I pilotløpet «Energieffektivt design» vil prosjektet få utvikla og uttesta fartøyskrog som er om lag 30 prosent meir energieffektive enn dagens skrogdesign.

Slik status er i dag utgjert Enova statens største og primære finansieringskjelde for klimavenlege tiltak. Når Enova avslår fylkeskommunens støttesøknad og samstundes presiserer at dei har trua på at samarbeidsprosjektet «Fremtidens hurtigbåt del II» vil vere eit riktig steg på vegen mot nullutsleppsfartøy for hurtigbåtsambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm, vert dette vurdert å vere eit tydeleg signal frå staten om korleis dei meiner fylkeskommunen best kan bidra til grøn omstilling innan denne sektoren.

Samarbeidsprosjektet er førebels delfinansiert med midlar frå Klimasats og ein har tru på at Enova vil kunne delfinansiere pilotprosjekta når ein kjem over i ein byggjefase. Slik støtteprogramma per no er utforma, vil utviklingsprosjektet vere det einaste Enova vil gje støtte til. Det tyder at Enova kan støtte eit hydrogenfartøy som pilotbygg, men ikkje fleire tilsvarande fartøy for kommersiell drift. Basert på dette legg fylkesdirektøren opp til at fylkeskommunen lar arbeidet med ny driftskontrakt for sambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn vere i bero og i staden tek ein aktiv og offensiv rolle i utviklingsarbeidet i samarbeidsprosjektet.

4. Konsekvensar som følge av ei utsetting

4.1. Tidspunkt for oppstart med nullutslepp på sambanda

Skyss bør kunngjere konkurranse om nullutslepp på desse sambanda så snart utviklinga og modninga er kome så langt at løysingane er prisbare. Kor raskt dette vil skje er usikkert og må vurderast etter kvart. Den førebelse framdriftsplanen for samarbeidsprosjektet tilseier at bygginga av pilotfartøyet med hydrogendrift og pilotfartøyet med energieffektivt skrog tidlegast vil kunne starte opp våren 2024, med etterfølgjande pilotdrift i 2025/2026. Grovt rekna kan denne framdriftsplanen tilseie at førebuing av ein nullutsleppskonkurranse tidlegast kan gjennomførast i 2026 med mogeleg driftsoppstart i 2029. På den andre sida kan det tenkast at summen av pågåande utviklingsprosjekt gjer det mogleg for marknaden å prise nullutsleppsløysingar før fylkeskommunane sitt pilotprosjekt er ferdigstilt. Administrasjonen vil kartleggje og følgje med på kva andre teknologiutviklingsaktivitetar som pågår i marknaden for å betre forstå i kva grad marknadsaktørane baserer seg på pilotprosjektet og nyttar andre prosessar for teknologiutvikling. Målet vil vere å forstå om det skjer så mykje læring i marknaden at nullutsleppsteknologi kan vere prisbart for ein konkurranse før pilotprosjektet er ferdigstilt.

Skyss har inngått avtale om drift av sambanda fram til desember 2024 med opsjon om forlenging av avtalen fram til desember 2026. Dersom marknaden klarar å prise eigna nullutsleppsløysingar allereie i 2023, vil forhåpentlegvis nullutsleppsdrift kunne vere mogeleg frå desember 2026. Dersom modninga tek lenger tid og avheng av pilotprosjekta, må administrasjonen i samråd med marknaden finne løysingar for drifta frå desember 2026 og fram til nullutslepp vil vere mogeleg. Fylkesdirektøren vil halde fylkesutvalet orientert om marknaden sine vurderingar av modningsprosessen og estimert tidspunkt for når nullutsleppsløysingar vil kunne vere prisbare og klare for oppstart.

4.2. Økonomi

Ei utsetting vil medføre at fylkeskommunen sine driftskostnader knytt til sambanda dei neste åra ikkje aukar i tillegg til at utsettinga vil sikre lågare investeringskostnader knytt til nullutsleppsdrift i framtida.

- Meirkostnadane ved delelektrifisering er berekna til 43-69 MOK totalt over ei 12-årig kontrakt. Dette gjev ei tiltakskostnad på mellom 4 000 og 6 000 kr per sparte tonn CO₂ per år. Det er ein høg pris for klimagassreduksjon samanlikna med elektrifiseringstiltaka på til dømes ferje (under 1 500 kr per sparte tonn CO₂), og høgare enn elektrifiseringskostnaden for lokale båtruter i Sogn og Fjordane (om lag 3 500 kr per sparte tonn CO₂). Ei utsetting av konkurransekunngjeringa inneber at fylkeskommunen slepp å måtte ta eineansvar for meirkostnadane knytt til delelektrifisering.

- Ved å utsette konkurranseutsettinga til etter at tilstrekkeleg marknadsmodning er oppnådd, vil fylkeskommunen oppnå høgare utsleppskutt og truleg lågare tiltakskostnader per reduserte tonn CO2.
- Driftsavtalen som er inngått for 2022-2024 (+ 2 år opsjon) har ein låg kostnad for fylkeskommunen.

4.3. Utslepp

Ei delelektrifisering av sambanda frå desember 2024 slik som opprinneleg planlagd ville truleg gitt om lag 50-55% reduksjon av CO2-utsleppa frå rutene sett i høve dagens utslepp. Legg ein opp til hovudsakleg nullutsleppsdrift frå 2029 vil utsleppskuttet sett over heile kontrakten vere like stort som med delelektrifisering frå kontrakten sin oppstart.

	CO2-kutt med lågutslepp frå 2024	CO2-kutt med nullutslepp frå 2029
2024-2029	50-55%	0%
2029-2035	50-55%	90-95%
Gjennomsnitt 2024-2035	50-55%	50-55%

5. Hurtigbåtsambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm i ein større samanheng

Hurtigbåtsambanda mellom Bergen, Nordfjord og Sogn/Flåm er dei lengste og mest energikrevjande båtrotene i landet. Ambisjonen om nullutslepp på desse sambanda må sjåast i ein større samanheng.

Vestland og andre fylkeskommunar er i gong med å elektrifisere båtsamband med tilgjengeleg batteriteknologi. I dei komande åra vert fleire batterifartøy sette i drift på kortare samband for Ruter, Kolumbus og Skyss. Lokale båtrotter i Sogn og Fjordane og potensielt askøysambandet er døme på denne satsinga i vårt eige fylke. Nordland, Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestland tek initiativ for å etterspørje løysingar der dagens teknologi ikkje strekk til.

Samstundes er det ein kjennsgjering at nullutsleppsløysingar på båt er dyrare enn på ferje og buss. Avviklinga av Enova sitt støtteprogram fjernar den statlege medfinansieringa og gjer det vanskelegare å satse på nullutsleppsbotar i driftskontraktar.

Skyss har dessutan ei rekke andre båtkontraktar som må konkurranseutsettast dei neste fire åra. Parallelt med at administrasjonen bidreg aktivt inn i dei to utviklingsløpa i samarbeidsprosjektet, legg fylkesdirektøren opp til at fylkeskommunen held fram å stille klimakrav på båtsamband som er veileigna for elektrifisering.

- Administrasjonen har starta førebuinga av ei konkurranse om heilelektrisk drift av sambandet Kleppstø - Strandkaien frå 2025. Tekniske moglegheiter, estimerte meirkostnader og forslag til vidare prosess for denne anskaffinga vert skissert i eigen framlagt sak.
- Vidare vil Skyss sjå nærare på kva tiltak og utsleppskutt som kan vere mogeleg for båtrotene Bergen-Austevoll-Sunnhordland, lokalbåt i Austevoll, Reksteren-Våge-Os, Espevær-Eidesvik, Hellesøy-Hernar og Bergen-Rosendal. Førebelse vurderingar tilseier at desse sambanda truleg vil vere veileigna for elektrifisering frå 2028.