

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV Å INNFØRE OBLIGATORISK HØYHASTIGHETS- KURS FOR FØRERE AV HURTIGGÅENDE FRITIDSFARTØY



MENON-PUBLIKASJON NR. 84/2020

Av Simen Pedersen, Live Nerdrum, Iselin Kjelsaas og Magnus Gulbrandsen



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Sjøfartsdirektoratet utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fritidsfartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop.

Ole-Andreas Stræte, Erik Axelsson Hveding og Petter Andre Sjøreng har vært våre kontaktpersoner hos Sjøfartsdirektoratet, og kommet med innspill og oppklarende informasjon i utredningsarbeidet.

Arbeidet med analysen er gjennomført i juni 2020. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Live Nerdrum og Iselin Kjelsaas. Peter Aalen har bistått med reisetidsberegninger. Kvalitetssikrer i Menon Economics har vært Magnus Guldbrandsen.

Vi takker vår oppdragsgiver for alle bidrag og et godt samarbeid.

Juni 2020

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	8
1.1. Bakgrunn	8
1.2. Oppdraget	8
1.3. Disposisjon av rapporten	8
2. METODISK TILNÆRMING	9
2.1. Kort om samfunnsøkonomiske analyser	9
2.2. Beregningsforutsetninger	10
2.3. Spesielt om vurderinger av de prissatte virkningene	10
2.4. Spesielt om vurdering av de ikke-prissatte virkningene	11
3. PROBLEMBESKRIVELSE	12
3.1. Antall høyhastighetsbåter og førere	12
3.2. Ulykker relatert til høy fart	13
3.3. Kompetanse og holdninger	13
4. NULLALTERNATIVET OG TILTAKET SOM VURDERES	15
4.1. Nullalternativet	15
4.2. Tiltaksalternativet	15
5. KOSTNADER VED Å ETABLERE KURSET	18
5.1. Utarbeidelsen av kurset	18
5.2. Ekstrakostnaden med å utarbeide et teoretisk nettkurs	18
5.3. Kostnad ved å skolere instruktører	18
5.4. Skattefinansieringskostnad	19
5.5. Samlet etableringskostnad	20
6. DRIFTSKOSTNAD/KURSAVGIFT PER DELTAKER	21
6.1. Teoretisk del ved fysisk undervisning	21
6.2. Teoretisk del ved nettundervisning	22
6.3. Praktisk del	22
6.4. Utstede kursbevis/førerkort	23
6.5. Driftskostnad/kursavgift per deltaker	23
7. KOSTNADER FOR DEN ENKELTE KURSDELTAKER	24
7.1. Reisekostnader	24
7.2. Kurstid	25
7.3. Samlede kostnader for den enkelte som tar kurset	26
8. SAMFUNNSØKONOMISKE KOSTNADER AV Å TA KURSET	28
8.1. Antall fartøy og antall førere per fartøy	28
8.2. Avvisning	30
8.3. Korrigering av antallet instruktører som må skoleres	33
8.4. Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader	33
9. IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	35
9.1. Redusert ulykkesrisiko	35
9.2. Tapt konsumentoverskudd for de som velger å ikke ta kurset	35
9.3. Andre ikke-prissatte nyttevirkninger	36
9.4. Innvirkning på leiemarkedet av slike fartøy	36

9.5. Samlede ikke-prissatte virkninger	36
10. SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET OG USIKKERHET	37
10.1. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	37
10.2. Hva hvis analyseperioden økes fra 10 til 20 år?	38
10.3. Hva hvis antall kurssteder økes eller reduseres?	38
10.4. Hva hvis netteksamen kan gjennomføres med ti prøvetakere per testleder?	40
10.5. Hva hvis det ikke er behov for følgebåt i gjennomføringen av den praktiske delen av kurset?	41
10.6. Samlet vurdering av usikkerheten	41
11. FORDELINGSVIRKNINGER	43
12. FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING AV KURSET	44
REFERANSELISTE	46

Sammendrag

Det har over flere år vært rettet oppmerksomhet mot tiltak som kan redusere ulykker ved bruk av fritidsbåt, og både det offentlige og organisasjoner har jobbet målrettet for dette. Som en del av dette arbeidet vurderer Sjøfartsdirektoratet å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Det er stor usikkerhet rundt hvor mange personer som vil ønske å ta et slikt kurs. I vår samfunnsøkonomiske analyse av det foreslåtte kravet om et obligatorisk høyhastighetskurs, finner vi det sannsynlig at mellom 8 000 og 18 000 personer vil ta kurset. Årsaken til den store usikkerheten skyldes blant annet mangelfull informasjon om antall fartøy og førere som blir underlagt kravet. Det er også en stor usikkerhet om hvor mange av dagens førere av slike fartøy som vil velge å ta kurset. I hvilken grad dagens førere vil ta kurset eller tilpasse seg, ved eksempelvis å ikke kjøre fartøyet selv, selge fartøyet, legge inn hastighetssperre mv., avhenger av hvor viktig det er for hver enkelt å kjøre over 50 knop. Nyttien av å ha denne muligheten må minst overstige kostnaden hver enkelt står overfor, i form av kursavgift, tidsbruk ved å gjennomføre kurset og reisekostnader til og fra kurssted. Vi har beregnet at denne kostnaden i gjennomsnitt utgjør om lag 6 000 kroner per kursdeltaker. Kursavgiften per deltaker utgjør om lag 3 500 kroner av dette.

Vi har funnet grunnlag for å prissette kostnaden ved å etablere og drifte ordningen, samt reisekostnader og tidsbruk til de som tar kurset. Den samlede neddiskonterte kostnaden er beregnet til mellom 98 og 265 millioner kroner over en tiårsperiode. Høyhastighetskurset forventes samtidig også å ha en positiv innvirkning på ulykkesrisikoen langs kysten gjennom større bevissthet rundt risikoen forbundet med høye hastigheter, bedre kjøreferdigheter og mindre bruk av slike fartøy. Ser vi bort fra andre ikke-prissatte virkninger, som økt opplevd trygghets for andre som ferdes på sjøen og mindre støy, må denne nyttevirkingen, som er behandlet som én ikke-prissatt virkning i analysen, samlet sett minst være lik mellom 12,1 og 32,7 millioner kroner per år for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer at tiltaket må bidra til at man sparer om lag ett til to menneskeliv annethvert år for at tiltaket skal være lønnsomt. Til sammenligning omkommer det til i gjennomsnitt ni personer i fritidsbåtulykker i tilknytning til høy fart hvert år.

Samfunnsøkonomisk analyse av å innføre høyhastighetskurs

Regjeringen la 21. juni 2019 frem Meld. St. 30 (2018-2019) Samhandling for bedre sjøtryggleik. I meldingen fremgår det at regjeringen vil vurdere om det bør innføres et eget teoretisk og praktisk kurs for førere av fritidsbåter som kan oppnå større fart enn 50 knop. På denne bakgrunn har Sjøfartsdirektoratet bedt Menon Economics om å utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop.

I dag stilles det ingen særskilte krav til førere av høyhastighetsfartøy. Tiltaket som vurderes opp mot dagens situasjon (nullalternativet) er at førere av motorbåter og vannskuter som kan oppnå fart over 50 knop må ta et høyhastighetskurs med tilhørende eksamen. Kravet vil gjelde alle førere av fartøy som kan oppnå hastigheter på 50 knop eller høyere. Det gjøres ingen unntak knyttet til hvilken fart fartøyet faktisk kjøres i, alderen på føreren eller alderen på fartøyet. For å få kursbevis/førerkort må førerne gjennomføre et obligatorisk kurs bestående av en teoretisk del og en praktisk del, og bestå eksamen.

I diskusjonen av hvordan kurset skal innrettes har Sjøfartsdirektoratet diskutert om den teoretiske delen av kurset kan gjennomføres som et nettkurs, som et alternativ til ordinær klasseromsundervisning. Vi har derfor vurdert følgende to alternativer av tiltaket:

- Tiltaksalternativ 1: Den teoretiske delen gjennomføres ved ordinær klasseromsundervisning
- Tiltaksalternativ 2: Den teoretiske delen gjennomføres som et nettkurs

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementet (2014), Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) og Utredningsinstruksen (DFØ, 2018). Forutsetningene for analysen er i all hovedsak fastsatt i dialog med Sjøfartsdirektoratet.

Kursavgiften er beregnet til 3 500 kroner

Driftskostnadene omfatter i all hovedsak innleie av instruktører, leie av lokaler, leie av fartøy og kostnaden ved å utstede kursbevis. Alle disse kostnadene er å regne som samfunnsøkonomiske kostnader. I analysen har vi forutsatt at ordningen skal være selvfinansierende. I praksis vil det si at driftskostnaden per kursdeltaker må være lik kursavgiften per deltaker. Den samlede driftskostnaden per deltaker er beregnet til 3 500 kroner for begge tiltaksalternativer, se tabell A. Dette er vårt anslag på kursavgiften i hvert av tiltaksalternativene.

Tabell A Driftskostnader per deltaker, i 2020-kroner*

	Tiltaks- alternativ 1	Tiltaks- alternativ 2
Teoretisk del ved fysisk undervisning (leie av instruktør og lokaler)	300	0
Teoretisk del ved nettundervisning (support og testleder til eksamen)	0	300
Praktisk del (leie av instruktør, lokaler og fartøy)	2 900	2 900
Kursbevis/førerkort (produksjon og utsendelse)	300	300
Samlet driftskostnad per deltaker / kursavgift	3 500	3 500

*Antall kursdeltakere varierer mellom 8 100 og 18 200, se neste avsnitt. Kilde: Menon Economics

Mellom 8 og 18 tusen personer vil ta høyhastighetskurset

Antall personer som velger å ta kurset er en sentral forutsetning for analysen, men er beheftet med stor usikkerhet. Årsaken til den store usikkerheten skyldes også mangelfull statistikk og usikkerhet rundt antall fartøy og førere som blir underlagt kravet (nivå og utvikling), samt hvor mange som vil velge å ta høyhastighetskurset. I analysen opererer vi derfor med tre anslag (lavt, middels og høyt) for hvor mange som vil ta kurset av dagens førere. Anslagene er satt av Menon og representerer eksempelanslag med begrunnelser. Forutsetningene for de tre anslagene er oppsummert i tabell B. I tillegg kommer forutsetninger om årlig netto tilvekst av førere som tar kurset.

Tabell B Forutsatt respons for ulike grupper av dagens førere av hurtiggående fartøy

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall førere før kurs	11 300	16 000	21 300
Antall førere som ikke tar kurs	≈3 200	≈3 600	≈3 100
Antall førere som tar kurs	≈8 100	≈12 400	≈18 200

Kilde: Menon Economics

De samfunnsøkonomiske kostnadene utgjør mellom 117 og 267 millioner kroner

Basert på overnevnte vurderinger kommer vi frem til at vårt hovedanslag på samlede neddiskonterte samfunnsøkonomiske kostnaden er lik 167,9 millioner kroner for tiltaksalternativ 1 og 165,8 millioner kroner for tiltaksalternativ 2, se Tabell C. Det tilsvarer en årlig kostnad på 20,7 millioner i 10 år for tiltaksalternativ 1, og 20,4 millioner kroner i 10 år for tiltaksalternativ 2. Tabell C viser også resultatene av lavt og høyt anslag.

I valget mellom å gjennomføre det teoretiske kurset ved ordinær klasseromsundervisning (tiltaksalternativ 1) eller over nett (tiltaksalternativ 2), taler kostnadene for at tiltaksalternativ 2 er det mest lønnsomme i middels

og høyt scenario. Årsaken til den marginale kostnadsforskjellen mellom de to tiltaksalternativene er at reisekostnadene utgjør en relativ liten andel av de samfunnsøkonomiske kostnadene. Kostnadsforskjellen mellom alternativene blir også mindre av at det koster å utvikle et nettkurs. Tiltaksalternativ 2 gir i tillegg en økt fleksibilitet til kursdeltakeren til når kurset gjennomføres. Et motargument er at dette tiltaksalternativet kan ha lavere ønsket effekt ved at det er vanskeligere å kontrollere om kursdeltakerne faktisk gjennomfører nettkurset i tråd med intensjonen.

Tabell C Samfunnsøkonomiske prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, nåverdi i 2020 i millioner 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1 – Teoretisk kurs i klasserom			Tiltaksalternativ 2 – Teoretisk kurs på nett		
	Lavt	Middels	Høyt	Lavt	Middels	Høyt
Etableringskostnad	5,5	8,2	11,2	9,0	11,5	14,2
Driftskostnader/kursavgift	42,3	72,9	116,1	42,3	72,9	116,1
Reise-, tid- og losjikostnader	50,2	86,5	137,7	46,6	80,2	127,7
Skattefinansieringskostnader	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,0
Prissatte kostnader	98,2	167,9	265,2	98,9	165,8	259,0
Prissatte kostnader per år*	12,1	20,7	32,7	12,2	20,4	31,9

*Annuitet. Kilde: Menon Economics

Tiltaket må bidra til 1-2 sparte liv annethvert år for at tiltaket skal være lønnsomt

Hovedformålet med å eventuelt innføre et obligatorisk høyhastighetskurs er å gi førerne av fartøy som kan gå i hastigheter over 50 knop økt kunnskap og bedre holdninger, slik at de gjør kloke valg når de er ute og kjører. Samtidig representerer vårt middelanslag, se Tabell B, at antall førere av slike fartøy (herav omfanget av fartøy på sjøen) vil reduseres fra 16 000 til 12 400. Det tilsvarer en nedgang på 22,5 prosent.

Vi mener det er grunn til å forvente at tiltaket reduserer ulykkesrisikoen, men det er krevende å utarbeide et anslag på hvor mye. Ser vi imidlertid bort fra de andre ikke-prissatte virkningene, som økt opplevd trygghet langs kysten og redusert støy, må verdien av redusert ulykkesrisiko samlet sett minst være lik mellom 12 og 33 millioner kroner per år for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Legger vi til grunn DFØs anslag på verdi av et statistisk liv på 34,4 millioner 2020-kroner kan vi si at: *Tiltaket må bidra til at man sparer om lag ett til to menneskeliv annethvert år for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.* Til sammenligning omkommer det til i gjennomsnitt ni personer i fritidsbåtulykker i tilknytning til høy fart hvert år (SHT, 2019).

Med bakgrunn begrenset statistikk om årsaker til sjøulykker, mer presist sjøulykker der høy fart var avgjørende, kan vi ikke sannsynliggjøre om høyhastighetskurs har potensialet til å redusere volumet av omkomne og skadde.

Det kan finnes tiltak som er mer lønnsomme enn å innføre et høyhastighetskurs

Analysen av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop gir ikke svar på hvilket tiltak som er det beste tiltaket for å løse problemet man ønsker å løse. For at man skal ha svaret på nettopp det må man utrede alle relevante alternativer, i tråd med spørsmål 2 i utredningsinstruksen. Før man fatter endelig beslutning bør man identifisere alle relevante tiltak som kan gjennomføres. Eksempler på dette kan være innføring av at det ikke er lov å eie eller bruke fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, allmenne fartsgrenser langs kysten, høyere straffer for uvettig kjøring og flere politipatruljer for å håndheve dette, krav om fartsbegrensninger på fartøyene, lavere promillegrense, holdningskampanjer, utvidelse

av båtførerprøven med en modul som handler om manøvrering av fartøy i høy hastighet mv. Til slutt bør man vurdere kostnaden og nytten av hvert alternativ.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Regjeringen la 21. juni 2019 frem Meld. St. 30 (2018-2019) Samhandling for bedre sjøtryggleik. I meldingen fremgår det at regjeringen vil vurdere om det bør innføres et eget teoretisk og praktisk kurs for førere av fritidsbåter som kan oppnå større fart enn 50 knop.

Ved brev av 7. oktober 2019 ba Nærings- og fiskeridepartementet Sjøfartsdirektoratet utrede saken og oversende sin anbefaling til departementet:

I sin vurdering må direktoratet vurdere argumenter for og imot en innføring av skjerpede kompetansekrav for fartøy som kan oppnå større hastighet enn 50 knop. Forutsatt at det skal innføres nye kompetansekrav, må direktoratet vurdere innretningen på et teoretisk og et praktisk kurs. Det er viktig at Sjøfartsdirektoratet legger til grunn at innføringen av nye sertifikatkrav ikke skal bli for omfattende og ressurskrevende for privatpersoner. Danmark har innført krav til vannscooter- og speedbåtbevis, og det er hensiktsmessig at direktoratet vurderer om innholdet i disse sertifikatene har overføringsverdi til norske forhold.

Direktoratet bes om å utarbeide et forslag til kursinnhold, samt vurdere om kurset bør avsluttes med en eksamen eller om det er tilstrekkelig at kurset er gjennomført. For personer født før 1980 vil det ikke være krav om bestått båtførerprøve. Det vil måtte etableres krav til kurssteder og instruktører og sertifisering av disse.

Vurderingen fra direktoratet må inneholde forslag til hvordan et eventuelt krav kan tre i kraft nasjonalt, samt redegjørelse for administrative/økonomiske konsekvenser. Det bes om at direktoratet utarbeider et forslag til fremdriftsplan som oversendes departementet.

1.2. Oppdraget

Sjøfartsdirektoratet har bedt Menon Economics om å utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop.

1.3. Disposisjon av rapporten

Vår overordnede metodiske tilnærming til hvordan den samfunnsøkonomiske analysen blir gjennomført er beskrevet i kapittel 2. Kapittel 3 omhandler problembeskrivelsen for analysen. I kapittel 4 gis det beskrivelser av nullalternativet og tiltaksalternativet som vurderes. I kapittel 5 gjennomgås kostnadene ved å etablere et høyhastighetskurs. I kapittel 6 gjennomgås driftskostnadene per deltaker som er grunnlaget for kursavgiften. I kapittel 7 gjennomgår vi alle kostnader som påføres kursdeltakerne. I kapittel 8 vurderes de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kurset. Ikke-prissatte virkninger, som omfatter redusert ulykkesrisiko, økt trygghet og mindre støy og innvirkning på leiemarkedet, gjennomgås i kapittel 9. I kapittel 10 vises sammenstilte resultater og vår vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I dette kapitlet viser vi også resultatene fra følsomhetsanalyser og vurderer i hvilken grad konklusjonen vår er følsomme for endrede forutsetninger. Til slutt, i kapittel 11, gjennomgås vår vurdering av fordelingsvirkninger, før vi i kapittel 12 diskuterer forutsetninger for vellykket gjennomføring. I sammendraget gir vi en oppsummering av analysen med fokus på hovedfunn og konklusjoner.

2. Metodisk tilnærming

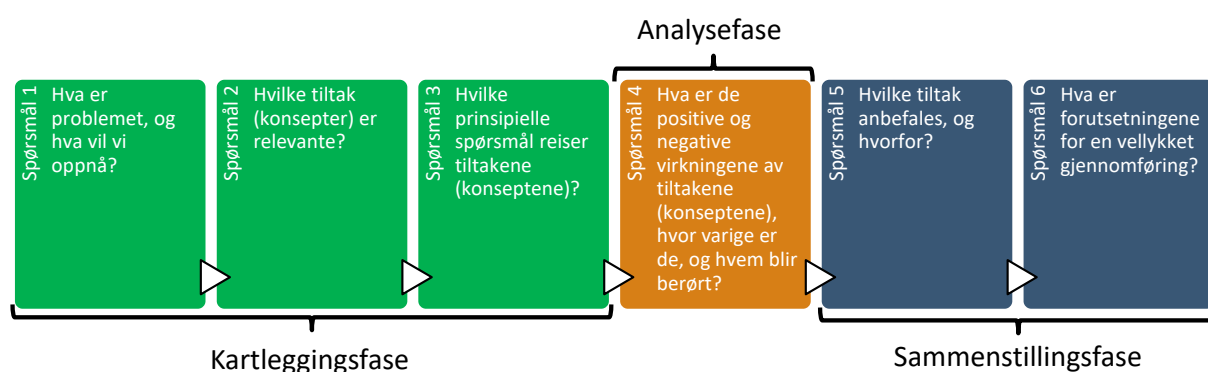
Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementets rundskriv R-109/14 og utredningsinstruksen. Analysen skal kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet.

2.1. Kort om samfunnsøkonomiske analyser

Offentlige ressurser er knappe og det er konkurranse om tilgjengelige midler til ulike formål. Det er derfor viktig at prioriteringer mellom ulike formål, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnede og gjennomtenkte.

I tråd med utredningsinstruksen, se figur 2.1, skal tiltakene som vurderes være løsninger på et konkret problem. Alle relevante tiltak som kan løse problemet bør inngå i analysen. Ved å innlemme alle relevante tiltak i analysen sikrer man at de faktiske avveiningene man står overfor i valget om hvordan man skal løse problemet blir synliggjort.

Figur 2.1 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen



Et av formålene med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvenser av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter, investeringskostnader, miljøgevinster og andre velferdsvirkninger. Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon på. De viktigste forutsetningene for rangering av ulike alternativer bør i størst mulig grad synliggjøres.

En nytte-kostnadsanalyse bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnader av tiltaksalternativene, sammenliknet med situasjonen hvis tiltak ikke gjennomføres (nullalternativet). Den prissatte nettoytten suppleres med verbal beskrivelse og eventuelle fysiske indikatorer for ikke-prissatte virkninger.

Dersom den prissatte nytten overstiger kostnadene, og det ikke er vesentlige negative ikke-prissatte virkninger, vurderes et tiltak å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil ikke si at det er det beste tiltaket. Det kan finnes andre tiltak som løser problemet man ønsker å løse på en bedre måte. Hvis ikke alle relevante tiltak er med i vurderingen kan man heller ikke være sikker på at det lønnsomme tiltaket er det tiltaket med høyest lønnsomhet.

Analysen av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop gir med andre ord ikke svar på hvilket tiltak som er det beste tiltaket for å løse problemet man ønsker å løse (se kapittel 3). I beste fall vil analysen fortelle oss om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ut fra samfunnsøkonomiske prinsipper anbefaler vi at man før man fatter endelig beslutning vurderer nytte og kostnader av tiltak som innføring av at det ikke er lov å eie eller bruke fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, allmenne fartsgrenser langs kysten, høyere straffer for uvettig kjøring, krav om fartsbegrensninger på fartøyene, holdningskampanjer, utvidelse av båtførerprøven med en modul som handler om manøvrering av fartøy i høy hastighet mv.

2.2. Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», R-109/14 (Finansdepartementet, 2014). Tabell 2.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 2.1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår (første beregningsår)	2020
Kroneverdi	2020
Levetid	10 år
Analyseperiode	10 år

Kilde: Menon Economics

I en samfunnsøkonomisk analyse med tiltak i form av reguleringer, skal man ifølge Finansdepartementet (2014) vurdere hvor langt inn i fremtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger. Hvor lenge tiltakene kan forventes å ha vesentlige virkninger er usikkert. Vi har i analysen valgt å sette analyseperioden til 10 år, samtidig som vi vurderer konsekvensen av å endre analyseperioden til 20 år gjennom en følsomhetsanalyse.

2.3. Spesielt om vurderinger av de prissatte virkningene

Så langt vi finner det faglig forsvarlig, forsøker vi å verdsette alle relevante nytte- og kostnadsvirkninger. Som følge av at det er knyttet usikkerhet til framtidige tallfestede størrelser og verdsatte virkninger, legger vi til grunn forventningsrette anslag der det er mulig. Dersom vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å beregne forventningsverdier vil vi også bruke intervaller eller gjøre eksempelberegninger der det er mulig for å gi et best mulig grunnlag for å vurdere nytte- og kostander. Dette er i tråd med Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018) og Finansdepartementets rundskriv (2014).

De samfunnsøkonomiske kostnadene og nytten er lik verdien av ressursene som bindes opp og frigjøres av tiltaket. Endringene i ressursbruken skal ifølge DFØ (2018) verdsettes etter alternativkostnadsprinsippet, det vil si hva ressursene er verdt i sin beste alternative anvendelse.

For å kunne summere og sikre sammenlignbarhet mellom ulike nytte- og kostnadsstrømmer i den samfunnsøkonomiske analysen, legger vi til grunn nåverdimetoden. Metoden går ut på å omregne de årlige nytte- og kostnadsstrømmene til en nåverdi. Nåverdien er kroneverdien i dag av samlede nytte- og kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkt i analyseperioden. I praksis vil det si at framtidige virkninger diskonteres ved å

benytte en kalkulasjonsrente. Kalkulasjonsrenten uttrykker det offentlige avkastningskrav av investeringen per år og er satt lik 4 prosent, som vist i Tabell 2.1.

Forutsetningene som er lagt til grunn i analysen er i all hovedsak fastsatt i dialog med Sjøfartsdirektoratet. Anslagene på hvor mange som tar kurset er satt av Menon og representerer eksempelanslag med begrunnelser.

2.4. Spesielt om vurdering av de ikke-prissatte virkningene

Som vi kommer tilbake til, er det ikke tilstrekkelig informasjon til å prissette nytten av tiltaket, i form av redusert ulykkesrisiko og økt trygghet langs kysten, av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå 50 knop eller mer. I analysen har vi valgt å beskrive og forsøkt å sannsynliggjøre sammenhengen mellom tiltaket og de ikke-prissatte virkningene. For å synliggjøre hva den samlede verdien av de ikke-prissatte virkningene minst må være lik for at reduksjon av innføringen av kurset skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, har vi gjennomført «break even»-analyser.

3. Problembeskrivelse

Regjeringen ønsker å redusere risiko ved bruk av fritidsbåter. Høy fart kan medvirke til ulykker med fritidsbåter og er et område som har vært viet stor oppmerksomhet de senere årene. Ved flere ulykker som omfatter omkomne anses holdninger til båtfører som relevant.

Det har over flere år vært rettet oppmerksomhet mot tiltak som kan redusere ulykker ved bruk av fritidsbåt, og både det offentlige og organisasjoner har jobbet målrettet for dette, blant annet Redningsselskapet (RS) og Kongelig Norsk Båtforbund (KNBF). I Meld. St. 33 (2017-2017) Nasjonal transportplan (2018-2029) er det formulert en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren. I tråd med nullvisjonen ønsker regjeringen å arbeide for å redusere risikoen ved bruk av fritidsbåter. Dette tas blant annet opp i Meld. St. 30 (2018-2019) Samhandling for bedre sjøtryggleik, som omhandler trygghet til sjøs for nærings- og fritidsfartøy og samhandling mellom relevante aktører. Nasjonal handlingsplan mot fritidsbåtulykker 2019-2023 (Sjøfartsdirektoratet, 2019) viser risikoreducerende tiltak mot fritidsbåtulykker og skal bidra til enda større grad av samordnet innsats på fritidsbåtområdet, som et ledd i nullvisjonen. I handlingsplanen trekkes høy fart frem som et sentralt innsatsområde.

3.1. Antall høyhastighetsbåter og førere

Båtlivsundersøkelsen 2018 (KNBF, 2018) viser blant annet at over 30 prosent av norske husholdninger eier en eller flere fritidsbåter og at norske husholdninger eier mer enn 900 000 fritidsbåter. I definisjonen av fritidsbåt er blant annet kano, kajakk, motorbåter og seilbåter inkludert. Safetec har på oppdrag for Sjøfartsdirektoratet kartlagt hvor mange førere og fartøy som vil bli omfattet av et eventuelt krav til fartøy som kan nå hastighet over 50 knop, med utgangspunkt i båtlivsundersøkelsene til KNBF, Småbåtregisteret som Redningsselskapet (RS) fører, Norboat (båtbransjeforbundet i Norge) og BRP (importør av vannskutere). De oppgir at RS estimerer at det er ca. 450 000 fritidsbåter av betydelig størrelse i Norge. Basert på Safetec sine estimater og vurderinger, anslås det at det i 2020 er mellom 3 200 og 4 000 vannskutere og mellom 1 800 og 3 500 andre motorbåter i Norge som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Det påpekes at det er usikkerhet knyttet til estimatene. Det antas å være en årlig økning i antall fartøy som kan oppnå en hastighet på over 50 knop. Dette anslås til 20-300 motorfartøy og 400-500 vannskutere årlig. Om disse tallene representerer brutto eller netto tilvekst er uklar.

Nærmere 2,3 millioner nordmenn var på sjøen i en fritidsbåt i løpet av 2017 (Statens Havarikommisjon for Transport, 2019). De aller fleste var på mer enn én tur. Funn fra Båtlivsundersøkelsen 2018 (KNBF, 2018) viser at det typisk var to personer i husstanden med hovedbåt som kan nå 40 knop eller mer som førte fritidsbåt en eller flere ganger i 2017. Basert på dette mener Safetec at det er rimelig å anta at det er om lag dobbelt så mange førere som høyhastighetsfartøy. Det er ikke tilsvarende data for vannskutere.

Basert på Båtlivsundersøkelsen fra 2018 (data fra 2017) vurderer Safetec blant annet at snittalder synker for høyere hastigheter og at det kan tyde på at det er flere menn enn kvinner som fører fartøy med høy hastighet. I Båtlivsundersøkelsen oppgir båteiere med de raskeste båtene i større grad vekt på fart og spenning som en viktig opplevelse enn øvrige båteiere.

3.2. Ulykker relatert til høy fart

Statens havarikommisjon for transport (SHT) gjennomførte i 2018 en kartlegging av ulykker med fritidsbåter i Norge (Statens havarikommisjon for transport, 2019). I perioden 2008-2017 var det i gjennomsnitt registrert rundt 1 200 ulykker eller hendelser med fritidsbåt per år, og trenden er økende. I hovedsak er ulykker med motorbåter dominerende, og det som i størst grad bidrar til økningen i ulykker. Grunnstøtinger, kollisjoner og kontaktskader utgjorde 36 prosent av alle fritidsbåtulykkene i perioden.

Antall omkomne i fritidsbåtulykker har blitt mer enn halvert siden slutten av 1970-tallet og til i dag, fra nesten 90 personer per år til noe over 30, men det har ikke vært en vesentlig reduksjon av antall omkomne de siste 25 årene (SHT, 2019). Det var registrert 367 omkomne i perioden 2008-2017, med en noe nedadgående trend. I 2018 var det 23 personer som mistet livet i fritidsbåtulykker og tre som fikk alvorlige skader. Flest omkommer når de faller i sjøen etter kantring av båt eller ved å falle over bord (halvparten av de omkomne i 2018). Kantringsulykkene med omkomne i 2018 var med små båter og båtens hastighet var mindre enn 10 knop. 80 prosent av forulykkede i 2018 omkom under andre forhold enn grunnstøtinger og kollisjoner, dvs. at 20 prosent omkom etter at båten gikk på grunn eller kolliderte. Hver fjerde som omkom i 2018 var utenlandsk turist som hadde leid båt og døde etter kantring eller person over bord. I ulykkene med omkomne i perioden 2013-2017 var ruspåvirkning og hastighet oftere registrert som faktor ved grunnstøtinger, kollisjoner og kontaktskader enn andre typer ulykker (SHT, 2019). I perioden var hastighet en del av skadebildet i totalt 5 prosent av hendelsene med omkomne. For kollisjon, grunnstøting og kontaktskade var prosentandelen på 37 prosent (SHT, 2019b). Det er imidlertid noe usikkerhet ved de historiske grunnlagsdataene knyttet til høy fart. Fellestrekk ved grunnstøtinger og kollisjoner med omkomne i 2018 (4 av 21 forulykkede) var høy fart, ruspåvirkning og tussemørke. Ulykkene skjedde med motorbåter og vannskutere med en hastighet som regel over 20 knop. For to av tilfellene blir det antatt at hastigheten var mer enn 30 knop. Utover hastighet, ruspåvirkning og tussemørke, var det også utfordringer knyttet til navigering og navigeringsutstyr. I 2019 var det 5 ulykker med 6 omkomne som kan knyttes til høy fart. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om ulykker som følge av høy fart som ikke resulterer i omkomne.

3.3. Kompetanse og holdninger

Båtlivsundersøkelsen 2018 (KNBF, 2018) viste at mer enn halvparten av fritidsbåtførere ikke har noen formell maritim kompetanse. Blant disse hadde 6 prosent planer om å ta båtførerbevis i 2017/2018. Det er begrenset informasjon om hva slags erfaring og formell kompetanse forulykkede har (Sjøfartsdirektoratet, 2019). I handlingsplanen trekkes det likevel frem at selv om flere av båtførere involvert i dødsulykker som følge av grunnstøting og høy fart har hatt formell kompetanse og flere års erfaring, er det flere ulykker hvor det er rimelig å anta at manglende erfaring og/eller kompetanse har vært en medvirkende del i årsaksbildet. Videre trekkes det frem at en stor andel av de omkomne i perioden 2013-2017 var relativt voksne og at man kan anta at en betydelig andel ikke har båtførerprøve eller tilsvarende formell kompetanse (Sjøfartsdirektoratet, 2019).

Det er i dag krav til at alle personer født 1.1.1980 eller senere skal ha båtførerbeviset for å føre fritidsbåt på over 8 meter eller med mer enn 25 hk. Båtførerbeviset gjelder for båter opp til 15 meter. Å føre fritidsbåter mellom 15 og 24 meter krever Fritidsskippercertifikat (D5L), uavhengig av fødselsdato, og man må være over 18 år. Hvorav båtførerprøven kun innebærer en teoretisk prøve, omfatter D5L også obligatoriske kurs og praksis. Internasjonalt båtførersertifikat (ICC) krever bestått båtførerprøve og en praktisk prøve. Utover dette stilles det ikke særskilte krav til båtførere av høyhastighetsbåter.

Holdninger anses som relevante forhold ved flere av ulykkene som omfattet omkomne. 57 prosent av omkomne i 2013-2017 brukte ikke redningsvest og 28 prosent av dødsulykkene involverte rusmidler (SHT, 2019).

I Båtlivsundersøkelsen 2018 (KNBF, 2018) oppgir en majoritet å være enig i påstander om påbud om bruk av dødmannsknapp for hurtiggående båter (78 prosent), eget hurtigbåtsertifikat for å føre spesielt hurtige båter (70 prosent) og fartsbegrensninger etter mørkets frembrudd (66 prosent). 53 prosent oppgir at det bør bli strengere fartsgrenser til sjøs.

4. Nullalternativet og tiltaket som vurderes

Nullalternativet innebærer en videreføring av at det ikke stilles krav til førere av høyhastighetsfartøy ut over lokale fartsbestemmelser, båtførerbevis mm. I tiltaksalternativet stilles det krav om at førere av motorbåter og vannskutere som kan oppnå hastigheter over 50 knop må ta et høyhastighetskurs med tilhørende prøve.

4.1. Nullalternativet

Nullalternativet representerer en videreføring av dagens situasjon, som innebærer at det ikke stilles krav til førere av høyhastighetsfartøy, ut over gjeldende lokale fartsbestemmelser. Nullalternativet er referansealternativet som tiltaket sammenliknes opp mot i analyseperioden. Følgende forutsetninger er lagt til grunn i nullalternativet:

- Det legges til grunn at det er mellom 3 200 og 4 000 vannskutere og mellom 1 800 og 3 500 andre motorbåter i Norge som kan oppnå hastigheter over 50 knop i 2020. Antall relevante fartøy forventes å øke med 20-300 motorfartøy og 300-500 vannskuter hvert år.
- Det anslås å være mellom 2,3 og 3,7 potensielle førere per høyhastighetsmotorbåt og mellom 2,4 og 3,0 førere av vannskutere som kan oppnå hastigheter på over 50 knop. Det gir et samlet antall førere av disse fartøyene på mellom 11 300 og 21 300 personer i 2020 med en årlig økning på mellom 2,8 og 3,7 prosent.
- Basert på registrert ulykker med fritidsbåter i perioden 2008-2017 legges det til grunn at det oppstår 1 200 ulykker eller hendelser med fritidsbåt per år, og at trenden er økende. I samme periode er det registrert 367 omkomne. Mellom 2013-2017 var hastighet en del av skadebildet i totalt 2,5 prosent av hendelsene med omkomne.

4.2. Tiltaksalternativet

Tiltaket som vurderes er at førere av motorbåter og vannskutere som kan oppnå fart over 50 knop må ta et høyhastighetskurs med tilhørende eksamen. Kravet vil gjelde alle førere av fartøy som kan oppnå hastigheter på 50 knop eller høyere. Det gjøres ingen unntak knyttet til hvilken fart fartøyet faktisk kjøres i, alderen på føreren eller alderen på fartøyet. Personer født fra og med 1. januar 1980 må vise til bestått båtførerprøve for å kunne ta høyhastighetskurset. For å få kursbevis/førerkort må førerne gjennomføre et obligatorisk kurs bestående av en teoretisk del og en praktisk del, og bestå eksamen.

Førere som allerede eier et høyhastighetsfartøy på innføringstidspunktet, og som følger loven, har følgende valgmuligheter dersom tiltaket blir innført:

- gjennomføre kurset for å få kursbevis/førerkort
- legge inn en fartssperre på fartøyet
- ikke bruke fartøyet selv (selge eller leie ut til personer som har gjennomført kurset)

Førere som leier eller låner høyhastighetsfartøy på innføringstidspunktet, og som følger loven, har følgende valgmuligheter dersom tiltaket blir innført:

- gjennomføre kurset for å få kursbevis/førerkort
- dropper å leie eller låne

Hvis de derimot velger å bryte loven og fortsetter å kjøre høyhastighetsbåt uten sertifikat, vil de risikere å bli avslørt og møte sanksjoner.

Kursets innretning og omfang

Kurset vil som tidligere nevnt bestå av en teoretisk og en praktisk del. Den teoretiske delen tas før den praktiske delen av kurset. Den teoretiske delen gjelder både for førere av motorbåter og vannskutere, og forventes å ta seks timer.

For den praktiske delen vil kursdeltakerne måtte møte opp fysisk på et av kursstedene. Den praktiske delen forventes å ta fire timer. På kursdagen vil deltakerne først få felles:

- innføring i hvordan den praktiske delen vil bli gjennomført
- undervisning/repetisjon av den viktigste teorien rundt manøvrering av fartøy i høy hastighet

Deretter skal kursdeltakerne praktisere det de har lært. I den praktiske delen vil det være to moduler:

- én som innebærer kjøring av motorbåt i høy hastighet
- én som innebærer kjøring av vannskuter i høy hastighet

Det legges til rette for at kursdeltakerne skal kunne gjennomføre begge moduler. For vannskutermodulen vil kursinstruktør og andre observerende kursdeltakere følge vannskuter i følgebåt.¹ For motorbåtmodulen vil både instruktør og alle deltakere være med i båten.

Sjøfartsdirektoratet har vurdert at den teoretiske delen av kurset enten kan gjennomføres gjennom ordinær klasseromsundervisning eller som et nettkurs. Det er argumenter for og mot begge tilnærminger. Ved å gjennomføre den teoretiske delen via et nettkurs får kursdeltakerne lavere reisekostnader. Samtidig er det vanskelig å kontrollere om kursdeltakerne faktisk gjennomfører nettkurset i tråd med intensjonen. På dette grunnlag mener vi det er relevant å diskutere de samfunnsøkonomiske virkningene av to tiltaksalternativer, se Tabell 4.1 Tabell 2.1.

Tabell 4.1 Konkretisering av de to tiltaksalternativer som vurderes i den samfunnsøkonomiske analysen

	Teoretisk del	Praktisk del	Forventet samlet kurstid for teoretisk del (herav eksamen) og praktisk del
Tiltaksalternativ 1	Ordinær klasseromsundervisning	Praksis på kurssted	10 timer
Tiltaksalternativ 2	Nettundervisning	Praksis på kurssted	10 timer

For å få kursbevis/førerkort må kursdeltakerne bestå en skriftlig eksamen. Den skriftlige prøven som gjennomføres som en avslutning av den teoretiske delen, enten som en klasseromsprøve eller på nett avhengig av tiltaksalternativ. Eksamen vil ta cirka én time å gjennomføre.

¹ I innspurten av prosjektarbeidet fikk vi informasjon om at man kan vurdere om instruktør kan stå på land eller sitte bak på vannskuteren, og at det dermed ikke er behov for følgebåt. I delkapittel 10.5 vurderer vi hvordan et slikt grep påvirker resultatene.

Etter gjennomført teoretisk del, eksamen og praktisk del vil de som har bestått kurset få tilsendt kursbevis/førerkort i posten.

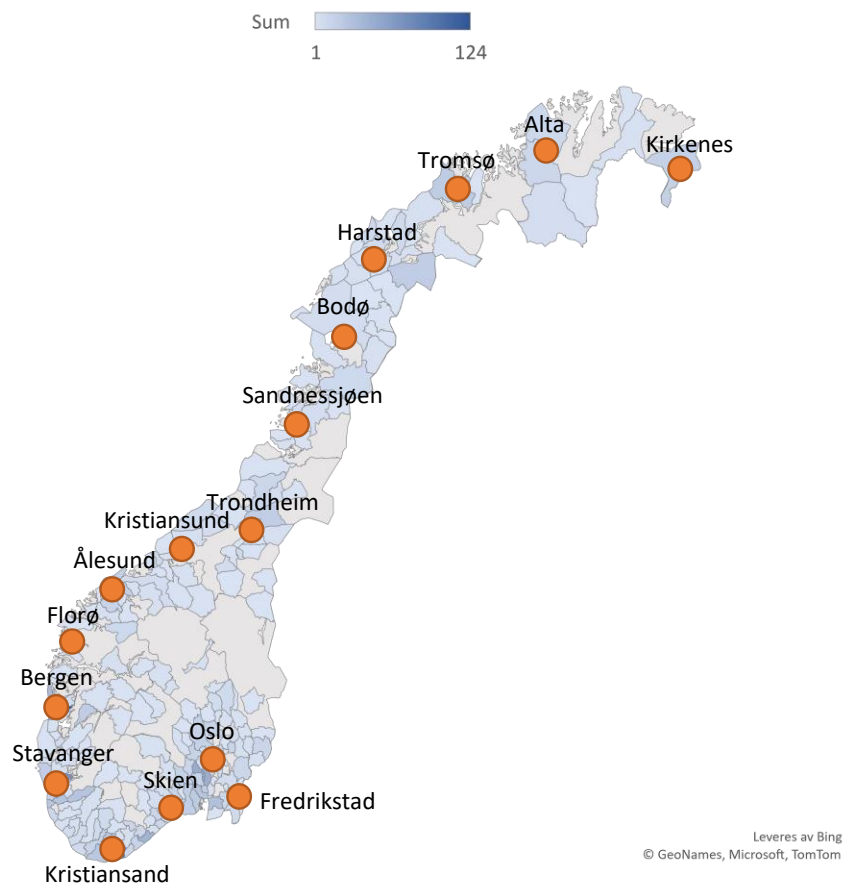
Finansiering

I analysen forutsettes det at kostnaden ved å etablere kurset finansieres av staten, og at løpende driftskostnader dekkes gjennom kursavgift fra brukerne. Siden kursavgiften må settes før man har oversikt over hva de faktiske driftskostnadene blir, kan det være utfordrende å sette den kostnadsdekkende prisen. Skulle man bomme på prisen kan prisen justeres i etterkant.

Kurssteder

For å kunne regne på kostnader av kursgjennomføring må vi ha klart for oss antall kurssteder og hvor i landet kursene skal gjennomføres. Med utgangspunkt i den geografiske fordelingen av motorbåter som kan oppnå hastighet over 50 knop i Småbåtregisteret, bostedsadressen til eiere av vannskutere kjøpt fra Norges største vannskuterimportør BRP og samtaler med Sjøfartsdirektoratet, forutsetter vi at kurset blir gjennomført ved 16 steder i Norge. Figur 4.1 viser kursstedene som er lagt til grunn for vår hovedberegning. I kapittel 10 viser vi hvordan kostnadene påvirkes av at antall kurssteder blir redusert til 10 og økt til 19.

Figur 4.1 Forutsetninger om lokalisering av 16 kurssteder som ligger til grunn for vår hovedberegning*



*Kartet viser også den geografiske fordelingen av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Kilde: Menon Economics i samråd med Sjøfartsdirektoratet, basert på Småbåtregisteret og importstatistikk fra BRP

5. Kostnader ved å etablere kurset

Hvis man beslutter å gå for tiltaket vil det påløpe kostnader med å utvikle kurset og skolere instruktører. Utviklingskostnaden må finansieres av staten ved Sjøfartsdirektoratet. Økt offentlig finansieringsbehov innebærer også skattefinansieringskostnader.

5.1. Utarbeidelsen av kurset

Sjøfartsdirektoratet vil etablere en arbeidsgruppe med eksperter på sikkerhet til sjøs som skal jobbe med utviklingen av kurset. Arbeidsgruppen vil bestå av representanter fra Sjøfartsdirektoratet, andre statlige organer, frivillige aktører og private aktører med kompetanse på vannskuter. Dette arbeidet vil måtte gjøres uavhengig av om den teoretiske delen av kurset gjennomføres fysisk eller digitalt. Basert på innspill fra Sjøfartsdirektoratet er det i beregningen lagt til grunn at arbeidsgruppen består av tre representanter fra Sjøfartsdirektoratet, to ressurser fra andre statlige organer samt tre representanter fra ikke-statlige aktører. Det anslås videre at hvert medlem i arbeidsgruppen kommer til å bruke to til tre månedsverk på denne jobben. For å kronefeste kostnaden av de 20 månedsverkene, tar vi utgangspunkt i lønnskostnader i statsforvaltningen. Gjennomsnittlig bruttolønn i statsforvaltningen for ett månedsverk var lik 50 400 kroner i 2019. Vi legger til prisstigning fra 2019 til 2020 og et påslag på 25 prosent for å dekke arbeidsgiveravgift, pensjonsinnbetalinger og sosiale kostnader. Basert på disse forutsetningene kommer den totale kostnaden av utarbeidelsen av kurset på 1,3 millioner 2020-kroner i begge tiltaksalternativer.

5.2. Ekstrakostnaden med å utarbeide et teoretisk nettkurs

Hvis Sjøfartsdirektoratet bestemmer at teorikurset skal være digitalt, vil de kjøpe utviklingstjenester fra en digital læringsplattform med vekt på brukertesting (for å unngå høye løpende supportkostnader), eksempelvis Canvas eller itslearning. I tillegg til arbeidet med å utarbeide innholdet til kurset, forventes det at Sjøfartsdirektoratet må allokere ett månedsverk for å følge opp arbeidet med læringsplattformen. Vi anslår at prisen for utviklingen av et e-læringskurs er 3-5 millioner kroner. Anslaget bygger på Menons erfaring med å utarbeide e-læringskurs og søk på Doffin (anbudportal for offentlige kjøp) etter rammer for utvikling av e-læringskurs. I analysen legger vi derfor til grunn forutsetningen om at utarbeidelsen av et teoretisk nettkurs koster 4,1 millioner kroner. Kurset vil bli utviklet ila. vinteren 2020/21.

5.3. Kostnad ved å skolere instruktører

Instruktørene bør av praktiske og kostnadseffektive grunner kunne lede både den teoretiske og praktiske delen av kurset, og må derfor bli skolert for begge. Det bør legges til rette for at den teoretiske og praktiske opplæringen foregår på ulike dager slik at de samme instruktørene i praksis kan lede begge deler. Som vi kommer tilbake til i kapittel 8.2, er vårt hovedanslag at cirka 12 400 personer vil ta kurset. Usikkerheten rundet dette tallet er stor og synliggjort ved at vi senere i rapporten også regner på et lavt og høyt anslag. Vi er ute etter å anslå hvor mange instruktører som må skolerer. Legger vi til grunn middelanslaget på antall kursdeltakere er det behov for at det gjennomføres 1 240 praktiske kurs, som krever flere instruktører enn den teoretiske delen.² I vurderingen av hvor mange instruktører som skal skolerer er det relevant å vurdere tidsperioden for når kursene

² I samtaler med Sjøfartsdirektoratet har vi fått opplyst om at man ser for seg at gruppestørrelsen er på 25 for teoretisk klasseromsundervisning som holdes av én instruktør og at gruppestørrelsen er 10 for den praktiske delen av kurset med to instruktører (én for motorbåt og én for vannskuter).

skal gjennomføres. I beregningen legger vi til grunn at 50 prosent av kursene gjennomføres i 2021 og 50 prosent gjennomføres i 2022. Det innebærer at det må gjennomføres 620 kurs per år. Det sentrale spørsmålet er hvor mange instruktører man må skolere for å gjennomføre disse kursene. Hvis vi antar at hver instruktør i gjennomsnitt holder 10 kurs per år, er det behov for å skolere 125 instruktører. Vi mener dette er et fornuftig anslag, men anslaget må korrigeres hvis etterspørselen etter kurset er lavere eller høyere. Denne korrigeringen tas i delkapittel 8.3.

For den praktiske delen vil det kreves at instruktørene oppfyller formelle krav i henhold til FOR1523³, at de har tilstrekkelig erfaring med å føre hurtiggående fartøy og at de må ha gjennomført det pedagogiske kurset IMO Modellkurs 6.09. Sjøfartsdirektoratet mener det er realistisk å rekruttere instruktører som allerede oppfyller kravene knyttet til FOR1523 og har tilstrekkelig erfaring siden dette er bransjestandard. Samtlige instruktører forventes derimot å måtte gjennomføre IMO-kurset. Kurset tar fem dager og er anslått til å koste 20 000 kroner per kurs. I tillegg til kursavgiften vil instruktørene måtte betales for tiden de er på kurs. I samtaler med Sjøfartsdirektoratet og Oslo kystskipperskole er markedsprisen for å leie inn tilsvarende instruktører fra 700 til 900 kroner per time. Betaling for reisekostnader og forberedelser er inkludert i denne prisen. Vi har derfor valgt å legge til grunn en kostnad på 700 kroner per time. Til sammenligning utgjør gjennomsnittlig bruttolønn for en statlig ansatt (inkl. arbeidsgiveravgift, pensjonsinnbetalinger og sosiale kostnader) om lag 380 kroner. Den totale kostnaden for IMO-kurset kommer da på i underkant av 5,8 millioner kroner.

Det vil også være behov for at instruktørene får en innføring i kursets innhold. Det er beregnet at det praktiske kurset vil gjennomgå for instruktørene på én arbeidsdag. Hvis det teoretiske kurset foregår fysisk, vil det i tillegg være behov for en ekstra arbeidsdag.⁴ I begge tilfeller er det lagt til grunn at en ressurs fra Sjøfartsdirektoratet vil lede kurset. For tiltaksalternativ 1 (fysisk teorikurs) vil kostnaden komme på omtrent 1,3 millioner kroner og for tiltaksalternativ 2 vil kostnaden være cirka 0,6 millioner kroner.

5.4. Skattefinansieringskostnad

Ifølge Finansdepartementets rundskriv skal skattefinansieringskostnaden beregnes som 20 prosent av netto offentlig finansieringsbehov som tiltaket utløser, sammenliknet med nullalternativet. Tilsvarende beregnes det en skattefinansieringsgevinst dersom netto offentlig finansieringsbehov reduseres som følge av tiltaket. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad kostnadene knyttet til utarbeidelse og gjennomføring av høyhastighetskurs er dekket av deltakerne. Hvis det er snakk om 100 prosent brukerfinansiering vil ikke tiltaksalternativet utløse en endring i det offentlige finansieringsbehovet, og det vil ikke være grunnlag for å beregne en skattefinansieringskostnad/-gevinst. I dette tilfellet er det derimot lagt opp til at brukerne dekker de løpende driftskostnadene, mens oppstartskostnadene, det vil si utarbeidning av kursene og skolering av instruktører, skal dekkes av offentlige midler. Skattekostnaden vil derfor beregnes som 20 prosent av kostnadsøkningen for staten sammenliknet med nullalternativet, som tilsvarer 0,2 millioner kroner for tiltaksalternativ 1 og 1,0 millioner kroner for tiltaksalternativ 2.

³ FOR1523 innebærer D5L, grunnleggende sikkerhetskurs, passasjer- og krisehåndteringskurs, VHF-sertifikat og helseerklæring for sjøfolk

⁴ Instruktørens kostnader til reise og eventuelt overnatting er innarbeidet i kostnadsanslaget.

5.5. Samlet etableringskostnad

Vi har identifisert fire samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger som kan knyttes til etablering av kurset. Den samlede prissatte nettonytten er beregnet til 8,4 millioner kroner for tiltaksalternativ 1 og 12,5 millioner kroner for tiltaksalternativ 2. Vi antar at 50 prosent av etableringskostnadene påløper i 2020 og 50 prosent i 2021.

Tabell 5.1 Samfunnsøkonomiske etableringskostnader av å innføre høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, nåverdi i 2020 i millioner 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1	Tiltaksalternativ 2
Etableringskostnad	8,2	11,5
Skattefinansieringskostnad*	0,2	1,0
Prissatt etableringskostnad	8,4	12,5

*Regnet av kostnaden ved å utarbeide kurset, som antas å bli dekket av Sjøfartsdirektoratet ved staten. Kilde: Menon Economics

6. Driftskostnad/kursavgift per deltaker

Drift av høyhastighetskurset vil også medføre kostnader. En forutsetning i vår analyse er at ordningen skal være selvfinansierende. I praksis vil det si at driftskostnaden per kursdeltaker må være lik kursavgiften per kursdeltaker. I det følgende beregnes kursavgiften, som må dekke drift av teoretisk del (klasseromsundervisning eller nettkurs), praktisk del, eksamen og kostnaden ved å utstede kursbevis. Alle disse kostnadene er å regne som samfunnsøkonomiske kostnader.

Samlet driftskostnad påvirkes naturligvis av antallet som tar kurset. Samtidig kan driftskostnaden per kursdeltaker (kursavgiften) påvirke hvor mange som tar kurset. Ved en høyere kursavgift kan man eksempelvis forvente at færre tar kurset. Vi har derfor avgrenset dette kapittelet til driftskostnad per deltaker for å finne kursavgiften. I kapittel 8 vurderer vi hvordan førernes beslutning om å ta kurset påvirkes av deres kostnader av å ta kurset. Vi kan gjøre dette fordi det er grunn til å tro at driftskostnaden per deltaker er noenlunde konstant, som innebærer at sammenhengen mellom samlede driftskostnader og antall kursdeltakere er lineær.⁵

En viktig forutsetning for å finne driftskostnaden per deltaker er gruppestørrelsen. I samtaler med Sjøfartsdirektoratet har vi fått opplyst om at man ser for seg at gruppestørrelsen er på 25 for teoretisk klasseromsundervisning og 10 på den praktiske delen av kurset. Siden den praktiske delen krever flere instruktører enn den teoretiske delen vil instruktørbehovet til den praktiske delen være dimensjonerende for hvor mange instruktører man trenger. Vi forutsetter derfor at den praktiske delen legges til et tidspunkt som gjør det mulig å koble på flere instruktører. I praksis vil det innebære at det for mange av kursene under tiltaksalternativ 1 vil være et opphold på flere dager mellom den teoretiske og praktiske delen. Det er en verdi for de som har lang reisevei (instruktører eller deltakere) at det gis mulighet til å gjennomføre kurset på to sammenhengende dager. Vi antar at man identifiserer deltakere med lang reisevei ved påmelding og tilbyr dem et sammenhengende todagerskurs.

I våre beregninger har vi lagt til grunn forutsetningen om at halvparten av dagens førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop kurses i 2021 og resten i løpet av 2022. I kapittel 12 vurderer vi nærmere hvorfor dette er en fornuftig forutsetning.

6.1. Teoretisk del ved fysisk undervisning

Driftskostnadene ved gjennomføringen av den teoretiske delen av kurset knytter seg til instruktørtimer og leie av lokale som er egnet til klasseromsundervisning. Det antas at det teoretiske kurset tar 6 timer å gjennomføre, eksamen inkludert. Instruktøren vil i tillegg bruke tid på forberedelser og reise til og fra kursstedet. Vi legger derfor til grunn at kursleder bruker 8 timer per gjennomførte kurs. I tråd med forutsetninger fastsatt i delkapittel 5.3 legger vi til grunn en timepris for instruktører på 700 kroner. Instruktørkostnaden knyttet til den teoretiske delen av kurset utgjør dermed 5 600 kroner per gjennomførte kurs, som gir oss 225 kroner per deltaker.

Det må også leies undervisningslokaler for en hel arbeidsdag, selv om kurset varer i 6 timer. Etter å ha sett nærmere på markedspriser for leie av kurs- og konferanselokaler med plass til å romme 25 deltakere, varierer de rimeligste prisene mellom 1 000 og 2 000 kroner per dag. Leie av lokaler er naturligvis dyrere i byer som Oslo,

⁵ I praksis vil kostnaden av en ekstra kursdeltaker (marginalkostnaden) påvirkes av om det er ledig plass på planlagte kurs på nærmeste kurssted, eller om det ikke er det. Er det ledig plass er marginalkostnaden lik null, og må det etableres en ny kursgruppe er marginalkostnaden lik kostnaden av å etablere den nye kursgruppen. Siden gruppene varierer mellom 25 personer (teoretisk del) og 10 personer (praktisk del) vil kostnadskurven ha en trappetrinnform. Siden gruppene er små kan vi legge til grunn forutsetningen om at: Driftskostnaden per deltaker representerer den marginale økningen i kostnader som utløses når én ekstra person tar kurset.

Bergen og Stavanger enn i Sandnessjøen, Alta og Karasjøk. Vi tror det er mulig å oppnå en gjennomsnittlig leiepris på 1 500 kroner per dag. Delt på 25 deltakere gir det oss en kostnad per deltaker på 60 kroner.⁶

Samlet blir driftskostnaden ved fysisk undervisning av teoridelen av kurset cirka 300 kroner per deltaker.

6.2. Teoretisk del ved nettundervisning

Driftskostnaden av å ta et nettkurs avhenger av behovet for support. Siden vi har lagt til grunn at det settes av relativt mye ressurser til utvikling og brukertesting av kurset er det grunn til å tro at denne kostnaden blir liten. Uten gode holdepunkter legger vi til grunn at det er behov for én time support per 25 kursdeltakere. Med samme timepris som instruktører utgjør det 30 kroner per deltaker.

Planen er at eksamen, som forventes å ta én time å gjennomføre, kan tas over nett som en videoovervåket test. En slik løsning krever testledere og det er vanlig med fire prøvetakere per testleder. Med samme timepris som for instruktører gir det en driftskostnad på 275 kroner per deltaker. I dialogen med Sjøfartsdirektoratet har det kommet frem at man bør se på muligheten for å gjennomføre eksamen med ti prøvetakere per testleder. Konsekvensene på resultatene av en slik endring er vist i delkapittel 10.4.

Samlet blir driftskostnaden ved digitalundervisning av teoridelen av kurset 300 kroner per deltaker, om lag det samme som om det teoretiske kurset og eksamen gjennomføres i klasserom.

6.3. Praktisk del

Den praktiske delen vil som nevnt bli gjennomført i grupper med rundt ti kursdeltakere. For hver tiende kursdeltaker forventes det at den praktiske delen tar fire timer med to instruktører. For å minimere reisekostnader til deltakerne på kurset bør det legges opp til at de som har lang reisevei til kurssted kan gjennomføre den praktiske delen av kurset dagen etter at den teoretiske delen av kurset er gjennomført. Driftskostnadene ved gjennomføringen av den praktiske delen av kurset knytter seg til instruktørtimer, leie av lokale og leie av motorbåt, vannskuter og følgebåt.

Det antas at det praktiske kurset tar 4 timer å gjennomføre. Instruktøren vil i tillegg bruke tid på forberedelser og reise til og fra kursstedet. Vi legger derfor til grunn at instruktørene bruker 6 timer hver som gir 12 timer per gjennomførte kursgruppe. Med samme timekostnad som over gir det 850 kroner per deltaker. Vi antar at man bare trenger å leie lokaler i 1-2 timer. Siden gruppen er under halvparten så stor som i den teoretiske delen antar vi at leien av lokaler kommer på 500 kroner, som tilsvarer 50 kroner per deltaker.

Den største kostnaden er knyttet til leie av fartøyer for å gjennomføre den praktiske delen. Siden alle som tar kurset må gis muligheten til å ta den praktiske delen både for motorbåt og vannskuter, legger vi til grunn at man for hver kursgruppe trenger én motorbåt, én vannskuter og én følgebåt (til vannskuter). Motorbåten og vannskuteren må kunne oppnå hastigheter over 50 knop. I samtale med Sjøfartsdirektoratet har vi fått vite at det vanligvis koster 10 000 kroner for å leie hurtiggående motorbåt den første timen, og 5 000 kroner for time 2, 3, 4 osv. Dette omfatter transport av båt til stedet den skal tas i bruk og instruktør. Etter å ha sjekket hva det koster å leie tilsvarende fartøy på finn.no og samtaler med RIB Oslo og utvalgte vannskuterutleiende langs kysten, virker prisene vi har fått fra Sjøfartsdirektoratet som veldig høye, og det er uklart om det er snakk om leiepris i

⁶ I beregningene har vi antatt at man greier å fylle opp kurs med 25 deltakere, som kan være utfordrende på sikt når antallet som tar prøven reduseres. Vi antar at man løser dette ved et godt bookingsystem og at kursdeltakerne må reise litt lengre, noe vi ikke har ivare tatt i analysen.

toppesong eller hele året. Siden fartøyene skal leies på stedet der den praktiske delen av kurset skal gjennomføres kan vi se bort fra transport av fartøyene. Instruktørkostnadene vurderes separat. Vi legger opp til at gjennomføringen av den praktiske delen av kurset foregår på våren og høsten (skuldersesong), for å unngå veldig høye priser. På dette grunnlaget antar vi at leiekostnaden per time for motorbåt, vannskuter og følgebåt henholdsvis er lik 4 000, 1 000 og 1 500 kroner. 1 500 kroner per time for følgebåt bygger på forutsetningen om at man kan leie RIB-er med 50 til 100 hk (medium størrelse) fra lokale seilforeninger etc.

Siden fartøyene skal leies i 3 timer og fordeles på 10 deltaker, ender vi opp med et kostnadsanslag på 1 950 kroner per deltaker. Den samlede driftskostnaden for den praktiske delen av kurset per deltaker er anslått til cirka 2 900 kroner.

6.4. Utstede kursbevis/førerkort

Deltakerne på kurset må også få et kursbevis/førerkort, som de kan vise frem ved kontroll eller kjøp/leie av hurtiggående fartøy. Kostnaden ved å betale for førerkort på kjøretøy på vei er 310 kroner. Siden førerkortet, i tillegg til pass, er å regne som et gyldig identifikasjonsbevis i Norge har førerkortet ulike sikkerhetsmekanismer (slik at det ikke kan forfalskes). Siden det er fare for identifikasjonstyveri og annet misbruk legger vi til grunn at hurtigbåtappen skal ha noenlunde samme standard. I tillegg påløper det kostnader til å sikre at de som har tatt kurset og bestått eksamen får tilsendt kursbeviset, herav porto. Vi legger derfor til grunn at prisen på å produsere, utstede og formidle kursbeviset koster 300 kroner per deltaker.

6.5. Driftskostnad/kursavgift per deltaker

Den samlede driftskostnaden per deltaker er beregnet til 3 500 kroner for begge tiltaksalternativer. Dette er vårt anslag på kursavgiften i hver av alternativene.

Tabell 6.1 Driftskostnader per deltaker, i 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1	Tiltaksalternativ 2
Teoretisk del ved fysisk undervisning	300	0
Teoretisk del ved nettundervisning	0	300
Praktisk del	2 900	2 900
Kursbevis/førerkort	300	300
Samlet driftskostnad per deltaker / kursavgift	3 500	3 500

Kilde: Menon Economics

7. Kostnader for den enkelte kursdeltaker

I dette kapitlet beregnes den samlede kostnaden som hver og én av kursdeltakerne må ta. Den samlede kostnaden per deltaker består av reisekostnader, tidsbruken ved å gjennomføre kurset og kursavgiften.

7.1. Reisekostnader

Beregningen av reisetid og -distanse til kurssted er basert på bostedskommunen til eiere av fartøyer som kan oppnå hastigheter over 50 knop fra Småbåtregisteret, bostedskommunen til kjøpere av vannskutere fra Norges største vannskuterimportør og anslåtte reisetider mellom rådhus i norske kommuner fra Statistisk sentralbyrå (SSB).⁷ Disse beregningene bygger på antakelsen om at kursdeltakerne reiser fra rådhuset i sin hjemkommune til rådhuset i kurskommunen. Basert på denne tilnærmingen finner vi at gjennomsnittlig reisetid fra hjemmeadresse til kurssted er 41 og 45 minutter og 40-49 kilometer, se Tabell 7.1 og Tabell 7.2. Denne beregningen har flere svakheter. De viktigste er at fritidsbåtstatistikken på ingen måte gir en fullstendig oversikt over alle relevante fartøyer, og at vi kun har statistikk fra én importør – ikke alle. Hvis datagrunnlaget representerer et skjevt utvalg av hele populasjonen, kan vi både overvurdere og undervurdere den faktiske reisetiden og -distansen. Selv om usikkerheten er stor, finnes det imidlertid ikke gode alternativer til å beregne reisetid og -distanse. En annen svakhet er at vi ikke har korrigert for at kursdeltakerne kan samkjøre, og dermed redusere de distanseavhengige kostnadene.

Tabell 7.1 Anslått reisetid og reisevei per deltaker til/fra kurssted basert på båteiere i Småbåtregisteret*

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Reisetid i minutter	41	2	289
Reisedistanse i kilometer	40	2	209

*N=132. Kilde: Småbåtregisteret, bearbeidet av Menon Economics

Tabell 7.2 Anslått reisetid og reisevei per deltaker til/fra kurssted basert på importstatistikk av vannskutere*

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Reisetid i minutter	45	2	289
Reisedistanse i kilometer	49	2	329

*N=1 807. Kilde: Importstatistikk fra BRP 2018-2019, bearbeidet av Menon Economics

I beregningen av reisekostnader må vi ta høyde for at kursdeltakere må reise frem og tilbake. I tiltaksalternativ 1, som innebærer at den teoretiske delen gjennomføres som klasseromsundervisning, vil man måtte reise frem og tilbake to ganger. Dette vil sannsynligvis ikke gjelde kursdeltakere med lang reisevei til kurssted. Denne gruppen vil gis muligheten til å ta den praktiske delen dagen etter den teoretiske delen, slik at de kan spare reisekostnader og sove på hotell. Basert på gjennomgang av overnattingspriser på hotell i sentrum av byene kursene vil bli gjennomført i, anslår vi at det er mulig for alle å oppnå en pris på 1 000 kroner per overnatting.⁸ Vi antar at kursdeltakerne overnatter på hotell hvis reisekostnaden frem og tilbake fra kurssted overstiger 1 000

⁷ For vegsystemet i 2017.

⁸ Et søk på hotels.com har vist at prisen for det rimeligste hotellet i sentrum av samtlige kurssteder strekker seg fra 600 til 1200 kroner, utenom sommersesong.

kroner. I tiltaksalternativ 2 vil deltakerne, som følge av at den teoretiske delen tas på nett, kun reise frem og tilbake én gang.

Det neste steget i analysen går ut på å verdsette den samlede reise- og hotellkostnaden til kursdeltakerne. Verdsettingen av tiden til kursdeltakerne har blitt gjort i henhold til Nasjonal Transportplan 2022-2033, der det tas høyde for at verdsettingsfaktoren er distanseavhengig.⁹ Kostnaden per kilometer reisevei er gjort under antakelsen om at deltakerne kjører bil frem og tilbake fra kursstedet og verdsatt i henhold til Statens Veivesens Håndbok for Konsekvensanalyser (V712). Det er forutsatt at kursdeltakere reiser til kursstedet med lavest generalisert privatøkonomisk reisekostnad. Alle priser i beregningen er målt i 2020-kroner.

Basert på overnevnte forutsetninger ender vi opp med at gjennomsnittlig reise- og overnattingskostnad er 650 kroner per kursdeltaker i tiltaksalternativ 1 og litt over 331 kroner per deltaker i tiltaksalternativ 2. Gjennomsnittlig reise- og overnattingskostnad i tiltaksalternativ 2 er beregnet til å være tilnærmet halvparten så stor som i tiltaksalternativ 1.

Tabell 7.3 Deskriptiv statistikk over anslått reise- og overnattingskostnad per kursdeltaker

	Gjennomsnitt	Min	Maks	Antall obs
Motorbåt (basert på Småbåtregisteret):				
Tiltaksalternativ 1	600	26	3 564	132
Tiltaksalternativ 2	306	13	2 564	132
Vannskuter (basert på importstatistikk):				
Tiltaksalternativ 1	693	24	3 927	1807
Tiltaksalternativ 2	350	12	2 867	1807
Gjennomsnitt – vektet med 42,5 prosent til motorbåt og 57,5 prosent til vannskuter*				
Tiltaksalternativ 1	≈650	24	3 927	1 939
Tiltaksalternativ 2	≈350	12	2 867	1 939

*Vektene er basert på forholdstall mellom anslag fra Safetec (2020A). Kilde: Menon Economics

7.2. Kurstid

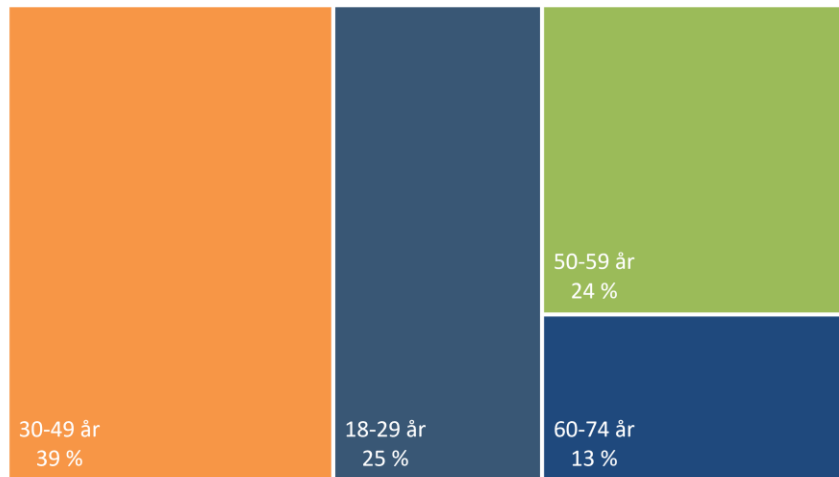
Den teoretiske delen av kurset er planlagt å ta 6 timer, inkludert eksamen. Kurset vil ta like lang tid hvis det foregår fysisk og elektronisk. Det praktiske kurset forventes å ta 4 timer. Til sammen vil dermed kursdeltakerne bruke 10 timer på kurs.

For å verdsette denne tidsbruken per deltaker har vi utnyttet at Safetec (2020A) viser at 60 prosent av førere av fartøy over 40 knop eller mer er menn og 40 prosent kvinner, med aldersfordeling gitt i Figur 7.1. Basert på gjennomsnittlig avtalt bruttolønn i 2019 fra Statistisk sentralbyrå for ulike kjønn og aldersgrupper med påslag for arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader og sosiale kostnader på 25 prosent, kommer vi frem til en verdi per time lik 350 kroner. Multiplisert med 10 timer gir det oss en samlet tidskostnad per deltaker på 3 500 kroner.

⁹ Under 70 km = 72 kr per time, 70-200 km = 123 kr per time, >200 km = 179 kr per time.

Figur 7.1

Aldersfordeling av førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 40 knop



Kilde: Safetec (2020A)

7.3. Samlede kostnader for den enkelte som tar kurset

Legger vi til kursavgiften som vi kom frem til i kapittel 6, blir den samfunnsøkonomiske kostnaden per deltaker 7 650 kroner for tiltaksalternativ 1 og 7 350 kroner for tiltaksalternativ 2.

Tabell 7.4

Samlede samfunnsøkonomiske kostnader per kursdeltaker, i 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1	Tiltaksalternativ 2
Reisekostnader	650	350
Kurstid	3 500	3 500
Kursavgift	3 500	3 500
Samlet driftskostnad per deltaker / kursavgift	7 650	7 350

Kilde: Menon Economics

Prisen over viser de samfunnsøkonomiske kostnadene for kursdeltagerne. For å kunne vurdere hvordan de samlede kostnadene for deltagerne påvirker deres vilje til å gjennomføre kurset er det imidlertid de privatøkonomiske kostnadene som er relevante å vurdere. De privatøkonomiske kostnadene for de som skal ta kurset skiller seg fra de samfunnsøkonomiske kostnadene på to måter. For det første vil distanseavhengige reisekostnaden til/fra kurssted som følge av veiavgifter, bompenger og avgifter på drivstoff på vei være en relevant kostnad for privatpersoner, men kun å anse som en overføring mellom to aktører og er derfor ikke en samfunnsøkonomisk kostnad. Disse kostnadene reflekterer imidlertid helt eller delvis negative eksternaliteter bilbruk fører med seg som klimagassutslipp, lokale utslipp, kø, støy, vegslitasje mv. Dette er samfunnsøkonomiske kostnader som kun belastes privatpersoner dersom avgiftene er satt lik den marginale eksterne kostnaden. Eksternalitetene som er betalt for gjennom avgifter medregnes ikke i den samfunnsøkonomiske kostnaden. Ifølge Statens vegvesen er den privatøkonomiske kostnaden per kilometer utkjørt distanse 1,2 kroner høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden. Korrigert for prisstigning vil det si at den privatøkonomiske reisekostnaden i tiltaksalternativ 1 er 230 kroner høyere enn oppgitt i tabell 7.5, og 120 kroner høyere for tiltaksalternativ 2.

Verdien av kurstiden vil for privatpersoner være lønn etter skatt, som er lavere enn det arbeidsgiver faktisk betaler. Basert på gjennomsnittlig avtalt bruttolønn i 2019 fra Statistisk sentralbyrå for ulike kjønn og aldersgrupper og skatteetatens skattekalkulator, kommer vi frem til en timelønn fratrukket skatt på 200 kroner. Multiplisert med 10 timer gir det oss en samlet tidskostnad per deltaker på 2 000 kroner. Til sammenligning er den samfunnsøkonomiske tidskostnaden 3 500 kroner.

Basert på disse to korrigeringsene, kommer vi frem til at den privatøkonomiske kostnaden av å gjennomføre kurset er cirka 6 400 kroner i tiltaksalternativ 1 og 6 000 kroner i tiltaksalternativ 2, se tabell 7.5.

Tabell 7.5 Samlede privatøkonomiske kostnader per kursdeltaker, i 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1	Tiltaksalternativ 2
Reisekostnader	880	470
Kurstid	2 000	2 000
Kursavgift	3 500	3 500
Samlet driftskostnad per deltaker / kursavgift	≈6 400	≈6 000

Kilde: Menon Economics

8. Samfunnsøkonomiske kostnader av å ta kurset

Vi finner at den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden ligger et sted mellom 98 og 265 millioner kroner. Vårt hovedanslag er at kostnaden er lik 168 millioner kroner for tiltaksalternativ 1 og 166 millioner kroner for tiltaksalternativ 2. Sett i lys av det store kostnadsspennet mellom lavt og høyt anslag, for begge tiltaksalternativer, kan vi si at usikkerheten er stor. Hovedårsaken til den store usikkerheten er at det både er usikkert hvor mange fartøy og førere som blir underlagt kravet (altså som kan oppnå hastigheter over 50 knop) og usikkerheten rundt hvor stor andel av dagens førere av slike fartøy som vil velge å ta kurset.

8.1. Antall fartøy og antall førere per fartøy

For å si noe om de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltaksalternativene er vi nødt til å ta stilling til hvor mange som vil velge å ta kurset. Et naturlig utgangspunkt er å vurdere antall fartøyer som kan oppnå hastigheter over 50 knop i dag. Basert på Småbåtregisteret, resultater fra Båtlivsundersøkelsen 2018 (utvalgsundersøkelse) og importstatistikk for vannskutere drøftet Safetec (2020A) seg frem til følgende anslag på fartøy som kan oppnå hastigheter på over 50 knop i Norge i dag:

- 3 200-4 000 vannskutere, med årlig fremtidig vekst på 400-500 vannskutere
- 1 800-3 500 motorbåter, med årlig fremtidig vekst på 20-300 motorbåter

Det er flere usikkerheter i tallgrunnlaget som vurderingene er bygget på, og vurderingene kan være feil. For å ta denne usikkerheten på alvor har vi valgt å vurdere resultatene for et høyt anslag, et lavt anslag og et middelanslag. Middelanslaget er det anslaget vi tror mest på og representerer derfor vårt hovedanslag, som ligger inne i vår hovedberegning. Forutsetningene for lavt, middels og høyt anslag for dagens volum og årlig vekst er konkretisert i Tabell 8.1.

Tabell 8.1 Forutsetninger om nivå og årlig vekst i fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall vannskutere i dag	3 000	3 500	4 000
Antall motorbåter i dag	1 800	2 650	3 500
Årlig vekst i vannskutere	300	400	500
Årlig vekst i motorbåter	20	150	300

Vi må også ta stilling til førere per fartøy. For denne størrelsen har vi få holdepunkter. Det eneste holdepunktet vi har er svarene på følgende spørsmål i Båtlivsundersøkelsen 2018: *Hvor mange personer i husstanden, inkludert deg selv, førte fritidsbåt en eller flere ganger i 2017?* Gjennomsnittlig svar var tilnærmet 2,3 personer for fartøy over 40 knop. En åpenbar svakhet for vår bruk av resultatene, utover at båtlivsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse, er at fartøyene kan eies av flere og/eller føres av personer utenfor husholdningen ved utlån og utleie. Nettsøk forteller oss at det er et leiemarked for vannskutere av betydning, men det finnes ikke god statistikk over omfanget av markedet. Basert på denne avgrensede analysen med mangelfulle data er usikkerheten rundt førere per vannskutere større enn for motorbåter. Vi har derfor valgt å legge et større usikkerspenn på vannskutere. Tabell 8.2 oppsummerer forutsetningene vi har lagt til grunn i analysen.

Tabell 8.2 Forutsetninger om antall førere per fartøy som kan oppnå hastighet over 50 knop

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall førere per vannskuter	2,4	2,7	3,0
Antall førere per motorbåt	2,3	2,5	2,7

Basert på antakelser om antall fartøy og førere per fartøy i Tabell 8.1 og Tabell 8.2, ender vi opp med antall førere for hvert av de tre scenariene som angitt i Tabell 8.3. Som vi ser fra tabellen er det om lag dobbelt så mange førere i det høye som i det lave anslaget. Ut fra Båtlivsundersøkelsen 2018 har 0,7 prosent av båteierne vannskuter som båt nummer 2. Hvis denne andelen også gjelder for de som eier, låner og leier motorbåter som kan oppnå høyere hastigheter, omfatter det veldig få førere. Vi har allikevel valgt avrunde anslagene ned til hele hundre. I høyt anslag runder vi ned med 150 førere.

Tabell 8.3 Forutsetninger om antall førere av fartøy som kan oppnå hastighet over 50 knop

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Førere av vannskuter	7 200	9 450	12 000
Førere av motorbåt	4 140	6 625	9 450
Totalt	11 340	16 075	21 450
Totalt - korrigert for at man kan være førere av begge fartøyskategorier	11 300	16 000	21 300

I den videre drøftingen av hvordan man vil respondere på innføringen av kurset er det nyttig å ha et forhold til størrelsen på ulike delsegmenter av førere presentert i Tabell 8.3. Vi har valgt å splitte opp i følgende fem delsegmenter:¹⁰

- Førere av vannskutere:
 - De som leier eller låner vannskutere som kan oppnå hastigheter over 50 knop
 - De som eier vannskutere som kan oppnå hastigheter over 50 knop
- Førere av motorbåter:
 - De som leier eller låner motorbåter som kan oppnå hastigheter over 50 knop
 - De som eier motorbåt som kan oppnå hastigheter over 50 knop og som har en markedspris mellom null og 300 000 kroner
 - De som eier motorbåt som kan oppnå hastigheter over 50 knop med en markedspris over 300 000 kroner

Årsaken til denne oppsplittingen er at det er grunn til å tro at de ulike segmentene responderer ulikt på innføringen av kurset. Generelt er det eksempelvis større grunn til å tro at personer som leier eller låner en vannskuter én dag i året er mindre tilbøyelige til å ta et kurs enn en person som eier en motorbåt til en verdi over 3 millioner kroner.

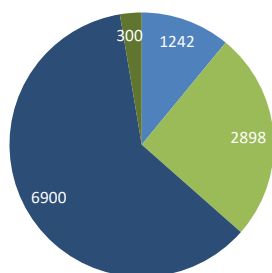
¹⁰ Overlappende segmenter er korrigert for i tabell 8.3. Personer som ikke eier selv, men låner innad i husholdningen omtales som eiere.

Vi har også valgt å skille mellom fartøy som har en kjøpspris over/under 300 000 kroner med bakgrunn i at kurskostnaden på om lag 6 000 kroner utgjør under 2 prosent av markedsverdien på båtene de eier – altså utgjør en relativt liten andel av kostnadene. For å få til dette skillet har vi talt opp antall båter med maksfart over 50 knop som ligger ute til en pris over 300 000 kroner og delt på totalt antall motorbåter som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Ut fra antall fartøy som er på salg på finn.no er denne andelen anslått til 70 prosent.

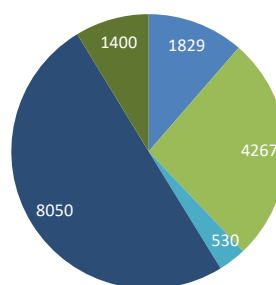
Tallene bygger på forutsetningen om at det i lavt, middels og høyt anslag er 2,3 førere per eide motorbåt og vannskuter. Siden leiemarkedet for hurtiggående motorbåter uten fører er lite utviklet antar vi at det ikke er noe leie- og lånemarked for slike typer båter i lavt alternativ, og forutsatt at det utgjør 0,2 og 0,4 førere per motorbåt i middels og høyt scenario. Når det gjelder vannskutere er usikkerheten i all hovedsak knyttet til størrelsen på leiemarkedet. Vi har basert på egne vurderinger forutsatt at leie- og lånemarkedet til 0,1 fører per fartøy i lavt anslag, 0,4 førere per fartøy i middels anslag og 0,7 førere per fartøy i høyt anslag. Figur 8.1 viser fordelingen av antall førere i lavt, middels og høyt anslag.

Figur 8.1 Fordeling av antall førere i ulike delsegninger*

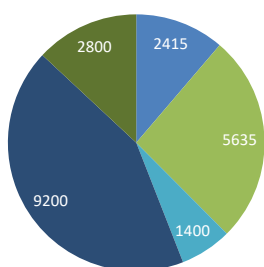
A – Lavt anslag (N=11 300)



B – Middels anslag (N=16 000)



C – Høyt anslag (N=21 300)



Benevning for figur A-C

- Eier motorbåter (verdi <300 000 kroner)
- Eier motorbåter (verdi >300 000 kroner)
- Leier eller låner motorbåt
- Eier vannskuter
- Leier eller låner vannskuter

*Førere som eier fartøy eier fartøyet selv eller er medlem av en husholdning som eier.

8.2. Avvisning

Det er flere argumenter for at innføringen av høyhastighetskurset kan bidra til at man tilpasser seg på en måte som gjør at man ikke trenger å ta kurset. Tilpasningen for den enkelte kan være å selge fartøyet, ikke bruke fartøyet selv, la være å låne eller leie, kjøre ulovlig uten å ha tatt kurset og legge inn hastighetssperre på fartøyet. Sistnevnte er et veldig aktuelt tiltak for eiere av vannskutere, siden det er enkelt og lite kostbart på flere av vannskutermodellene.

Ideelt sett skulle vi hatt full informasjon om hver og én fører sin faktiske respons på innføringen av høyhastighetskurset, altså visst om hver enkelt ville tatt kurset eller ikke. I praksis kan privatpersonene være upåvirket av kostnaden (alle tar kurset), eller veldig følsomme for slike kostnadsendringer (stor avvisningseffekt). Usikkerheten rundt det faktiske utfallet er stort. Vi har derfor valgt å konkretisere avvisningseffekten inn i lavt, middels og høyt anslag. Som følge av den høye usikkerheten ved anslagene og liten prisforskjell har vi ikke funnet faglig grunnlag for å kvantifisere om og i hvilken grad det er forskjellig avvisningseffekt ved de to alternativene. Vi har derfor valgt å kvantifisere samme avvisningseffekt for begge tiltaksalternativer. Svakheten ved denne tilnærmingen er at det kan være forskjeller i avvisningseffekt for de som bor langt unna kurssted.

I fastsettelsen av anslagene må man ha i bakhodet at den privatøkonomiske kostnaden av å gjennomføre kurset er cirka 6 000 kroner for begge tiltaksalternativer, se tabell 7.5. Som input til vurderingene har vi hentet ut markedspriser for fartøy som ligger ute til salgs på finn.no, se Tabell 8.4. Selv om markedsprisene fra finn.no gir et innblikk i prisene for de ulike fartøysegmentene kan de representere skjevheter, eksempelvis ved at omsetningsvolumet og pris for ulike segmenter er påvirket av korona, sesongvariasjoner eller at enkelte deler av markedet er over- eller underrepresentert på finn.no.

Tabell 8.4 Deskriptiv statistikk over annonsepriser/markedspriser for aktuelle fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop

	Gj.snitt	Median	Minimum	Maksimum	N
Motorbåter til pris \geq 300 000 kr	1 081 500	807 350	329 000	6 990 000	138
Motorbåter til pris $<$ 300 000 kr	170 600	174 500	40 000	299 000	60
Vannskutere	155 000	149 990	30 000	395 000	157

Kilde: Finn.no (per 28. juni 2020), bearbeidet av Menon Economics

Eiere av dyre motorbåter. For eierne av de dyreste båtene vi kursavgiften, tids- og reisekostnadene utgjøre en veldig liten andel av hva eierne har betalt for å kjøpe båten og hva de betaler årlig for drivstoff, vedlikehold, lagring etc. Vi antar derfor at eiere av de aller dyreste fartøyene er ufølsomme overfor kostnadsendringen som kurset påfører dem, som i praksis vil si at alle som i dag har slike motorbåter tar kurset. Vi har definert dyre båter som båter som har en markedspris på 300 000 kroner eller mer.

Eiere av vannskutere. Den største usikkerheten i vurderingen av avvisning er atferden til eiere av vannskutere, det største delsegmentet. På den ene siden har denne gruppen valgt å bruke mellom 30 000 og 400 000 kroner for å få tilgang til godet. På den andre siden er det for de fleste vannskutermødelene et enkelt inngrep å sette inn en reversibel fartssperre som gjør at vannskuteren ikke kan oppnå hastigheter over 50 knop. Med utgangspunkt i at vannskuter for mange er et fartsfylt leketøy som de er villig å betale mye for å få tilgang til, tror vi at en betydelig andel vil velge å ta kurset. Vi har forutsatt at 75 prosent av eierne tar kurset, mens 25 prosent legger inn fartssperre eller selger vannskuteren. Som følge av usikkerheten har vi i lagt til grunn av 62,5 prosent i lavt anslag og 87,5 prosent i høyt anslag.

Eiere av mindre dyre motorbåter. En analyse at markedsprisen på motorbåter som kan oppnå hastigheter på over 50 knop fra finn.no forteller oss at gjennomsnittlig pris er om lag 170 000 kroner, en del høyere enn gjennomsnittlig markedspris for vannskutere med samme hastighetspotensial. Det vil si at den relative merkostnaden er mindre enn for vannskutereiere. Samtidig er det et mye større inngrep å sette inn fartssperre. Det taler i retning av at avvisningseffekten av kursinnføringen er lavere enn for vannskutere. På dette grunnlaget har vi valgt å legge til grunn forutsetningen om at andelen førere som tar kurset i middelanslaget er lik det høye

anslaget for vannskutere, altså 87,5 prosent. I det høye anslaget antar vi at alle dagens førere tar kurset, mens i lavt anslag tar kun 75 prosent kurset.

Lånere og leiere av vannskuter og motorbåter. Når det gjelder de som leier eller låner vannskuter og motorbåt som kan oppnå hastigheter over 50 knop, har vi få holdepunkter. Med bakgrunn i kostnaden ved å ta kurset er relativt høy, er det rimelig å forvente at en betydelig andel av de som leier og låner i et lite omfang velger å ikke ta kurset. Basert på egne vurderinger forutsetter vi at de som leier eller låner i dag tar kurset i lavt scenario, 25 prosent i middels anslag og 50 prosent i høyt anslag.

Forutsetningene for de tre anslagene er oppsummert i Tabell 8.5.

Tabell 8.5 Forutsatt respons for ulike grupper av dagens førere av hurtiggående fartøy*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Leier eller låner vannskuter	Ingen tar kurset	25 % tar kurset	50 % tar kurset
Eier vannskuter	62,5 % tar kurset	75 % tar kurset	87,5 % tar kurset
Leier eller låner motorbåt	Ingen tar kurset	25 % tar kurset	50 % tar kurset
Eier motorbåter (verdi <300 000 kr.)	75 % tar kurset	87,5 % tar kurset	Alle tar kurset
Eier motorbåter (verdi ≥300 000 kr.)	Alle tar kurset	Alle tar kurset	Alle tar kurset

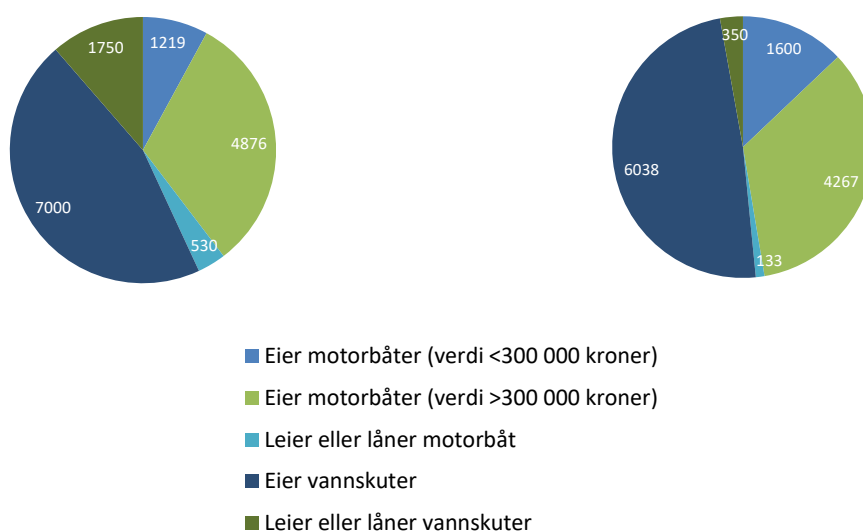
*Førere som eier fartøy eier fartøyet selv eller er medlem av en husholdning som eier.

Ved å legge til grunn disse forutsetningene finner vi at om lag 12 400 førere vil velge å ta kurset i middels alternativ. Det gir en avvisningseffekt på cirka 3 600 førere som ikke tar kurset.

Figur 8.2 Effekten av å innføre høyhastighetskurs målt i antall førere, under forutsetninger for middels anslag (vårt hovedanslag)*

A – Førere i dag (N= 16 000)

B – Førere som tar kurset (N= 12 386)



*Førere som eier fartøy eier fartøyet selv eller er medlem av en husholdning som eier.

Resultatene fra lavt, middels og høyt anslag er oppsummert i Tabell 8.6.

Tabell 8.6 Forutsatt respons for ulike grupper av dagens førere av hurtiggående fartøy*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall førere før kurs	11 300	16 000	21 300
Antall førere som ikke tar kurs	≈3 200	≈3 600	≈3 100
Antall førere som tar kurs	≈8 100	≈12 400	≈18 200

Til vurderingen av de samfunnsøkonomiske kostnadene trenger vi også å ta stilling til den årlige veksten i antall førere som vil ta kurset. Anslagene, som er presentert i Tabell 8.7, bygger på de samme forutsetningene som ble fastsatt tidligere i delkapittelet.

Tabell 8.7 Forutsetninger om årlig vekst i fartøy og førere som kan oppnå hastigheter over 50 knop

	Lavt anslag	Middels anslag (forventing)	Høyt anslag
Årlig vekst i vannskutere	300	400	500
Årlig vekst i motorbåter	20	150	300
Årlig vekst i vannskuterførere uten kurs	720	1 080	1 500
Årlig vekst i førere av motorbåter uten kurs	46	375	810
Årlig vekst i vannskuterførere med kurs	516	837	1 282
Årlig vekst i førere av motorbåter med kurs	33	291	692

8.3. Korrigerings av antallet instruktører som må skoleres

I kapittel 5 gjennomgikk vi forutsetningene for hvordan vi kom frem til kostnaden ved å skolere instruktører. Vi la til grunn en forutsetning om at man må skolere 125 instruktører. Antallet instruktører som må kurses vil naturligvis avhenge av hvor mange personer som tar kurset. Vi har derfor valgt å skalere ned antallet instruktører lineært med forholdstallet mellom antallet som tar kurset i det lave anslaget i forhold til middelanslaget, og tilsvarende for høyt anslag. Basert på disse forutsetningene ender vi opp med følgende forutsetninger:

- Middels anslag (vårt hovedanslag): 125 instruktører skoleres
- Lavt anslag: 82 instruktører skoleres
- Høyt anslag: 183 instruktører skoleres

Disse forutsetningene er lagt til grunn for de videre beregningene etter samme prinsipper som i middelanslaget.

8.4. Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader

Basert på overnevnte vurderinger kommer vi frem til at den forventede samlede neddiskonterte samfunnsøkonomiske kostnaden (hovedanslag) er 167,9 millioner kroner for tiltaksalternativ 1 og 165,8 millioner kroner for tiltaksalternativ 2, se Tabell 8.8. Det tilsvarer en årlig kostnad på 20,7 millioner i 10 år for tiltaksalternativ 1, og 20,4 millioner kroner i 10 år for tiltaksalternativ 2. Tabell 8.8 viser også resultatene av lavt og høyt anslag.

Sett i lys av det store kostnadsspennet mellom lavt og høyt anslag, for begge tiltaksalternativer, kan vi si at usikkerheten er stor. Hovedårsaken til den store usikkerheten er at det både er usikkert hvor mange fartøy som blir underlagt kravet (altså som kan oppnå hastigheter over 50 knop) og usikkerhet rundt hvor stor andel av dagens førere av slike fartøy som vil velge å ta kurset.

Tabell 8.8 Samfunnsøkonomiske prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, nåverdi i 2020 i millioner 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1			Tiltaksalternativ 2		
	Lavt	Middels	Høyt	Lavt	Middels	Høyt
Etableringskostnad	5,5	8,2	11,2	9,0	11,5	14,2
Driftskostnader/kursavgift	42,3	72,9	116,1	42,3	72,9	116,1
Reise-, tid- og losjikostnader	50,2	86,5	137,7	46,6	80,2	127,7
Skattefinansieringskostnader	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,0
Prissatte kostnader	98,2	167,9	265,2	98,9	165,8	259,0
Prissatte kostnader per år*	12,1	20,7	32,7	12,2	20,4	31,9

*Annuitet. Kilde: Menon Economics

9. Ikke-prissatte virkninger

Økt høyhastighetskompetanse og færre førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop kan bidra til redusert ulykkesrisiko, økt følelse av trygghet og mindre støy langs kysten. Samtidig vil de som velger å ikke ta kurset få et nyttetap. Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette disse virkningene, og har derfor behandlet disse som ikke-prissatte virkninger.

I dette kapitlet beskrives og drøftes de viktigste ikke-prissatte virkningene og tilhørende drivere.

9.1. Redusert ulykkesrisiko

Hovedformålet med å eventuelt innføre et obligatorisk høyhastighetskurs vil være å gi førerne av fartøy som kan gå i hastigheter over 50 knop økt kunnskap og bedre holdninger, slik at de gjør kloke valg når de er ute og kjører. Samtidig kan tiltaket, som vist i kapittel 8, føre til at antall førere av slike fartøy (herav omfanget av fartøy på sjøen) vil reduseres fra 16 000 til 12 400. Det tilsvarer en nedgang på 22,5 prosent.

Vi mener det er grunn til å forvente at disse virkningene reduserer ulykkesrisikoen, men det er krevende å begrunne et anslag på hvor mye. Ser vi imidlertid bort fra de andre ikke-prissatte virkningene, som er beskrevet nærmere i delkapittel 9.2-9.4, må verdien av redusert ulykkesrisiko samlet sett minst være lik mellom 12,1 og 32,7 millioner kroner per år for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Legger vi til grunn DFØs anslag på verdi av et statistisk liv på 34,4 millioner 2020-kroner kan vi si at: *Tiltaket må bidra til at man sparer om lag ett til to menneskeliv annethvert år for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.*

Til sammenligning omkommer det til i gjennomsnitt ni personer i fritidsbåtulykker i tilknytning til høy fart hvert år (SHT, 2019). Det kompliserer bildet at ulykker på sjøen ofte har sammensatte årsaker. Tar vi utgangspunkt i at gjennomsnittlig antall omkomne per år er 9, uavhengig av årsak, indikerer dette at virkningen av tiltaket må redusere risikoen for dødsfall forbundet med bruk av fritidsbåt på mellom 5 og 10 prosent.

Hvis tiltaket bidrar til redusert antall ulykker, omkomne og skadde, vil deler av nyttevirkningene tilfalle det offentlige og frivillig sektor gjennom redusert antall redningsaksjoner, etterforskning og ressursbruk i domstolene.

9.2. Tapt konsumentoverskudd for de som velger å ikke ta kurset

Ved innføring av høyhastighetskurs vil personer som i dag eller i fremtiden er førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, men som velger å ikke ta kurset, få begrenset sin mulighet til å utøve aktiviteten. Deres nyttetap kan i beste fall være null, ved at de får den samme nytten gjennom å utøve andre alternative aktiviteter. I verste fall vil deres nyttetap være tilnærmet lik deres kostnad ved å ta kurset, som i gjennomsnitt er anslått til å være lik 6 000 kroner. Hvis nyttetapet var høyere enn 6 000 kroner er det rimelig å anta at de velger å ta kurset, slik at det ikke ville vært et nyttetap. Legger vi til grunn en uniform fordeling av nyttetap mellom 0 og 6 000 kroner, vil gjennomsnittlig nyttetap være lik 3 000 kroner. Avvisningseffekten, se delkapittel 8.2, målt ut fra dagens førere av slike fartøy, er på om lag 3 000 personer for lavt, middels og høyt anslag. Det samlede nyttetapet for disse personene er 9 millioner kroner, som i prinsippet må legges til hvert av anslagene. I tillegg kommer avvisningen av netto tilvekst av nye førere. Med bakgrunn i usikkerhet rundt gjennomsnittlig nyttetap per person og at virkningen virker tilnærmet med samme styrke for begge tiltaksalternativer og lavt, middels og høyt anslag, har vi valgt å behandle virkningen som en ikke-prissatt virkning.

9.3. Andre ikke-prissatte nyttevirkninger

Tiltaket bidrar til skoloring av en gruppe førere som kan kjøre med høyere hastigheter og reduksjon i antallet som kan kjøre slike fartøy. Dette kan påvirke:

- Opplevd trygghetsfølelse for andre som benytter sjøen
- Mindre støy og forstyrrelser for andre som benytter sjøen og friluftsområdene rundt
- Mindre støy og forstyrrelser for dyreliv i nærheten av området

Over 2 millioner personer er på sjøen i en fritidsbåt i løpet av året. Disse kan ha en positiv betalingsvilje for økt opplevd trygghetsfølelse og mindre støy og forstyrrelser. Ser vi bort fra de andre ikke-prissatte virkningene vil det være tilstrekkelig for å forsvare kostnadene at hver og én av disse personene sin betalingsvilje for økt trygghetsfølelse og redusert støy er over 6 kroner per år hvis man tror på et lavt anslag og over 16 kroner hvis man tror på det høye anslaget. Om og i hvilken grad det er betalingsvillighet for at tiltaket kan bidra til slike virkninger, vet vi ikke.

9.4. Innvirkning på leiemarkedet av slike fartøy

Obligatorisk kurs vil øke barrierene for å leie og låne et høyhastighetsfartøy. Som poengtert i delkapittel 8.2, er det naturlig at leie- og lånemarkedene av slike typer fartøy reduseres. I leiemarkedet, som er mest utviklet for vannskutere, vil det bli vanskeligere å leie ut fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Det kan løses ved at det settes inn fartssperre på fartøyene, eller at fartøyene byttes ut til fartøy med lavere makshastigheter. Det kan uansett bidra til redusert etterspørsel og negative virkninger for næringslivet. Omfanget av denne effekten er usikker, i beste fall neglisjerbar og i verste fall avgjørende om leiemarkedene vil bestå.

9.5. Samlede ikke-prissatte virkninger

Vi har identifisert fire samfunnsøkonomiske nyttevirkninger som utløses av å innføre høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, og to kostnadsvirkninger. Siden vi ikke har funnet faglig grunnlag for å prissette virkningene, er de behandlet som ikke-prissatte virkninger. Ser vi bort fra den ikke-prissatte kostnadsvirkningen, må de ikke-prissatte nyttevirkningene samlet sett minst være lik mellom 98,2 og 265,2 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer mellom 12,1 og 32,7 millioner kroner per år.

10. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og usikkerhet

Kostnads- og nyttevirkningene av tiltaket sammenstilles for å vurdere den totale samfunnsøkonomiske lønnsomhet av tiltaket. For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må verdien av redusert ulykkesrisiko og trygghetsfølelse minst være lik 180 millioner kroner i middels scenario, som tilsvarer 22 millioner kroner per år i 10 år. For lavt og høyt scenario må de ikke-prissatte virkningene være lik henholdsvis 15 og 33 millioner kroner per år for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. For å vurdere hvordan tiltakets lønnsomhet påvirkes av endring i sentrale forutsetninger, er det gjort følsomhetsanalyser for endringer i analyseperiode, antall kurssteder og antall eksamensdeltakere per testleder. Vi har også vurdert konsekvensen på resultatene hvis man beslutter at det ikke er behov for følgebåt når man gjennomfører den praktiske delen med vannskuter.

10.1. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 10.1 gir en oversikt over prissatte virkninger og deres størrelse for lavt, middels og høyt anslag. Kursdeltakernes reise-, tid- og losjikostnader er vurdert til å være den største kostnadsvirkningen, mens verdi av redusert ulykkesrisiko trolig er den største nyttevirkingen. For at tiltaket skal være lønnsomt, må verdien av redusert ulykkesrisiko og følelse av trygghet minst være lik mellom 168 og 166 millioner kroner neddiskontert over analyseperioden på 10 år i middels scenario. Det tilsvarer en årlig nytte (annuitet) på om lag 20,5 millioner kroner. Den samfunnsøkonomiske analysen av å innføre et obligatorisk høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop bygger på noen sentrale forutsetninger basert på begrenset og usikker informasjon. For å belyse betydningen av disse forutsetningene for konklusjonene, har vi gjennomført beregningene under partielle endringer i forutsetningene. Resultater fra følsomhetsanalysen er rapportert i avsnitt 10.2-10.5. I delkapittel 10.6 gir vi en samlet vurdering av usikkerheten.

Tabell 10.1 Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader av å innføre høyhastighetskurs for førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop, nåverdi i 2020 i millioner 2020-kroner

	Tiltaksalternativ 1			Tiltaksalternativ 2		
	Lavt	Middels	Høyt	Lavt	Middels	Høyt
Etableringskostnad	5,5	8,2	11,2	9,0	11,5	14,2
Driftskostnader/kursavgift	42,3	72,9	116,1	42,3	72,9	116,1
Reise-, tid- og losjikostnader	50,2	86,5	137,7	46,6	80,2	127,7
Skattefinansieringskostnader	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,0
Prissatte kostnader	98,2	167,9	265,2	98,9	165,8	259,0
Prissatte kostnader per år*	12,1	20,7	32,7	12,2	20,4	31,9

*Annuitet. Kilde: Menon Economics

I valget mellom å gjennomføre det teoretiske kurset ved ordinær klasseromsundervisning (tiltaksalternativ 1) eller over nett (tiltaksalternativ 2), taler kostnadene for at tiltaksalternativ 2 er det mest lønnsomme. Dette tiltaksalternativet gir i tillegg en økt fleksibilitet til kursdeltakeren til når kurset gjennomføres. Et motargument er at dette tiltaksalternativet kan ha lavere ønsket effekt ved at det er vanskeligere å kontrollere om kursdeltakerne faktisk gjennomfører nettkurset i tråd med intensjonen. I tillegg kan det være mindre muligheter for å diskutere med andre kursdeltakere og/eller kursholder.

Undervisning av den teoretiske delen av kurset over nett, tiltaksalternativ 2, kan i større grad enn i tiltaksalternativ 1 tas når det passer for den som tar kurset enn hvis man må møte til klasseromsundervisning. Man kan

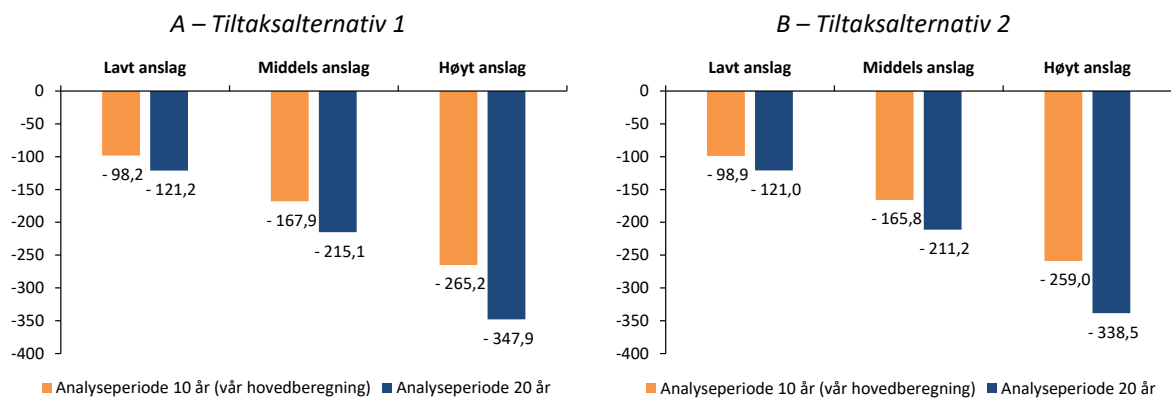
dele kurset opp i flere deler, ta det på gunstige tidspunkter etc. Det taler for at nettkurset gir økt fleksibilitet ved at deltagerne kan gjennomføre kurset når alternativverdien av tiden deres er lav, hvilket i teorien både reduserer kostnaden for de som tar kurset og øker sannsynligheten for at folk tar kurset.

Med bakgrunn i Finansdepartementets retningslinjer skal man ha gode argumenter og empiri for å endre prinsippene for hvordan man regner ut verdien av tid. Hvis økt fleksibilitet betyr noe i det hele tatt ville man forventet at det gjorde at relativt flere tok kurset i tiltaksalternativ 2 enn i tiltaksalternativ 1. Usikkerheten rundt hvor mange som tar kurset er i utgangspunktet veldig stor, og det virker derfor uforsvarlig av oss å anta noe om hvordan økt fleksibilitet påvirker antallet som tar kurset.

10.2. Hva hvis analyseperioden økes fra 10 til 20 år?

I hovedberegningen er det lagt til grunn en analyseperiode på 10 år. I Figur 10.1 viser vi konsekvensene av å endre analyseperioden til 20 år. Økt analyseperiode fra 10 til 20 år har middels betydning for prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurset.

Figur 10.1 Nåverdi av prissatt nettonytte med analyseperiode på 20 år, i millioner 2020-kroner

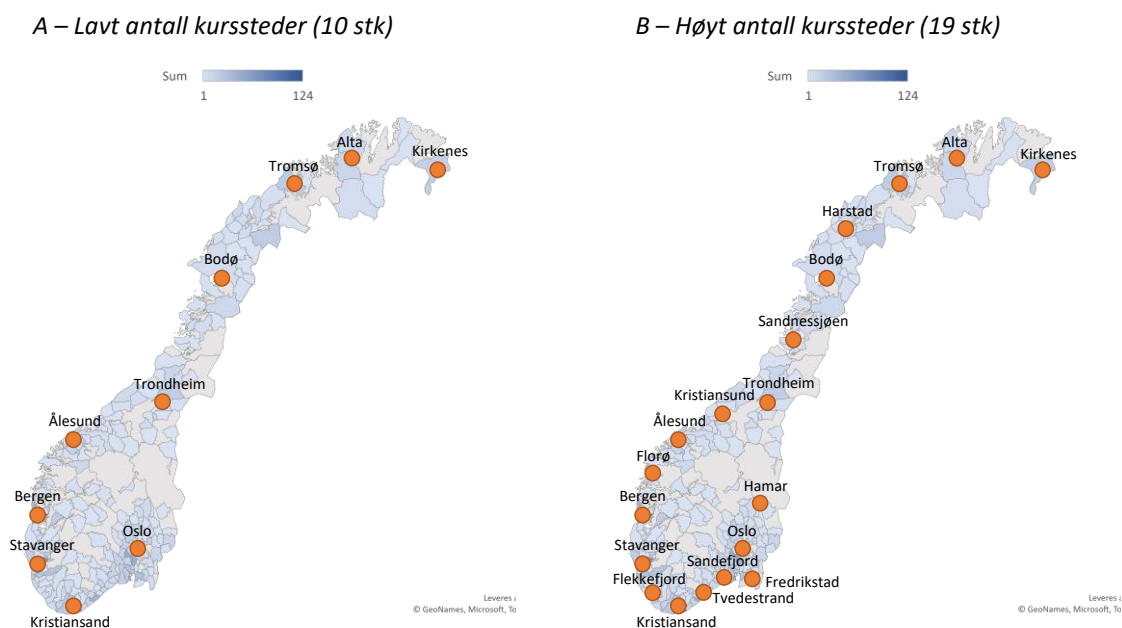


Kilde: Menon Economics

10.3. Hva hvis antall kurssteder økes eller reduseres?

I hovedberegningen er det forutsatt at kurset gjennomføres 16 steder på de kursstedene som er vist i Figur 4.1. I Figur 10.2 vises to alternative innretninger, med henholdsvis lokalisering av 10 og 19 kurssteder.

Figur 10.2 Forutsetninger om lokalisering av kurssteder som ligger til grunn for følsomhetsanalysen*

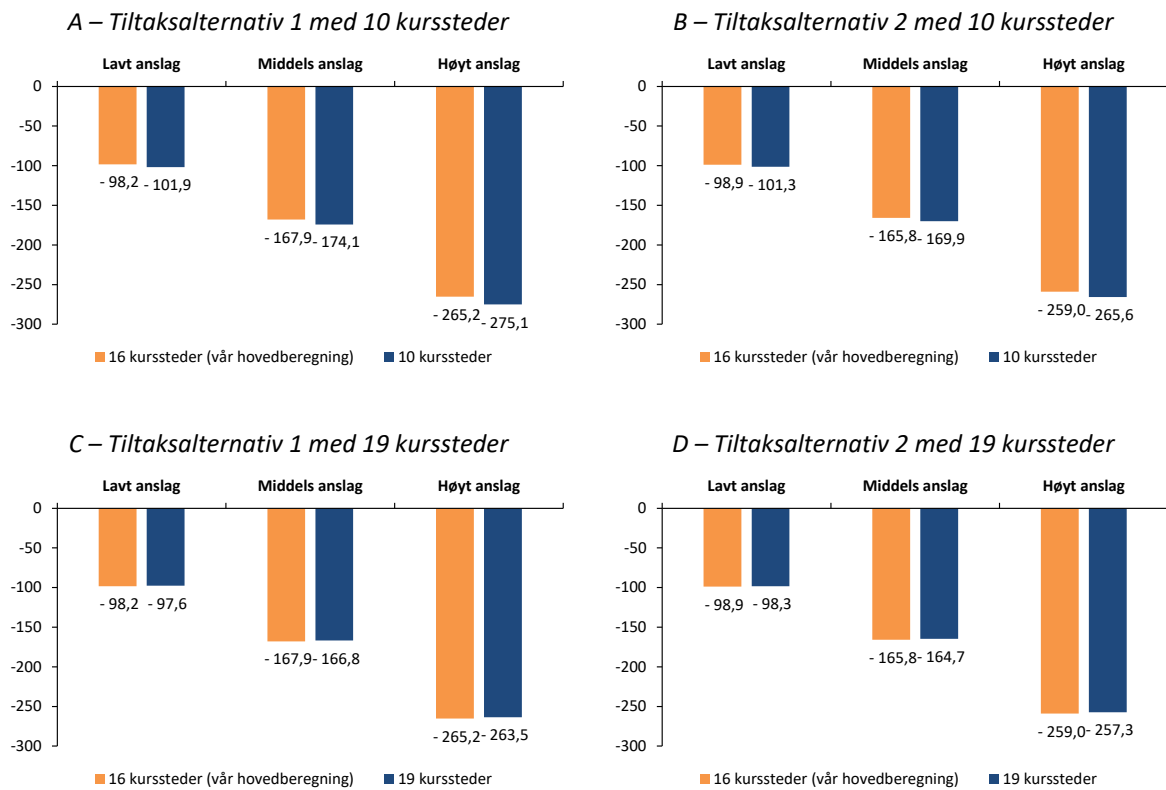


*Kartene viser også den geografiske fordelingen av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop. Kilde: Menon Economics i samråd med Sjøfartsdirektoratet, basert på Småbåtregisteret og importstatistikk fra BRP

I Figur 10.3 viser vi konsekvensen av å legge til grunn lavt og høyt antall kurssteder. Endringen i antallet kurssteder har liten betydning for prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurset. I følsomhetsanalysen har vi kun sett på hvordan endringer i forutsetninger påvirker reisetid og -kostnad, og gjennom det samfunnsøkonomisk nettonytte. Samtidig kan flere kurssteder, sammenliknet med nullalternativet, gjøre det vanskeligere å fylle opp hvert kurs. Dette kan bidra til økte kostnader per deltaker. Antall kurssteder kan også tenkes å påvirke hvor mange som gjennomfører kurset.

Figur 10.3

Nåverdi av prissatt nettonytte med analyseperiode på 20 år, i millioner 2020-kroner



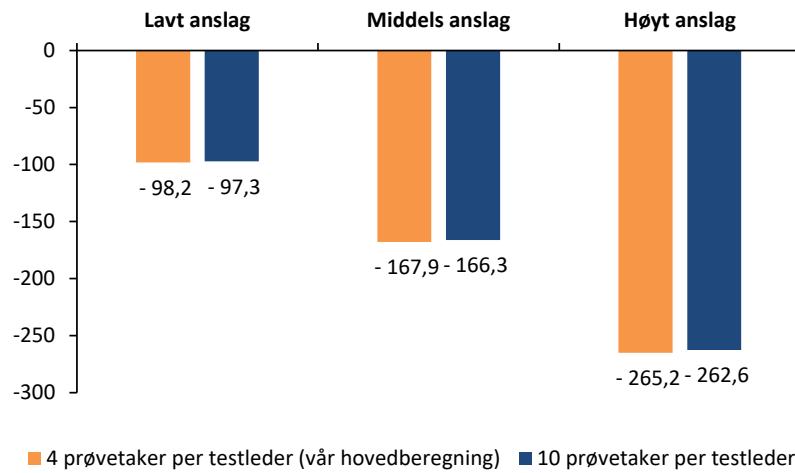
Kilde: Menon Economics

10.4. Hva hvis netteksamen kan gjennomføres med ti prøvetakere per testleder?

I hovedberegningen er det lagt til grunn en forutsetning om at netteksamen (som gjennomføres i tiltaksalternativ 2) kan gjennomføres med fire prøvetakere per testleder. I Figur 10.4 viser vi konsekvensene for tiltaksalternativ 2 av å endre fra 4 til 10 prøvetakere per testleder. Endringen i antall prøvetakere per testleder har liten betydning for prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurset. Flere prøvetakere per testleder kan imidlertid tenkes å kunne påvirke hvor god oversikt testleder har over prøvetakere.

Figur 10.4

Nåverdi av prissatt nettonytte hvis netteksamen kan gjennomføres med 10 prøvetakere per testleder istedenfor 4 i tiltaksalternativ 2, i millioner 2020-kroner



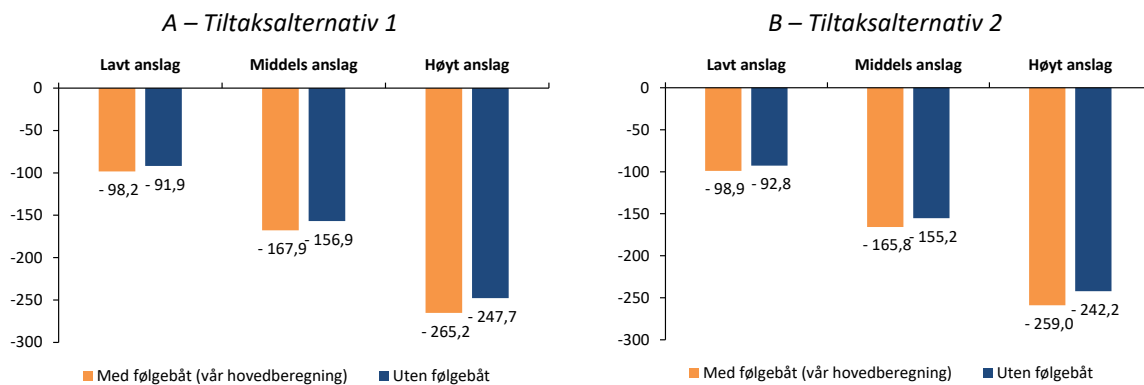
Kilde: Menon Economics

10.5. Hva hvis det ikke er behov for følgebåt i gjennomføringen av den praktiske delen av kurset?

I innspurten av prosjektarbeidet fikk vi informasjon om at man kan vurdere om instruktør kan stå på land eller sitte bak på vannskuteren, og at det dermed ikke er behov for følgebåt. I hovedberegningen er det lagt til grunn at man trenger en slik følgebåt. I Figur 10.5 viser vi konsekvensene av at man ikke trenger følgebåt. Endringen har liten betydning for prissatte kostnader av å innføre høyhastighetskurset.

Figur 10.5

Nåverdi av prissatt nettonytte hvis vi antar at man ikke trenger følgebåt til vannskuter i gjennomføringen av den praktiske eksamen, i millioner 2020-kroner



Kilde: Menon Economics

10.6. Samlet vurdering av usikkerheten

Følsomhetsanalysene dokumentert i delkapittel 10.2-10-5 viser at de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningene ikke er følsomme for variasjon i sentrale forutsetninger. Resultatene kan dermed sies å være robuste for endringer i sentrale forutsetninger. I denne sammenheng er det verdt å nevne at den viktigste

usikkerheter ved anslagene i rapporten er hvor mange som vil velge å ta kurset. Dette er ivaretatt ved at vi opererer med et lavt, middels og høyt anslag.

11. Fordelingsvirkninger

Nytten av tiltaket vil i hovedsak tilfalle samfunnet som helhet gjennom redusert ulykkesrisiko og økt opplevd trygghet på sjøen. Den største delen av kostnadene vil bæres av de som tar kurset gjennom reisekostnader, tidsbruk og kursavgift.

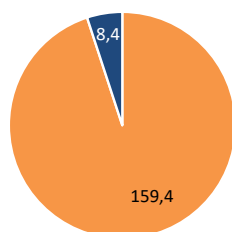
I tillegg til å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, er det viktig å vurdere eventuelle fordelingsvirkninger av tiltaket. Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke har en netto kostnads- eller nytteeffekt. Fordelingsvirkningene har ikke innvirkning på rangeringen av alternativer etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men er relevant for å beskrive hvordan tiltaket påvirker fordelingen av ressursene i samfunnet slik at beslutningstageren kan veie dette opp mot effektivitetsvirkningene.

Nytten av tiltaket vil i all hovedsak tilfalle samfunnet som helhet gjennom redusert ulykkesrisiko og økt opplevd trygghet på sjøen. Hvis tiltaket bidrar til redusert antall ulykker, omkomne og skadde vil deler av nyttevirkingene tilfalle det offentlige og frivillig sektor gjennom redusert antall redningsaksjoner, etterforskning og ressursbruk i domstolene.

Kostnadene bæres i all hovedsak av kursdeltakerne, ettersom kursgebyret i prinsippet skal dekke kostnadene ved å drifte kursene, se Figur 11.1. Storsamfunnet må imidlertid ta kostnaden med å etablere kurset, omtalt i kapittel 5.

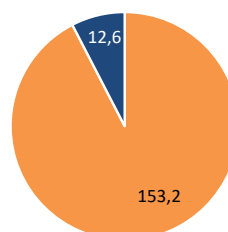
Figur 11.1 Fordeling av kostnader for de to tiltaksalternativene, nåverdi i 2020 i millioner 2020-kroner

A – Tiltaksalternativ 1



■ Kursdeltakere ■ Storsamfunnet

B – Tiltaksalternativ 2



■ Kursdeltakere ■ Storsamfunnet

Kilde: Menon Economics

12. Forutsetninger for vellykket gjennomføring av kurset

Det siste spørsmålet i utredningsinstruksen omfatter å drøfte forutsetninger for vellykket gjennomføring av tiltakene. Man bør så tidlig som mulig forsøke å få på plass gode avtaler med leverandører av instruktører, kursfartøy og lokaler for å sikre en så lav som mulig kursavgift og kostnadseffektiv løsning. Sjøfartsdirektoratet bør jobbe systematisk for å etablere en kostnadseffektiv beredskap til å skalere opp kurstilbudet løpende når man ser hva omfanget av kursdeltakere faktisk blir. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv mener vi at det bør gjøres ulovlig å ikke ha kursbevis/førerkort den 1. januar 2023.

I det følgende gjennomgås forutsetninger for vellykket gjennomføring.

Hvordan ivareta usikkerhet rundt antallet som skal ta kurset?

Det er stor usikkerhet i hvor mange av dagens og fremtidige førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop som vil velge å ta høyhastighetskurset. Det innebærer at det kan bli utfordrende å ha nok instruktører, fartøy og lokaler til å gjennomføre kursene, til gode priser på de ulike kursstedene. For å sikre seg gode priser og forutsigbarhet bør man så tidlig som mulig kartlegge hvilke ressurser som er tilgjengelige for å leies inn, gjennomføre konkurranser og inngå rammeavtaler som tydeliggjør hva som skal tilbys, innen hvilken tidshorison, til hvilken pris – hvis behovet dukker opp. Risikoen for at det ikke blir behov for å leie inn ressursene bør såfremt kostnaden av å gjøre det ikke er for stor i størst mulig grad skyves ut i markedet. Målet bør være at Sjøfartsdirektoratet jobber for å ha en kostnadseffektiv beredskap til å skalere opp kurstilbudet løpende når man ser hva omfanget av kursdeltakere faktisk blir.

Hvordan sikre at kursets driftskostnader dekkes av kursgebyret?

Det kan være utfordrende å sette kursgebyret før man har erfaringstall over hvor mye ordningen vil koste å drifte. For å redusere denne usikkerheten anbefaler vi at man så tidlig som mulig starter arbeidet med å kontraktsfeste avtaler om hva som skal leveres til hvilken pris i tilknytning til de ulike kursstedene. Man bør starte med å jobbe frem gode avtaler i de største byene (som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand) der man vet at antall personer som vil ta kurset er størst. Hvis det viser seg at det kun er et fåtall leverandører på enkelte av kursstedene, slik at man ikke får tilstrekkelig med konkurranse, bør man be om tilbud på alternative lokasjoner – slik at lokasjonene kan vurderes opp mot hverandre.

Når bør det bli ulovlig å ikke ha godkjent kursbevis?

I våre beregninger har vi lagt til grunn forutsetningen om at halvparten av dagens førere av fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop kurses i 2021 og resten i løpet av 2022. Gitt disse forutsetningene bør det ikke bli ulovlig å kjøre uten kursbevis/førerkort før fra og med 1. januar 2023. Det er nærliggende å stille seg spørsmålet om hvorfor man ikke kan kurse alle i.a. 2021 og innføre krav om gyldig kursbevis fra 1. januar 2022. Skal man få til det må man for det første ha kursopplegget klart senest i.a. første kvartal i 2021 og starte kursingen så fort som mulig i.a. våren 2021. Det er ikke umulig å få til, men kostnaden i form av antallet ressurser som jobber med å få på plass kurset parallelt vil sannsynligvis være betydelig høyere. Et annet argument er at det må skolerens langt flere instruktører enn i beregningene vi legger til grunn. I vårt hovedanslag antar vi at det er tilstrekkelig å kurse 125 instruktører. Skal all kursing av dagens førere skje i.a. 2021 må antall instruktører som må skolerens doubles, altså til 250 instruktører. Det vil gi en kostnadsøkning på 6,5 til 7 millioner kroner i forhold til vårt hovedanslag. Med bakgrunn i den lave årlige tilveksten av nye førere som kan ønske å ta kurset vil man i liten grad få igjen for denne ressursbruken. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv anbefaler vi derfor at man gjør det ulovlig å ikke kunne vise til kursbevis fra 1. januar 2023.

Avsluttende kommentar

Selv om vår utredning er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen gir vi ikke, med bakgrunn i mandatet for utredningen, svar på hvilket tiltak som er det beste for å løse problemet man ønsker å løse (se kapittel 3). Før man beslutter å innføre høyhastighetskurset anbefaler vi derfor at man vurderer nytte og kostnader av alternativer til å innføre kurs, eksempelvis:

- tiltak som innføring av at det ikke er lov å eie eller bruke fartøy som kan oppnå hastigheter over 50 knop
- allmenne fartsgrenser langs kysten
- høyere straffer for uvettig kjøring
- krav om fartsbegrensninger på fartøyene
- holdningskampanjer
- utvidelse av båtførerprøven med en modul som handler om manøvrering av fartøy i høy hastighet mv.

Ved å gjøre dette sikrer man at man kommer frem til det beste tiltaket.

Til slutt ønsker vi også å påpeke at det er et stort potensial for å øke datakvaliteten på eksisterende data på ulykker (herav detaljer om ulykkene som årsak, omkomne, skadde og andre konsekvenser) og omfang av, kjennetegn ved og bruksmønster til fritidsfartøy. Bedre datakvalitet på disse størrelsene ville gjort det lettere å utarbeide mer presise beslutningsunderlag i tråd med utredningsinstruksen i fremtiden.

Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring (2018): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Direktoratet for økonomistyring (2018): *Veileder i Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak*.

Finansdepartementet (2014): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, R-109/14, Finansdepartementet.

KNBF (2018): *Båtlivsundersøkelsen 2018 - fritidsbåtlivet i Norge*, KNBF.

Safetec (2020A): *Utredning høyhastighetskompetanse fritidsbåt: Kartlegging*

Safetec (2020B): *Utredning høyhastighetskompetanse fritidsbåt: Metaanalyse*

Statens Havarikommisjon for Transport (2019): *Rapport Sjø 2019/02. Kartlegging av fritidsbåtulykker. Hovedrapport, Del A Ulykker med omkomne 2018 og Del B Historiske ulykker 2008-2017*

Statens vegvesen (2018): *Konsekvensanalyser, Håndbok V712, Vegdirektoratet*.