



Ändring direktiv om svavelhalten i marina bränslen

Miljödepartementet

2011-12-12

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 439 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen.

SEC(2011) 918

Commission Staff Working Paper – Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/32/EC as regards the sulphur content of marine fuels. – Ej tillgänglig på svenska

SEC(2011) 919

Sammanfattning av konsekvensanalysen. Följedokument till Förslaget till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen

Sammanfattning

Förslaget innebär att direktiv 1999/32/EG revideras vad gäller reglerna om svavelhalten i marina bränslen. Syftet är att minska utsläppen av svaveloxider och partiklar från fartyg. I huvudsak innebär förslaget att regler i Marpolkonventionen¹ som redan trätt i kraft förs in i EU-lagstiftningen.

Regeringen accepterar i stort kommissionens förslag men anser att samma bränslekrav ska gälla i hela EU från samma tidpunkt. Det betyder att svavelhalten i marina bränslen inom EU ska vara 0,10 viktprocent från 2015. En prioriterad fråga är att reglerna för att godkänna reningsutrustning som kan användas som ett alternativ till lågsvavliga bränslen får en smidig utformning.

¹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

1.1 Ärendets bakgrund

Rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att minska utsläppen av svaveloxider från fartyg inom EU. Direktivet ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/33/EG av den 6 juli 2005. Syftet var att införliva internationella regler om minskning av utsläppen av svaveloxider från fartyg som antagits av FN:s sjöfartsorgan, IMO (International Maritime Organization). I direktivet ingick ett uppdrag till kommissionen att se över bestämmelserna om svavelhalten i bränslen eftersom man förutsåg behovet av ytterligare minskningar av utsläppen från sjöfarten.

De internationella reglerna om minskning av utsläppen av svaveloxider från fartyg finns i Marpolkonventionens bilaga VI som trädde i kraft den 19 maj 2005. Sverige är part till denna bilaga. I oktober 2008 antog IMO ändringar av bilagan. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 juli 2010.

Det aktuella ändringsförslaget bygger på och införlivar ändringarna i Marpolkonventionens bilaga VI. Ändringsförslaget har föregåtts av ett offentligt samråd som var öppet för alla berörda parter (t.ex. organisationer, medlemsstater, icke-statliga organisationer och allmänheten) under perioden 29 oktober 2010-5 januari 2011.

Det aktuella förslaget överensstämmer även med Europa 2020-strategin² som har som centralt mål att främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi.

1.2 Förslagets innehåll

I huvudsak innebär förslaget att relevanta regler från Marpolkonventionens bilaga VI, som redan har trätt i kraft, förs in i EU-lagstiftningen. Kommissionen ser ett värde i att skapa samstämmighet mellan IMO:s och EU:s regelverk. En sammanfattning av huvudpunkterna i förslaget följer nedan.

Generellt tak för svavelhalten i marina bränslen

Kommissionen föreslår att det införs ett tak om 3,5 viktprocent svavel för det marina bränsle som säljs inom EU-ländernas territorium. Detta krav motsvarar regel 14 i Marpolkonventionens bilaga VI som trädde i kraft 1 juli 2010 och ska tillämpas globalt från 1 januari 2012. Fr.o.m. den 1 januari 2020 ska gränsvärdet sänkas till 0,50 viktprocent. Denna sänkning ska föregås av en utvärdering av tillgången på lågsvavligt bränsle. Kommissionen föreslås ges befogenhet att anta delegerade akter genom vilka datumet för när

² Strategin återfinns i kommissionens meddelande Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010) 2020 slutlig

gränsvärdet 0,50 viktprocent svavel ska tillämpas kan skjutas fram till den 1 januari 2025 om utvärderingen visar på en brist i tillgången. Denna procedur överensstämmer med reglerna i Marpolkonventionen.

Tak för svavelhalten i marina bränslen för passagerarfartyg i reguljär trafik inom EU

Enligt förslaget ska gränsvärdet för svavelhalten i marina bränslen som används av passagerarfartyg i reguljär trafik till eller från en hamn som ligger i en EU-medlemsstat sänkas från nuvarande 1,5 viktprocent till 0,10 viktprocent svavel fr.o.m. den 1 januari 2020. Denna bestämmelse finns inte med i MARPOL och innebär därför en skärpning relativt konventionen.

Svavelhalt i marina bränslen i s.k. ECAs

Regler om skärpta krav vad gäller svavelhalten i marina bränslen som används inom s.k. utsläppskontrollområden (Emission Control Area, ECA) införs i EU-lagstiftningen. Reglerna motsvarar regel 14 i Marpolkonventionen bilaga VI som trädde i kraft 1 juli 2010. Inom EU finns två utsläppskontrollområden för svavel: Nordsjöområdet med Engelska kanalen respektive Östersjöområdet. Reglerna innebär att marint bränsle som används inom dessa områden inte får innehålla en svavelhalt som överstiger 1,0 viktprocent och fr.o.m. 1 januari 2015 0,10 viktprocent.

Regler om alternativa metoder att minska utsläppen

Som alternativ till användning av lågsvavligt marint bränsle kan fartygsägarna använda alternativa metoder att minska utsläppen som uppnår samma effekt. Den alternativa metod som troligen är mest aktuell enligt kommissionens konsekvensanalys är installation av s.k. scrubbers för efterrening av rökgaserna. Även byte till flytande naturgas, LNG, kan vara intressant inom några år.

Förslaget innehåller regler om förfarandet för att få ett godkännande inom EU för system för minskning av utsläppen. Detta ska som huvudregel ske inom ramen för det s.k. marine equipment-direktivet (direktiv 96/98/EG). Om en produkt inte omfattas av marine equipment-direktivet föreslås produkten utvärderas och godkännas av den kommitté för sjösäkerhet och förhindrande av förorening till sjöss (COSS) som inrättats genom förordning (EG) nr 2099/2002.

Utöver regler för att godkänna alternativa metoder att minska utsläppen innehåller förslaget regler för användande av alternativa metoder att minska utsläppen i medlemsstaternas hamnar, inom dess territorialvatten, exklusiva ekonomiska zoner och i svavelkontrollområden inom medlemsstaternas kontroll. Förslaget innebär att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter vad gäller användning av alternativa metoder att minska utsläppen.

Förslaget innehåller också regler om hur nya metoder att minska utsläppen ska testas.

Den europeiska sjösäkerhetsbyrån, EMSA, har sammanställt resultatet av kontroller av fartygsbränslens kvalitet. Sammanställningen visade att några procent av fartygen i samband med provtagningen använde bränsle med högre svavelhalt än tillåtet. Kommissionen anser därför att kontrollerna behöver skärpas. Förslaget innehåller därför regler om hur medlemsstaterna ska kontrollera att det bränsle som används av fartyg överensstämmer med gränsvärdena som föreskrivs i direktivet. Det innebär att kontrollen ska utökas och intensifieras i förhållande till vad som gäller i dag, bl.a. anges att medlemstaterna måste kontrollera såväl det bränsle som levereras som det som används samt bunkerkvitton medan detta enligt gällande regler är alternativa kontrollmetoder.

Kommissionen föreslås också ges befogenhet att anta delegerade akter angående provningsfrekvens, provtagningsmetoder och andra detaljer om kontrollen.

Utövande av delegering

Kommissionen föreslås få befogenhet att anta delegerade akter om ett antal frågor som omfattas av direktivet. De viktigaste eller mest ingående är:

- datum för tillämpning av sänkt generellt gränsvärde till 0,5 viktprocent. Ska det gälla från år 2020 eller ändras till år 2025?
- reglerna för användning av alternativa metoder att sänka utsläppen,
- detaljerade krav på medlemsstaternas kontroll av att direktivets regler efterlevs,
- detaljerade krav på medlemsstaternas rapportering till kommissionen av utförd tillsyn och
- anpassning av vissa definitioner och tekniska specifikationer till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen.

De delegerade akterna träder inte i kraft om Europaparlamentet eller rådet invänder mot ikraftträdande inom en period om två månader (som kan förlängas med ytterligare två månader) från delgivningsdagen.

Införlivande

Det nya direktivet föreslås vara genomfört i nationell lagstiftning senast 12 månader efter det att det trätt i kraft.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svavelhalten i marina bränslen regleras i förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle. EU:s direktiv 1999/32/EG, ändrat genom direktiv

För att genomföra direktivet i svensk lagstiftning måste förordningen ändras inom följande områden:

- Ändrade bestämmelser om bränslekrav, både krav inom och utanför svavelkontrollområden samt för passagerarfartyg i reguljär trafik.
- Ändrade bestämmelser om alternativa metoder att minska utsläppen.
- Ändrat system för övervakning och verkställighet.

Det är möjligt att vissa detaljbestämmelser lämpar sig att genomföras i myndighets föreskrifter efter delegation.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De skärpta gränsvärdena för svavelhalten i marina bränslen förväntas sänka utsläppen av svaveloxider från sjöfartssektorn betydligt (över 90 procent reduktion i Östersjön och Nordsjön). Det kommer också att få viktiga positiva sidoeffekter i form av kraftigt minskade utsläpp av partiklar och en viss minskning av utsläppen av kväveoxider (som är viktiga prekursorer till marknära ozon). Förändringarna kommer enligt EU-kommissionen att leda till stora positiva samhällsekonomiska vinster i form av bättre hälsa och minskad miljöpåverkan EU.

Förändringarna innebär dock att kostnaderna kommer att öka för sjöfarten och för den svenska exportindustrin. Hur stora kostnadsökningarna bedöms bli beror på att modellerna och beräkningsförutsättningarna skiljer mellan de olika konsekvensanalyserna. Även uppskattningarna av de samhällsekonomiska kostnaderna för miljö- och hälsoeffekterna skiljer sig åt, bl.a. beroende på att de som utfört beräkningarna har använt olika värderingar av kostnaderna för utsläppen. Det leder till att bedömningen av kostnaden i förhållande till nyttan skiljer markant mellan exempelvis kommissionens och Sjöfartsverkets konsekvensanalyser.

Effekten av de ökade transportkostnaderna för sjöfarten bedöms bli att fler transporter kommer att ske på land. Hur stor denna effekt kommer att bli är dock omdiskuterad, men enligt uppgifter i kommissionens konsekvensanalys samt Sjöfartsverkets konsekvensanalys visar på en nedgång för sjöfarten med mellan 1 till 10 procent beroende på marknadssegment. Denna bedömning baseras på att sjöfarten använder sig av det dyra lågsvavliga bränslet. Om andra billigare alternativ används kommer effekterna att bli mindre.

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av förslaget, se SEC(2011) 918. Kommissionen har konstaterat att de nya internationella

gränsvärdena för svavelhalten i marina bränslen förväntas sänka utsläppen av svaveloxider från sjöfartssektorn betydligt (över 90 procent reduktion i Östersjön och Nordsjön). Detta kommer att bidra starkt till att uppfylla både de allmänna miljömålen i 2005 års tematiska strategi för luftförorening och de mer specifika målen i direktivet. Det kommer också att få viktiga positiva sideeffekter i form av kraftigt minskade utsläpp av partiklar och en viss minskning av utsläppen av kväveoxider (som är viktiga prekursorer till marknära ozon).

Kommissionens slutsats är att det är kostnadseffektivt att helt anpassa direktivet till IMO:s strängare bränslekrav och till bestämmelserna om alternativa metoder att minska utsläppen. Det framgår att ändringarna från 2008 i Marpolkonventionen bilaga VI skulle leda till positiva effekter i form av bättre hälsa och minskad dödlighet i EU motsvarande 15–34 miljarder Euro. Till detta ska läggas besparingar i form av lägre kostnader för miljövård och minskade kostnader för korrosionsskador samt skador på grödor och skog vars värde inte räknats in.

Kostnaderna för att genomföra ändringen uppskattas till 2,6–11 miljarder Euro. För de områden inom EU där kravet på den maximala svavelhalten kommer att vara 0,5 viktprocent bedöms bränslekostnadsökningen att vara mellan 30–40 procent. För det lågsvavliga bränslet med en svavelhalt på 0,1 procent som ska användas inom svavelkontrollområden bedöms bränslekostnadsökningen vara 67–79 procent. Kommissionen menar dock att kostnaden för efterlevnad blir 50 till 88 procent lägre om reningsutrustning installeras jämfört med en övergång till lågsvavlig olja. Kommissionen bedömer därför att flertalet fartyg kommer att använda sig av denna teknologi och att studier som utgår från att efterlevnad av de nya kraven kommer att ske genom en övergång till lågsvavlig olja dramatiskt överdriver efterlevnadskostnaderna. Kommissionen pekar dock på att det fortfarande finns en hel del problem med scrubbertekniken.

Sammantaget anser kommissionen att ändringen innebär fördelar som är mellan tre och tretton gånger större än kostnaderna. För Östersjön och Nordsjön beräknas fördelarna vara fem till tjugofem gånger större än kostnaderna.

Kommissionen pekar ut massa- samt järn- och malminindustrin i de nordliga medlemsländerna som branscher som får de största problemen.

Kommissionen menar att införandet av scrubberteknik för att möta de nya svavelkraven kan underlättas av befintliga EU-program (TEN-T, Marco Polo II, Strategic Transport Technology Plan) och genom möjligheten för medlemsstater att ge statsstöd för eftermontering av scrubbrar, ny motorteknik eller uppbyggnad av nödvändig infrastruktur på land (såsom mottagningsanordningar för lakvätskor). Ett sådant statsstöd får antas ske inom ramen för gällande riktlinjer. Enligt miljöstödsriktlinjerna anges att stöd i princip inte kan lämnas som ersättning för merkostnader som uppkommer genom införandet och nya miljöregler och direktiv, däremot för förtida genomförande av sådana.

Förutom en anpassning av direktivet till IMO:s bestämmelser rekommenderas i konsekvensanalysen att man skärper bränslekraven för passagerarfartyg i reguljär trafik utanför svavelkontrollområdena. Införandet av nya krav för passagerarfartyg (anpassade till de krav som gäller inom utsläppskontrollområden för svavel) skulle dock skjutas upp med fem år så att man undviker problem med bristande bränsletillgång. Nyttokostnadskvoten för denna åtgärd skulle ligga på mellan 1,5 och 6 om kravet införs 2020.

I konsekvensanalysen tar man också upp de frågor som identifierats under översynen av direktivet. Det framkom t.ex. att direktivets genomförandebestämmelser innehåller vissa svaga punkter, särskilt i fråga om provtagning och rapportering. I konsekvensanalysen föreslås att man först tar fram riktlinjer för övervakning och genomförande av direktivet och att man, om detta inte faller väl ut, bör överväga att införa bindande bestämmelser.

I konsekvensanalysen rekommenderas slutligen att Europeiska kommissionen och medlemsstaterna använder och, där så är möjligt och nödvändigt, anpassar befintliga instrument för att hjälpa industrin med anpassningen till standarder för bästa tillgängliga teknik, t.ex. sådana som överenskommit inom IMO eller andra berörda organisationer (bl.a. för kväveoxider, partiklar och växthusgaser).

Konsekvenser för nationella myndigheter bedöms främst utgöras av ökade insatser för tillsyn och kontroll av att bestämmelserna i förslaget följs.

1.4.2 Sjöfartsverkets konsekvensanalys

Den svenska redarnäringen och vissa industribranscher har protesterat mot den skärpning av kraven på svavelhalten i marina bränslen inom utsläppskontrollområden som ska tillämpas från och med den 1 januari 2015. Näringslivsföreträdarna anförde att reglerna innebär att sjötransporterna inom utsläppskontrollområdena, i synnerhet i Östersjöområdet, kraftigt fördröjas. De menar att detta innebär att man i förlängningen tvingas att byta till mindre miljövänliga transportslag samt att reglerna utgör en konkurrensnackdel för aktörerna i området. År 2009 tog Sjöfartsverket därför på regeringens uppdrag fram en konsekvensanalys efter det att reglerna var antagna. Verkets beräkningar förutsatte att de skärpta kraven möts genom bränslebyte, inte med rökgasrening. Sammantaget bedömdes att bränslekostnaderna skulle öka ca 50-55 procent för sjöfartsnäringen. För fartyg som endast används inom svavelkontrollområdena beräknades bränslekostnaderna öka 70 procent. För sjöfartens totala transportkostnader beräknas ökningen bli 20 – 28 procent. Per ton sett beräknas ökningen till mellan 20 och 100 kronor beroende på transportupplägg, fartygsstorlek och fyllnadsgrad och om det finns returlaster. Vidare visade rapporten att det finns risk för en viss överflyttning av godstransporter från sjöfart till väg och järnväg.

Enligt rapporten överstiger transportkostnaden med marginal samhällets nytta med minskade svaveloxidutsläpp.

Verkets slutsats var att de nya reglerna drabbar svensk basindustri särskilt tungt. Detsamma gäller denna typ av industri i de Östersjöländer som har lång väg ut ur Östersjön, t.ex. Finland. Sjöfartsverket har baserat sin konsekvensanalys på att den huvudsakliga strategin för efterlevnad av direktivets krav blir byte av bränslekvalitet och inte installation av scrubbers som kommissionen bedömer är det kostnadseffektiva alternativet (se ovan).

Sjöfartsverkets rapport remitterades. Remissinstanserna hade kraftigt divergerande åsikter. Medan en del, framförallt näringslivets representanter, bedömde att merkostnaderna var underskattade bedömde såväl flera statliga myndigheter som miljöorganisationerna att kostnaderna var överskattade och nyttan underskattad. Näringslivets organisationer förordade att IMO:s regler inte genomförs i Sverige eftersom de riskerar att få långsiktigt negativa effekter på lönsamhet, nyinvesteringar och sysselsättning.

1.4.3 EMSAs studie

Utöver Kommissionens konsekvensanalys har konsekvenserna av de skärpta kraven enligt Marpol bilaga VI studerats av ett antal olika aktörer. Studierna baserades på olika antaganden vilket givit olika resultat rörande de förväntade kostnaderna av de nya reglerna. Sammanfattningsvis visar de att de nya reglerna om svavelhalter i marint bränsle är kostnadsdrivande för redarna/transportköparna. Beräkningarna om framtida bränslepriser är samtidigt mycket osäkra varför det är omöjligt att i dagsläget förutspå exakt hur stora kostnadsökningar reglerna förväntas leda till. Det finns en viss risk att överflyttning av transporter kan komma att ske.

Den Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) har bedömt sju av de tillgängliga studierna om effekterna av de nya svavelreglerna och bl.a. dragit följande slutsatser:

Oavsett om en redare väljer att uppfylla de nya strängare kraven genom att övergå till lågsvavligt bränsle eller om de väljer alternativa metoder (som naturgas och rökgastvättar) kommer ägaren att få ökade kostnader. Kostnaderna uppstår antingen i form av ökade driftskostnader på grund av högre bränslekostnader eller investeringskostnader i ny teknik.

De ökade kostnaderna kommer antingen betalas av fartygsägarna eller - mer sannolikt - kanaliseras till transportköparna. Om ökningen kommer att belasta transportköparna så kommer det främst att påverka godsvolymer i närsjöfartssegmentet.

När det gäller risken för en överflyttning av transporter från närsjöfarten till andra transportslag konstateras att det finns en viss risk, men bara inom vissa begränsade rutter och under vissa (high-end) bränsleprisscenarier. De rutter som sannolikt kommer att drabbas hårdast av konkurrens från lastbils- eller järnvägstransporter är de som har verklig konkurrens från dessa alternativ (särskilt mellan de tre baltiska staterna, Centraleuropa samt i Engelska

kanalen). Medellånga rutter kommer sannolikt att påverkas mer än korta och långa sträckor.

2011/12:FPM48

Fördelarna med kraven om 0,1 viktprocent svavel i marina bränslen i form av hälso- och miljövinster genom bättre luftkvalitet, är betydligt större än kostnaderna för genomförandet. Framför allt gäller detta de länder som är belägna inom svavelkontrollområden.

Det finns alternativa metoder för att uppfylla de nya bränslekvalitetskraven. Fartygsägare kan välja alternativ teknik, som avgasreningssystem (scrubbers) eller alternativa bränslen som naturgas (LNG). Båda alternativen har visat sig användbara och tillgängliga. De miljömässiga fördelarna är större vid ett byte av bränsle till LNG eftersom användandet av LNG minskar utsläppen av både koldioxid och kväveoxider. Skillnaden i kostnad mellan de olika alternativen beror på framtida utvecklingen av bränslepriserna, men båda alternativen har visat sig vara mycket intressanta ur ekonomisk synvinkel. Den beräknade återbetalningstiden för investeringskostnaden för båda alternativen verkar vara kort. Ytterligare åtgärder krävs dock för att främja alternativa metoder. För scrubbers, kan vissa rättsliga normer behövas på EU nivå, medan det för LNG, krävs ytterligare arbete för att utveckla nödvändig infrastruktur i hamnar, och former för bunkring av fartyg.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser fördelar med att EU:s regler anpassas till internationellt gällande krav i Marpolkonventionens bilaga VI. Undersökningar visar att sjöfartens utsläpp av bl.a. partiklar och svaveloxider antas orsaka cirka 50 000 förtida dödsfall per år i Europa och de bidrar till försurningen av miljön. Sverige satte svavelfrågan på den internationella kartan under 1970-talet och har drivit frågan även i den internationella sjöfartsorganisationen IMO. Där togs 2008 ett historiskt beslut om att skärpa kraven på svavelinnehåll i fartygsbränslen, vilket kommer att ske stegvis. IMO:s beslut utgör ett mycket viktigt steg mot att minska sjöfartens utsläpp och kommer att leda till miljö- och hälsovinster för Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen som utgör ett särskilt svavelkontrollområde på grund av regionens extra känslighet för svaveloxidutsläpp.

Regeringen anser att det finns starka skäl för att samma regler i hela EU och för alla fartyg från samma år. Ett skäl är att om det finns olika regler i olika delar av EU blir konkurrensvillkoren olika. Det skulle dessutom påtagligt minska utsläppen av luftföroreningar i södra Europa med stora hälso- och miljövinster som följd.

Regeringen verkar för att direktivets regler skrivs så att de är förenliga med internationell rätt, i synnerhet Havsrättskonventionen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS).

Regeringen verkar för att möjligheterna att utveckla och använda alternativa metoder att minska utsläppen inte hämmas eller begränsas. Därför är det viktigt att tillämpningsföreskrifter som gäller godkännande av alternativ reningsutrustning kan antas utan dröjsmål eftersom sådan utrustning troligen är det mest ekonomiskt effektiva sättet att möta de skärpta kraven i svavelkontrollområdena. I denna del är förslaget förfarande med delegerad akt lämpligt liksom när det gäller tillämpningsföreskrifter för övervakning och kontroll av bränslekvaliteter m.m. Regeringen ser med stor oro på att det i dag inte finns tillförlitliga scrubbersystem som har eller kan installeras på fartyg. För att sjöfartsnäringsen ska kunna leva upp till ställda krav måste de ges möjlighet till alternativa metoder för att minska dessa utsläpp. Utvecklingen på detta område måste påskyndas och stimuleras.

Regeringen verkar för att hela EU omfattas av samma gränsvärden, d.v.s. att svavelhalten i marina bränslen ska vara 0,1 viktprocent. Förutom de positiva miljöeffekterna främjar detta jämlika konkurrensvillkor inom sjöfarten och industrin inom hela unionen. Det gäller inte att utse hela EU som ett sådant område eftersom ett beslut om utökning av svavelkontrollområdena endast kan tas av IMO utan att skärpa svavelgränserna ytterligare. Eftersom Marpolbestämmelserna är minimiregler kan en EU-rättsakt som genomför konventionstexten besluta om strängare krav.

Regeringen ser dock problem med förslaget om att kommissionen föreslås få rätt att genom ett beslut med delegerad akt senarelägga skärpningen av det globala kravet på svavelhalten i marina bränslen (från 3,5 till 0,5 viktprocent) från 2020 till 2025. Det kan vara en fråga av stor ekonomisk och miljömässig betydelse och bör därför vara en fråga om medbestämmande. Det är endast aktuellt att ge kommissionen ett sådant mandat under förutsättningen att det gäller införlivande av ett IMO-beslut.

Regeringen ser även problem med att låta kommissionen enligt förslaget i artikel 6 ensidigt besluta om omfattningen av tillsyn av direktivets bestämmelser då sådana bestämmelser har direkt bäring på medlemsstaternas resurser. Samtidigt är frågan om tillsyn viktig eftersom Kommissionens underlag indikerar att överträdelserna av den befintliga lagstiftningen inom området är frekventa och det finns betydande ekonomiska incitament för att bryta mot reglerna.

Kommissionen arbetar nu med en ”verktygslåda” som ska begränsa redarnas merkostnader för åtgärderna. I planerna ingår att EU lämnar stöd till utveckling av ny teknik, bl.a. pilotprojekt. Regeringen motsätter sig nya stödformer till branschen men kan acceptera att medel inom nuvarande EU-program kan avsättas för i tiden begränsade pilotprojekt om det sker inom befintlig budgetram. Samtidigt avser regeringen att verka för att de länder som får störst merkostnad på grund av de skärpta kraven prioriteras tydligt.

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är i dagsläget något osäkra. Det är sannolikt att merparten av medlemsstaterna är positiva till att EU:s regler anpassas till internationellt gällande krav i Marpolkonventionens bilaga VI. Vad gäller frågan om kraven i svavelkontrollområden har många stater uttalat sig otydligt och givit motsägelsefulla besked i olika fora. Ingen medlemsstat har i dagsläget vidtagit konkreta åtgärder för att riva upp den aktuella konventionsbestämmelsen. Det är troligt att det finns en mindre grupp medlemsstater, främst runt om Östersjön som är villiga att arbeta för att skjuta på tidpunkten då de skärpta gränsvärdena inom utsläppskontrollområdena ska tillämpas. Det finns även klara tecken på att vissa medlemsstater är intresserade av att verka för lika konkurrensvillkor inom hela unionen och därför verka för samma gränsvärden inom hela EU. Klara uttalanden i denna riktning finns i Tyskland och Finland.

Ett par medlemsstater ifrågasätter förslaget att passagerarfartyg ska använda marina bränslen med en svavelhalt om högst 0,1 procent från 2020 även utanför svavelkontrollområdet.

För att underbygga ändringsförslaget genomförde kommissionen ett offentligt samråd (se ovan) som var öppet för alla berörda parter (t.ex. organisationer, medlemsstater, icke-statliga organisationer och allmänheten).

Samrådet resulterade i 244 bidrag från olika intressenter. Alla berörda parter ansåg att en ändring av bilaga VI till Marpolkonventionen var ett viktigt bidrag till förbättrad luftkvalitet i EU. De flesta menade också att EU:s bestämmelser om reningmetoder borde anpassas till den ändrade bilaga VI till Marpolkonventionen. De ansåg att ett stort antal sådana metoder borde tillåtas samtidigt som lämpliga miljögarantier borde införas. Deltagarna ansåg också generellt att en förstärkt och harmoniserad övervakning och tillämpning av bestämmelserna om svavel är ett viktigt verktyg för att uppnå de eftersträlvade miljöförbättringarna. Vissa deltagare uttryckte oro för de kostnader som de nya kraven skulle medföra. De menade också att det finns en risk för trafikomställningar från närsjöfart till lastbil, särskilt i områden med strängare bestämmelser för svavel (utsläppskontrollområden). Andra underströk behovet av omedelbara insatser från EU:s sida för att förmå industrin att vidta åtgärder och säkerställa de miljövinster som uppnåtts genom den ändrade bilaga VI till Marpolkonventionen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Såväl kommissionens ordförande som miljökommissionären har vid ett antal tillfällen uttalat att de anser att regelverket i Marpol bilaga VI ska genomföras fullt ut i EU-rätten. Förutom miljömotivet pekar kommissionen bl.a. på det faktum att regelverket är bindande för parterna till IMO (se 1.1 under svavelhalten i marina bränslen i svavelkontrollområdena). Kommissionen motsätter sig även att EU inte genomför internationella konventioner som medlemsländerna biträtt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissbehandlingen håller på att avslutas. Samtliga remissvar har dock inte inkommit. Kommissionens förslag stöds av de statliga aktörerna och organisationer med miljöanknytning. Näringslivets representanter argumenterar tydligt för att Sverige ska verka för att införandet av de skärpta kraven i svavelkontrollområdet senareläggs med upp till fem år.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Huvudsyftet med direktivet är att skydda miljön. Förslaget grundas därför på artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Dessa regler beslutas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande (ordinarie lagstiftningsförfarandet, art. 294).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Med tanke på sjöfartens globala dimension och det faktum att luftföroreningar från förbränning av svavelhaltiga bränslen får gränsöverskridande effekter menar kommissionen att det är nödvändigt att anta EU-gemensamma regler i frågan.

Regeringen delar uppfattningen att sjöfartens miljöpåverkan bäst adresseras genom internationella regler.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Europaparlamentets första läsning pågår.

Förslaget behandlas i rådets miljöarbetsgrupp under hösten 2011. Troligen genomförs en orienteringsdebatt under Miljörådets möte i december.

4.2 Fackuttryck/termer

EMSA – Den Europeiska sjösäkerhetsbyrån.

IMO – ”International Maritime Organization”. FN:s sjöfartsorgan.

MARPOL – ”The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships”.

UNCLOS – “the United Nations Convention on the Law of the Sea”. Havs-
rättskonventionen.

2011/12:FPM48

ECA – “Emission Control Area”. Utsläppskontrollområden som utses av
IMO enligt ett förfarande som regleras i MARPOL. Svavelkontrollområdena
kallas även SECA.

Territorialvatten – Vattenområde som utgör en del av en stats territorium och
omfattar max tolv nautiska mil (eller 22 224 meter) från kustlinjen eller en
stats fastställda baslinjer.

Exklusiv ekonomisk zon – ”Exclusive Economic Zone, EEZ”. Vattenområde
som omfattar max 200 nautiska mil från kustlinjen eller en stats fastställda
baslinjer.