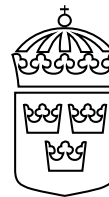


Regeringens skrivelse

2024/25:87



Riksrevisionens rapport om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet

Skr.
2024/25:87

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 januari 2025

Ulf Kristersson

Andreas Carlson
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet (RiR 2024:18). Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp är effektiva.

Riksrevisionen konstaterar att miljön i svenska hav är hårt belastad och att god miljöstatus inte nås samt att negativa konsekvenser för både miljö och samhälle kan förväntas om det inte vidtas omfattande åtgärder. Vidare framhåller Riksrevisionen att sjöfarten bidrar till flera miljöbelastningar i havet. Granskningen fokuserar på utsläpp av skrubbevatten, utsläpp av lastrester samt mottagningen av sjöfartens avfall i hamn. Riksrevisionens huvudsakliga rekommendationer till regeringen är att så snart som möjligt införa ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i Sveriges hela territorialvatten samt att se över den svenska regleringen för att säkerställa att den överensstämmer med internationella konventionskrav på övervakning och godkännande av tankspolning av lasttankar och ”proceeding en route” som grund för att tillåta utsläpp av lastrester.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och har åtgärdat eller bereder åtgärder för att hantera frågor som berörs av rekommendationerna. Regeringen kommenterar även i viss utsträckning Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer som berör myndigheterna.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till regeringen	3
2.1	Riksrevisionens övergripande slutsats	3
2.2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	6
3.1	Förbud av utsläpp från skrubbrar	6
3.2	Inspektörer ska vara förordnade eller bemyndigade av staten.....	7
3.3	Begreppet ”under gång”	7
3.4	Hamnarnas mottagningskapacitet av farligt avfall	8
3.5	Övriga statliga insatser för utsläppsminskning.....	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	10
Bilaga 1	Bilaga 1 Riksrevisionens rapport ”Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet” RiR 2024:18	13
Bilaga 2	Bilaga 2 Riksrevisionens bilagor.....	85
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2025	113

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet är effektiva. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet (RiR 2024:18), se bilaga 1. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 1 oktober 2024. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

2.1 Riksrevisionens övergripande slutsats

Riksrevisionen konstaterar att miljön i svenska hav är hårt belastad och att god miljöstatus inte nås samt att negativa konsekvenser för både miljö och samhälle kan förväntas om inte omfattande åtgärder vidtas. Vidare framhåller Riksrevisionen att sjöfarten bidrar till flera miljöbelastningar i havet. Granskningen fokuserar på utsläpp av skrubbevatten, utsläpp av lastrester samt mottagningen av sjöfartens avfall i hamn.

Rapporten är avgränsad på så sätt att sjöfartens luftutsläpp inte omfattas. Inte heller omfattas utsläpp i havet av mineralolja, toalettavfall eller barlastvatten.

2.2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att skrubberanvändningen ökat sedan 2015 som följd av särskilda regler till skydd mot utsläpp av svavel i särskilt känsliga områden (Svavelkontrollområde, SECA) och hänvisar till samhällskostnader på 7 miljarder kronor, som har uppkommit på grund av utsläppen. Riksrevisionen noterar att 45 länder globalt har infört någon form av reglering av skrubbrar och att både FN:s internationella sjöfartsorganisation (IMO) och EU har lyft fram möjligheten för kuststater att införa utsläppsbegränsningar i sina territorialhav, särskilt i områden som inte uppnår god miljöstatus för farliga ämnen, vilket Östersjön inte gör.

Riksrevisionen konstaterar att mängden utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja ökat med flera hundra procent de senaste åren samt ett troligt stort mörkertal på grund av ökade transporter av sådana ämnen, och att utsläppen av dessa ämnen nu är större än utsläppen av mineralolja. Riksrevisionen noterar att utsläppen sker huvudsakligen i samma områden år från år, inte sällan i skyddade områden, t.ex. Natura 2000-områden.

Riksrevisionen framhåller att nivån av skadlighet i skadliga flytande ämnen är klassat i tre olika kategorier (X, Y och Z) enligt den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (den s.k. Marpol-konventionen) och noterar att konventionen, under vissa förutsättningar, tillåter att tvättvatten med lastrester släpps ut i havet. Riksrevisionen konstaterar dock att för ett stort antal ämnen gäller krav på tankspolning med obligatorisk ilandlämning av tvättvattnet för att vätska från efterföljande tvätt ska få släppas ut.

Riksrevisionen menar att Sveriges reglering kring utsläpp av lastrester ger utrymme för en vidare tolkning av när sådana utsläpp är tillåtna, jämfört med Marpol-konventionens krav. Riksrevisionen konstaterar också att Sverige inte har sett till att det finns särskilda inspektörer för att övervaka och godkänna att tankspolning av lasttankar utförts korrekt, vilket Riksrevisionen menar medför en risk för att utsläppen inte minskar. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att Marpol-konventionen kräver att tankspolning av lasttankar ska övervakas och godkännas av inspektörer som är förordnade eller bemyndigade av de fördragsslutande staterna.

Riksrevisionen påpekar vidare att Marpol-konventionens krav för att fartyg ska få släppa ut vissa lastrester, är att fartyget ska vara ”proceeding en route”. Riksrevisionen konstaterar att detta begrepp i svensk reglering är översatt till att fartyget ska vara ”under gång”, vilket som Riksrevisionen ser det ger utrymme för att fartyg som har lossat i en hamn kan åka ut från hamnen, släppa ut de berörda lastresterna och sedan återvända till samma hamn. Innebörden av ”en route” är enligt Riksrevisionen i stället att fartyget ska färdas på en kurs. Riksrevisionen noterar att exempelvis den tyska regleringen preciserar att kravet på ”proceeding en route” inte är uppfyllt om fartyget färdas endast för att släppa ut ämnen i kategorierna X, Y eller Z i havet.

Riksrevisionen noterar att enligt Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG (mottagningsdirektivet) ska en hamn ha mottagningsanordningar för den typ och mängd av avfall som medförs av fartyg som normalt anlöper hamnen. Vidare noterar Riksrevisionen att hamnarna ska upprätta avfallshanteringsplaner som ska godkännas av Transportstyrelsen, men att det i den svenska regleringen saknas preciseringar av vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär. Riksrevisionen menar att Transportstyrelsen inte har tillräcklig överblick över hamnarnas mottagningskapacitet eller om den är tillräcklig. Vidare lyfter Riksrevisionen fram att olika aktörer uppgett att mottagningskapaciteten inte är tillräcklig i en del hamnar.

Riksrevisionen konstaterar att det kan vara svårt att avgöra om ett utsläpp har skett i enlighet med regelverket eller inte och att möjligheten till utredning och lagföring försvåras även av att det saknas en metod för att mängdberäkna ett utsläpp av andra skadliga ämnen än mineralolja. Riksrevisionen noterar att de förundersökningar som inleds är svåra att leda i bevis då fartygen ofta hunnit lämna platsen för utsläppet och i många fall även Sverige när Kustbevakningen har upptäckt eller har fått information om utsläppet.

Riksrevisionen beskriver miljödifferenteringen av farledsavgifterna, som beslutas av Sjöfartsverket, och gör bedömningen att dessa avgifter utgör ett svagt incitament för ändrad bränsleanvändning.

Riksrevisionen berör utmaningen med att arbeta med internationella förbud och regeländringar, givet att förhandlingen tar tid. Riksrevisionen konstaterar dock att Sverige vid flera tillfällen har skickat inlagor till IMO och i andra internationella sammanhang för att öka kunskapen om problematiken kring bl.a. utsläpp från skrubbrar och tankrengöring.

Riksrevisionen konstaterar att Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön som Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram, har en särskild åtgärd för sjöfartens miljöpåverkan. Riksrevisionen drar emellertid slutsatsen att bristen på konkreta åtgärder i åtgärdsprogrammet riskerar att leda till att tillräckliga åtgärder inte tas för att minska utsläppen. Riksrevisionen konstaterar också att Havs- och vattenmyndigheten inte prioriterat forskningen kring skrubbevatten och lastrester men att myndigheten finansierat sådana utredningar.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Inför så snart som möjligt ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i Sveriges hela territorialvatten.
- Se över den svenska regleringen för att säkerställa att den överensstämmer med internationella konventionskrav avseende
 - ”proceeding en route” som grund för att tillåta utsläpp av lastrester
 - att inspektörer, som övervakar och godkänner tankspolning av lasttankar, ska vara förordnade eller bemyndigade av staten.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Havs- och vattenmyndigheten:

- Överväg att, i samråd med Transportstyrelsen, till kommande åtgärdsprogram för havsmiljön ta fram fler konkreta och genomförbara insatser inom åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart.
- Överväg att i myndighetens prioritering av forskningsbehov lyfta fram även forskning om utsläpp av lastrester.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Kustbevakningen:

- Undersök hur ett arbete med att utveckla metoder för att beräkna volym på utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja kan genomföras och finansieras.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Sjöfartsverket:

- Beakta i den pågående översynen av modellen för farledsavgifter hur incitament att minska utsläpp av skrubbevatten kan förstärkas och hur incitament att minska utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen kan införas.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Transportstyrelsen:

- Säkerställ att hamnarnas faktiska mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen är tillräcklig genom att
 - analysera hamnarnas faktiska mottagningskapacitet i förhållande till fartygens behov av att lämna skadliga flytande ämnen i hamn
 - inkludera i prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner en bedömning av om den redovisade mottagningskapaciteten i praktiken är tillräcklig
 - utveckla tillsynen över hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna.
- Utveckla samverkan med de miljötillsynsmyndigheter som har tillsyn över hamnverksamhet så att samverkan sker regelbundet och omfattar tillsyn över både mottagning och hantering av avfall från fartyg.
- Överväg att, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, ta fram fler konkreta och genomförbara insatser i genomförandeplanen för åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart i det nu gällande åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Miljön i de svenska havsområdena är hårt belastad. Regeringen håller med om delar av Riksrevisionens rekommendationer men gör i några fall en annorlunda bedömning.

Regeringen är aktiv för att stärka svensk sjöfart och minska sjöfartens påverkan på havsmiljön. Sjöfartens förutsättningar styrs dock i stor del av internationella regler och EU-rätten. Det är därför viktigt att arbetet i första hand sker globalt eller regionalt och att det nationella genomförandet av reglerna och tillämpningen av regelverket inte avviker från de internationella normerna eller det EU-rättsliga regelverket. Detta utesluter inte att det kan behöva vidtas nationella åtgärder om det är motiverat. Så kan till exempel vara fallet om åtgärder brådskar och det inte bör avvaktas att arbete sker inom internationella samarbeten eller på EU-nivå.

3.1 Förbud av utsläpp från skrubbrar

Regeringen uppdrog 2019 åt Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten att sammanfatta relevant kunskapsläge om utsläppen från skrubbrar och föreslå en handlingslinje i frågan. Myndigheterna gavs möjligheten att ta fram ytterligare data vid behov. Detta initierade en uppbyggnad av svensk kunskap om skrubberutsläppens betydelse – en kunskap som även delades via inlagor inom IMO, EU samt de regionala havssamarbeten som Sverige deltar i, såsom Helsingforskommissionen (Helcom) där östersjöstaterna samarbetar kring havsmiljöfrågor och

Ospar-kommissionen, där 15 regeringar och EU samarbetar för att skydda den marina miljön i nordöstra Atlanten. Myndigheterna redovisade uppdraget i september 2020. Regeringen gav samma myndigheter ett uppföljningsuppdrag 2021, som redovisades i juni 2022.

Myndigheternas redovisningar av de båda uppdragen har lyft kunskapsläget och utgör underlaget som gör att det i dag finns en god bild av hur skadliga utsläppen från skrubbrar är. Denna kunskap har även Riksrevisionen tagit del av. Ytterligare underlag i frågan togs på initiativ av regeringen fram av Transportstyrelsen i början av 2024.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att ett förbud mot utsläpp från skrubbrar behövs, och att det bör gälla i Sveriges hela territorialhav. Regeringen har därför med utgångspunkt från myndigheternas redovisningar påbörjat beredningen av ett förslag om förbud mot utsläpp från skrubbrar. Ett sådant förslag remitterades den 27 juni 2024. Remisstiden gick ut den 31 oktober 2024 och remissinstanserna var med stor majoritet positiva till förslaget.

Som Riksrevisionen konstaterar finns det exempel på att andra länder har infört någon form av förbud eller begränsning av utsläpp från skrubbrar. De flesta förbuden är lokala eller på annat sätt geografiskt begränsade. Även i Sverige finns flera exempel på hamnar som på eget initiativ har förbjudit sådana utsläpp inom hamnområdet.

Regeringen har därför koordinerat förslaget om förbud mot utsläpp från skrubbrar i svenskt territorialhav med liknande förslag i Danmark och Finland för att i så stor utsträckning som möjligt harmonisera de tre nationella förbuden. Förhoppningen är att det ska underlätta för branschen som agerar på en internationell marknad.

3.2 Inspektörer ska vara förordnade eller bemyndigade av staten

Regeringen konstaterar att Riksrevisionens konstaterande att det saknas en svensk reglering om att tankspolningsinspektörer ska vara förordnade eller bemyndigade av staten är korrekt. De brister som Riksrevisionen lyfter i detta sammanhang har tidigare identifierats av Transportstyrelsen. I en hemställan till regeringen den 20 september 2024 har myndigheten lämnat förslag till ändrade regler för att tillgodose behovet av att bl.a. kunna inspektera tankspolning på ett tillräckligt sätt. Transportstyrelsens förslag remitterades den 11 oktober 2024. Remisstiden gick ut den 10 januari 2025.

3.3 Begreppet ”under gång”

Möten mellan berörda myndigheter har skett de senaste åren för att kartlägga problembilden kring begreppet ”under gång” samt om det ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna, jämfört med Marpol-konventionens krav på att fartyget ska vara ”proceeding en route”. Vid vissa av mötena har även företrädare för Regeringskansliet deltagit. Regeringskansliet har i övrigt hållit sig uppdaterat om resultatet från

mötena. Information från dessa möten indikerar att den svenska regleringen behöver ses över och regeringen delar därmed Riksrevisionens rekommendation i denna fråga.

3.4 Hamnarnas mottagningskapacitet av farligt avfall

Regeringen delar i någon mån Riksrevisionens bedömning om utmaningar vid hamnarnas mottagning av avfall från sjöfarten, men finner också brister i delar av Riksrevisionens analys. Regeringen har under mandatperioden genomfört ändringarna i EU:s mottagningsdirektiv i svensk rätt. Även om grunddirektivet har funnits i ungefär tjugo år är ändringarna som har gjorts i direktivet omfattande. De berörda myndigheterna och kommunerna behöver tid för att fullfölja sina nya åtaganden och sedan utvärdera effektiviteten innan det går att säga om tillämpningen brister eller inte. Regeringen har än så länge inte fått några signaler om att de nya reglerna fungerar dåligt. Riksrevisionen konstaterar att det i den svenska regleringen saknas preciseringar av vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär. Regeringen noterar att så även är fallet i direktivet.

Regeringen konstaterar att det ännu saknas tillräckligt med data och kunskap för att bedöma regelverket och implementeringen på grund av att reglerna har varit i kraft relativt kort tid. När en sådan bedömning kan göras får regeringen möjlighet att överväga behovet av eventuella justeringar av regelverket. Det är regeringens mål att regelverket ska bidra till och förbättra möjligheten att minska föroreningar från fartyg genom en förbättrad mottagning av fartygens avfall i hamn.

Regeringen anser dock att Transportstyrelsen har en god överblick över avfallsmottagningen utifrån myndighetens granskning och godkännande av avfallshanteringsplaner. Det är inte möjligt som Riksrevisionen rekommenderar att säkerställa att den faktiska mottagningskapaciteten *alltid* är tillräcklig. Något sådant krav finns inte heller i mottagningsdirektivet som i stället kräver att mottagningsanordningarna i hamnarna ska vara anpassade efter de fartyg som normalt anlöper hamnen. Det går inte att på förhand veta med exakthet vilka fartyg som kommer anlöpa en hamn, eller vilka exakta behov att lämna avfall fartygen kommer att ha. Kemikaliefartyg har t.ex. oftast flera tankar ombord med olika mängder av olika laster i tankarna. Däremot går det att uppskatta vilka förväntade anlöp en hamn kommer att få (normal trafik), och därmed det förväntade mottagningsbehovet. För detta ska hamnen kunna erbjuda fullgod mottagning. För de flesta avfallstyper har fartygen dessutom en laglig möjlighet att behålla sitt avfall ombord och lämna det i en annan hamn, om de har tillräckligt med lagringskapacitet.

Sedan den 1 maj 2023 finns ett krav på att den som ansvarar för en mottagningsanordning som inte har kunnat ta emot avfall ska förse det aktuella fartyget med ett dokument som anger att avfallet inte har kunnat lämnas och orsaken till det, samt skicka dokumentet till Transportstyrelsen, se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2023:15) om mottagning av avfall från fartyg. Hittills har Transportstyrelsen inte fått in något dokument från en hamn som visar att

avfall inte har kunnat tas emot. Det är viktigt att rapporteringskravet fullgörs för att exempelvis underlätta en analys av hamnarnas mottagning av avfall.

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att utveckla samverkan med miljötillsynsmyndigheter som har tillsyn över hamnverksamhet som omfattar avfall från fartyg. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att samverkan mellan relevanta myndigheter bör ske när det på ett effektivt sätt kan skapa en bättre helhetshantering av avfallet. Regeringen har hittills inte fått några indikationer på att en brist på samverkan har varit ett problem, och har därför förtroende för att myndigheterna skapar den samverkan som de behöver för att fullfölja sina uppgifter. Eftersom regelverket är nytt vill regeringen dessutom att myndigheternas nya rutiner etableras, och vid behov justeras, innan regeringen tar ställning till eventuella förändringar.

3.5 Övriga statliga insatser för utsläppsminskning

Riksrevisionen riktar rekommendationer till både Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten att samverka för att inom ramen för åtgärdsprogrammet för havsmiljön ta fram fler konkreta och genomförbara insatser inom åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfarten.

Regeringen konstaterar att ansvaret för att ta fram konkreta åtgärder när det gäller miljöpåverkan från sjöfarten i första hand ligger på Transportstyrelsen, medan det övergripande ansvaret för hela åtgärdsprogrammet ligger på Havs- och vattenmyndigheten. Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten är redan involverade i många processer för att minska miljöeffekterna från sjöfarten på det nationella planet, men också i regionala och internationella fora såsom Helcom, Oskar-kommissionen och IMO. Riksrevisionens rekommendationer får hanteras inom myndigheternas pågående arbete med åtgärdsprogrammet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det finns flera orsaker till att få misstänkta olagliga utsläpp leder till rättsliga åtgärder. En av orsakerna som granskningen belyser är att det saknas en metod för att beräkna volymen av utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja lik den metod för att upptäcka och beräkna oljeutsläpp som tagits fram inom det s.k. Bonn-samarbetet ("Bonn Agreement oil appearance code" i Bonn-avtalet om samarbete mellan länder för att hantera förorening av Nordsjön av olja och andra skadliga ämnen). Att ta fram en sådan metod kräver omfattande vetenskapliga studier och experiment. Regeringen bedömer att Kustbevakningen har begränsade möjligheter att utveckla en sådan metod, men att det kan finnas fördelar att göra det inom ramen för det internationella samarbetet för att bl.a. underlätta harmoniseringen mellan stater.

Riksrevisionen bedömer att miljödifferenteringen i farledsavgifterna är ett svagt incitament för rederier att sluta använda högsvaligt fartygsbränsle i kombination med skrubber. Regeringen konstaterar att enligt förordningen (1997:1121) om farledsavgift ska Sjöfartsverket ta hänsyn till fartygets miljöpåverkan när myndigheten fastställer farledsavgiften, vilket görs. Fartygets miljöpåverkan är dock bara en av

flera aspekter som enligt förordningen ska vägas in när myndigheten utformar avgifterna. Farledsavgiften syftar i huvudsak till att finansiera Sjöfartsverkets verksamhet, vilket begränsar möjligheten till att ge stora rabatter. Det är Sjöfartsverket som i affärsverksamheten beslutar om avgifternas storlek och disponerar inkomsterna för att finansiera myndighetens verksamhet. Riksrevisionens rekommendation om farledsavgifterna bör därför hanteras inom myndighetens arbete.

I sammanhanget bör det även noteras att det inte är enkelt att utforma ett rabattsystem som både tar hänsyn till en mängd miljö- och klimatprestandafaktorer och samtidigt är transparent och enkelt att tillämpa. Mot den bakgrunden utgår miljörabatten från de vedertagna index som finns på området. De miljö- och klimatstyrande effekterna av miljöincitamentet i farledsavgiften är sannolikt begränsade givet den begränsade förutsättningen för storleken på rabatten. Rabatten ska inte ses som ett incitament som ensamt ska skapa förutsättningar för sjöfartens miljö- och klimatomställning, utan vara ett stöd på vägen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen beslutade den 23 januari 2025 en förordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg enligt vilken det är förbjudet med utsläpp till vatten från öppna skrubbrar från och med 1 juli 2025 och förbjudet med utsläpp till vatten från alla skrubbrar från och med 1 januari 2029. Förordningsändringen träder i kraft den 1 juli 2025.

Vad gäller de svenska reglerna som rör rätten att släppa ut vissa skadliga ämnen ”under gång” jämfört med kraven i Marpol-konventionen att sådana utsläpp endast får ske om fartyget är ”proceeding en route” har det inom Regeringskansliet påbörjats en analys av vilka åtgärder som krävs för att det svenska regelverket ska uppfylla de internationella kraven.

Vidare är det regeringens ambition att förslaget från Transportstyrelsen som remitterades 11 oktober 2024 om inspektion och godkännande av spolning av lasttankar, se avsnitt 3.2, ska beredas vidare när remissbehandlingen är avslutad.

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att minska miljöpåverkan från sjöfarten, t.ex. genom de ovan nämnda åtgärderna, samt genom de regionala och internationella förhandlingar där Sverige i flera frågor, som t.ex. förbud mot utsläpp från skrubbrar, har en ledande roll.

Regeringen avser vidare att följa Kustbevakningens arbete med att undersöka hur ett arbete med att utveckla metoder för att beräkna volym på utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja skulle kunna genomföras och finansieras.

Regeringen förutsätter att Transportstyrelsen kommer att fortsätta sitt arbete med att verka för att de nya reglerna för mottagning av avfall från sjöfart efterlevs på ett effektivt sätt. När mer information om effektiviteten

i hur de nya reglerna för mottagning av avfall i hamn verkställs är tillgänglig är det möjligt för regeringen att ta ställning till om ytterligare åtgärder krävs. Vid denna analys blir Riksrevisionens rapport ett viktigt underlag. Skr. 2024/25:87

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

 RIKS
REVISIONEN



RiR 2024:18

Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2024:18
ISBN 978-91-7086-696-8
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024



Beslutad: 2024-09-12
Diarienummer: 2023/1114
RiR 2024:18

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet

Rikskontrollen har granskat om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Rikskontrollerna Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Fredrik Engström har varit föredragande. Revisionsdirektören Annelie Jansson Westin och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Fredrik Engström

För kännedom

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen

Skr. 2024/25:87
Bilaga 1

2 Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	14
2 Utsläppsutveckling och statliga insatser	16
2.1 Utsläppen av skrubbevatten och lastrester ökar	16
2.2 Statliga insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet	17
3 Reglering av utsläpp i havet	22
3.1 Reglering av utsläpp av skrubbevatten	22
3.2 Reglering av utsläpp av lastrester	25
3.3 Inspektioner av obligatorisk tankspolning efter lossning	27
4 Statliga insatser gällande mottagning	30
4.1 Hamnarnas mottagningskapacitet	30
4.2 Prövning och tillsyn av hamnarnas mottagningskapacitet	33
5 Övriga statliga insatser för utsläppsminskning	39
5.1 Insatser inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön	39
5.2 Prioritering av utredningar och forskning	42
5.3 Kustbevakningens utredningar av utsläpp	44
5.4 Sjöfartsverkets farledsavgifter	47
6 Slutsatser och rekommendationer	50
6.1 Den svenska regleringen kring utsläpp är inte tillräcklig	50
6.2 Otillräckliga insatser för mottagningskapacitet i hamnar	52
6.3 Få insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet	55
6.4 Rekommendationer	57
Ordlista	59
Referenslista	61

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Utsläpp av skrubbevatten och lastrester

Bilaga 2. Reglering kring utsläpp av skrubbevatten och lastrester

Bilaga 3. Exempel på avvikande fartygsrörelser kopplade till tankrengöring

Bilaga 4. Sammanställning av finansiering utifrån havsmiljöanslaget

Bilaga 5. Riksrevisionens frågor till länsstyrelserna i kustlänen

Skr. 2024/25:87
Bilaga 1

4 Riksrevisionen

Sammanfattning

Sjöfarten bidrar till flera belastningar på havsmiljön i Östersjön och Västerhavet, bland annat genom utsläpp av skadliga ämnen i tvättvatten från rening av rökgaser (skrubbevatten) och från rengöring av lasttankar. För att utsläppen i havet ska minska behövs både tillräcklig reglering av utsläpp och tillräcklig mottagningskapacitet i hamnar. Granskningen har omfattat regeringens, Havs- och vattenmyndighetens, Kustbevakningens, Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet.

Den övergripande slutsatsen är att statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet inte är effektiva. De flesta av de nuvarande insatserna kan enligt Riksrevisionens bedömning inte förväntas leda till faktiska minskningar av utsläpp av skadliga ämnen under de närmast kommande åren.

Sveriges reglering kring utsläpp är inte tillräcklig

Den svenska regleringen ger större möjligheter än i ett flertal andra länder för fartyg att släppa ut skadliga flytande ämnen i havet. Varken regeringen eller Transportstyrelsen har hittills använt de möjligheter som finns att besluta om reglering av utsläpp av skrubbevatten i Sveriges territorialvatten. I juni 2024 har regeringen dock remitterat ett förslag om att under 2025 införa förbud mot utsläpp av skrubbevatten i hela det svenska territorialvattnet. När det gäller lastrester med skadliga flytande ämnen ger den svenska regleringen utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna jämfört med internationella konventionskrav. Den svenska regleringen medför att fartyg efter lossning kan färdas ut från hamnen på internationellt vatten för att där släppa ut lastrester och därefter återvända för att lasta nya ämnen. Sverige har inte heller genomfört det internationella konventionskravet på att staten ska förordna eller bemyndiga inspektörer som övervakar och godkänner obligatorisk tankspolning av lasttankar som har använts för skadliga flytande ämnen. Sammantaget finns risk för att utsläppen i havet och därmed miljöbelastningen inte minskar.

Otillräckliga insatser för mottagningskapacitet i hamnar

Tillräcklig mottagningskapacitet i hamnar är en förutsättning för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet. I takt med att fler ämnen blir förbjudna att släppa ut i havet och därmed måste lämnas i hamn, ökar behovet av tillräcklig mottagningskapacitet i hamn. Det gäller till exempel om Sverige inför ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i svenskt territorialvatten. Det finns flera indikationer på att mottagningskapaciteten inte alltid är tillräcklig. Transportstyrelsen har inte överblick över hamnarnas mottagningskapacitet och därmed saknas underlag för att utveckla reglering, prövning och tillsyn. Regleringen kring mottagning i hamn av avfall från fartyg säkerställer i sig inte att mottagningskapaciteten är tillräcklig.

Transportstyrelsen gör inte heller någon närmare bedömning av om mottagningsanordningarnas kapacitet är tillräcklig i samband med sin prövning av hamnarnas avfallshanteringsplaner. Frågan om tillräcklig mottagningskapacitet fångas inte heller upp genom Transportstyrelsens tillsyn över genomförandet av avfallshanteringsplanerna. Den tillsyn över hamnverksamhet som utövas av miljötillsynsmyndigheter (länsstyrelser eller kommuner) omfattar bland annat avfallshandling och kan då beröra även frågan om mottagningskapacitet. Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna har dock få kontakter med varandra om tillsyn över mottagning och hantering av avfall från fartyg.

Få insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet

Det genomförs få statliga insatser i övrigt som inom de närmast kommande åren kan förväntas leda till minskade utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram och fastställa det svenska åtgärdsprogrammet för havsmiljön. I det programmet finns en åtgärd om att minimera sjöfartens miljöpåverkan, som Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för. Transportstyrelsen har tagit fram en genomförandeplan för den åtgärden, men planen innehåller få konkreta insatser. Havs- och vattenmyndigheten har inte lyft fram forskningsbehov gällande utsläpp av lastrester. Kustbevakningens utredningar av misstänkt olagliga utsläpp i havet av skadliga flytande ämnen leder nästan aldrig till rättsliga åtgärder, vilket bland annat beror på att det saknas metoder för att beräkna utsläppens volym. Sjöfartsverkets miljödifferentiering av farledsavgifter är ett svagt incitament för sjöfarten att minska utsläpp av skrubbevatten och andra skadliga flytande ämnen i havet.

Rekommendationer

Till regeringen

- Inför så snart det är möjligt ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i Sveriges hela territorialvatten.
- Se över den svenska regleringen för att säkerställa att denna överensstämmer med internationella konventionskrav avseende
 - "proceeding en route" som grund för att tillåta utsläpp av lastrester
 - att inspektörer, som övervakar och godkänner tankspolning av lasttankar, ska vara förordnade eller bemyndigade av staten.

Till Havs- och vattenmyndigheten

- Överväg att, i samråd med Transportstyrelsen, till kommande åtgärdsprogram för havsmiljön ta fram fler konkreta och genomförbara insatser inom åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart.
- Överväg att i myndighetens prioritering av forskningsbehov lyfta fram även forskning om utsläpp av lastrester.

Till Kustbevakningen

- Undersök hur ett arbete med att utveckla metoder för att beräkna volym på utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja kan genomföras och finansieras.

Till Sjöfartsverket

- Beakta i den pågående översynen av modellen för farledsavgifter hur incitament att minska utsläpp av skrubbevatten kan förstärkas och hur incitament att minska utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen kan införas.

Till Transportstyrelsen

- Säkerställ att hamnarnas faktiska mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen är tillräcklig genom att
 - analysera hamnarnas faktiska mottagningskapacitet i förhållande till fartygens behov av att lämna skadliga flytande ämnen i hamn
 - inkludera i prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner en bedömning av om den redovisade mottagningskapaciteten i praktiken är tillräcklig
 - utveckla tillsynen över hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna.
- Utveckla samverkan med de miljötillsynsmyndigheter som har tillsyn över hamnverksamhet så att samverkan sker regelbundet och omfattar tillsyn över både mottagning och hantering av avfall från fartyg.
- Överväg att, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, ta fram fler konkreta och genomförbara insatser i genomförandeplanen för åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart i det nu gällande åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Miljön i Östersjön och Västerhavet är hårt belastad. Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och dess precisering om god miljöstatus¹ nås inte och målets utveckling bedöms vara fortsatt negativ om inte omfattande åtgärder vidtas.² Detta bedöms innebära negativa konsekvenser inte bara för miljö- och naturvärden utan också för samhällssektorer som turism och yrkesfiske.³

Sjöfarten bidrar till flera miljöbelastningar i havet. Det gäller exempelvis utsläpp i havet av förorenande och övergödande ämnen.⁴ Sådana ämnen finns bland annat i utsläpp av tvättvatten från rening av rökgaser (skrubbevatten) och i utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen från rengöring av lasttankar.⁵ Havs- och vattenmyndigheten har bedömt det som särskilt viktigt att minska utsläpp av skrubbevatten och lastrester.⁶ Utsläppen har ökat under senare år, bland annat som en följd av ökad fartygstrafik och när det gäller skrubbevatten även mer strikt reglering av utsläpp till luft. Eftersom fartygstrafiken bedöms fortsätta att öka i framtiden finns det risk för att sådana utsläpp ökar ytterligare.

Enligt den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-konventionen)⁷ är det tillåtet för fartyg att installera utrustning som renar rökgaserna⁸ från svavel, så kallad skrubber, i stället för att byta till bränslen med lägre svavelhalt för att uppfylla konventionens och EU:s utsläppskrav avseende svavel till luft. Efter tvätten av rökgaserna släpps skrubbevattnet oftast ut direkt i havet. Forskning har visat att skrubbevattnet förutom svavel även innehåller koncentrerade mängder av till exempel PAH⁹ och tungmetaller, som är skadliga för havsmiljön. År 2018 beräknades mängden skrubbevatten som släpptes ut i Östersjön uppgå till mer än 200 miljoner kubikmeter per år.¹⁰ Den mängden är rimligen ännu större idag

¹ Preciseringen är att kust- och havsvatten har god miljöstatus med avseende på fysikaliska, kemiska och biologiska förhållanden i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341).

² Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård – Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023*, s. 8.

³ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029. Samråd om bedömning av miljöstånd och socioekonomisk analys*, s. 6–7. God miljöstatus avseende halter av farliga ämnen nås enligt Havs- och vattenmyndigheten inte i någon del i haven runt Sverige. För övergödning nås inte god miljöstatus i något utsjöområde med undantag för Skagerrak.

⁴ Havs- och vattenmyndigheten, *Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20, s. 296. Havsmiljöinstitutet, *Drivkrafter i samhället bakom belastningar på havsmiljön*, rapport 2020:8, s. 16.

⁵ Andra utsläpp till vatten är till exempel båtbottenfarg och propellerhylsolja.

⁶ Havs- och vattenmyndigheten, *Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20, s. 296.

⁷ 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-konventionen), SO 1980:7. Konventionen ställer krav på högsta tillåtna svavelhalt i fartygsbränslen.

⁸ Från förbränningen av fartygets drivmedel.

⁹ PAH är förkortning för polycykliska aromatiska kolväten.

¹⁰ Lunde Hermansson m.fl., *Cumulative environmental risk assessment of metals and polycyclic aromatic hydrocarbons from ship activities in ports, 2023*.

eftersom antalet fartyg med skrubber som trafikerar Östersjön har ökat. Antalet sådana uppgick till knappt 100 under 2018, till cirka 450 under 2021 och till närmare 800 under 2023.¹¹ Företrädare för svenska rederier och hamnar har gemensamt med forskare efterlyst svenskt förbud mot utsläpp av skrubbevatten, med hänvisning till den stora miljöbelastning som dessa utsläpp innebär.¹²

Transporterna till sjöss av skadliga flytande ämnen i bulk, bland annat vegetabiliska oljor och animaliska fetter, ökar.¹³ Efter lossning av många sådana ämnen måste fartygens lasttankar rengöras, innan nya produkter kan lastas. För vissa produkter ställer lagstiftningen krav på att en första spolning av tankarna (så kallad tankspolning) ska göras i hamn och spolvåtskan tas iland. Efter tankspolning genomförs oftast en mer grundlig rengöring som i de flesta fall utförs genom att fartygen åker ut från hamn och genomför rengöringen till havs. Tvättvattnet från den rengöringen släpps ut i havet innan fartyget lastar nya produkter.¹⁴ Enligt Kustbevakningen ökar utsläppen av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja, såväl till antal som volym. Merparten härrör från fartyg som rengör sina lasttankar till havs och det förekommer att utsläpp inte sker i enlighet med regelverket. Kustbevakningen uppger att det är komplicerat att genomföra brottsutredningar av sådana utsläpp.¹⁵

Tillräcklig mottagningskapacitet för att ta emot skadliga flytande ämnen i hamnar är en viktig förutsättning för att kunna minska sjöfartens utsläpp av sådana ämnen i havet. Enligt EU:s direktiv om mottagningsanordningar¹⁶ ska medlemsstaterna säkerställa att det finns kapacitet att ta emot de typer och mängder av avfall från fartyg som normalt använder hamnarna.¹⁷ Branschföreträdare har fört fram att tillgången till mottagningsanordningar är begränsad utmed stora delar av Sveriges kust. Mängden tvättvatten som ett enskilt fartyg måste lämna till en mottagningsanordning uppges variera mellan tio m³ och flera hundra m³.¹⁸

Förhandlingar i olika internationella organisationer har resulterat i regleringar med syfte att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet. Det gäller till exempel förbud mot att släppa ut orenat avloppsvatten för passagerarfartyg och system för rutter och trafiksepareringszoner för ökad sjösäkerhet och därigenom färre olyckor med spill.¹⁹ När det gäller det svenska havsmiljöarbetet har dock olika aktörer framfört att det i praktiken genomförs få konkreta åtgärder som kan minska

¹¹ Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg – kompletterande redovisning*, s. 55 f. Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-07.

¹² Kleberg, J., m.fl., *Förbud skrubbrar i svenska vatten*, Svenska Dagbladet, 2023-10-08.

¹³ Havsmiljöinstitutet, *Sammanställning från workshop med Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp*, 25 mars 2022.

¹⁴ Havsmiljöinstitutet, *Tankrengöring och dess påverkan på havsmiljön*, rapport 2020:6, s. 9 f och 19 f.

¹⁵ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2022*, s. 12 f. och 58 f.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, omändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG (nedan direktivet om mottagningsanordningar).

¹⁷ Se artikel 3 i direktivet om mottagningsanordningar.

¹⁸ Havsmiljöinstitutet, konferens *Miljövänligare sjöfart genom mottagning i hamn*, 2022-10-11.

¹⁹ Framfört av Regeringskansliet i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

miljöproblemen och leda till förbättringar.²⁰ Det finns indikationer på att detta gäller även insatser för att minska sjöfartens miljöpåverkan. I Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 tillkom en åtgärd om att minimera miljöpåverkan från sjöfart.²¹

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Är statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet effektiva?

Med effektiva statliga insatser menar vi sådana som kan förväntas bidra till faktiska minskningar av sjöfartens utsläpp av övergödande och förorenande ämnen i svenskt vatten²² i Östersjön och i Västerhavet.

Följande delfrågor ingår i granskningen:

1. Har regeringen och Transportstyrelsen använt de möjligheter som finns att reglera utsläpp av skadliga ämnen från sjöfart i havet?
2. Har regeringen och Transportstyrelsen sett till att mottagning i svenska hamnar av skadliga ämnen är så effektiv som möjlig?
3. Har regeringen och berörda myndigheter i övrigt utformat insatser som kan minska utsläppen av skadliga ämnen från sjöfart i havet?

Delfråga 2 avser regeringens och Transportstyrelsens reglering avseende mottagning samt Transportstyrelsens prövning och tillsyn avseende mottagningsanordningar i hamnar. Delfråga 3 avser Havs- och vattenmyndighetens och Transportstyrelsens arbete inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Den avser också Havs- och vattenmyndighetens arbete kring utredning av och forskning om utsläpp av skrubbevatten och lastrester. Vidare avser delfrågan Kustbevakningens arbete med att utreda misstänkt olagliga utsläpp av skadliga ämnen i havet, samt Sjöfartsverkets arbete med miljödifferenciering av farledsavgifterna.

Granskningen fokuserar dels på skrubbevatten, dels på lastrester, eftersom det har bedömts särskilt viktigt att minska sådana utsläpp. När det gäller mottagning av skadliga ämnen i hamnar fokuserar vi på handels- och industrihamnar och på frågor som avser mottagningskapacitet. Granskningen omfattar inte utsläpp av föroreningar

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20, s. 7 och 155. SOU 2020:83, *Havet och människan*, s. 507.

²¹ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolicens område (Ramdirektiv om en marin strategi), nedan havsmiljödirektivet. Enligt havsmiljödirektivet ska EU:s medlemsländer upprätta åtgärdsprogram för havsmiljön och rapportera genomförandet till EU-kommissionen.

²² Här menar vi svenskt sjöterritorium (inre vatten och territorialhavet) och svensk ekonomisk zon.

till luft som sedan faller ned i havet. Granskningen omfattar inte heller andra direkta utsläpp i havet av till exempel mineralolja, toalettavfall och barlastvatten.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som vi utgår från för att värdera våra iakttagelser. Vår övergripande bedömningsgrund är miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård, med tillhörande preciseringar gällande främst god miljöstatus och god ekologisk och kemisk status.²³ Vi beaktar hänsynsmålet under de transportpolitiska målen som bland annat innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till bland annat att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås.²⁴

Vidare utgår vi från FN:s havsrättskonvention,²⁵ Internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL),²⁶ Helsingforskonventionen om skydd för Östersjöområdets marina miljö²⁷ samt Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten²⁸ (OSPAR). Internationella konventioner är genomförda i svensk lagstiftning genom olika bestämmelser.²⁹

Vi utgår även från EU-rätten på området, främst havsmiljödirektivet, ramdirektivet för vatten samt direktivet om mottagningsanordningar i hamn. Havsmiljödirektivet ställer bland annat krav på att medlemsstaterna fastställer vad som kännetecknar en god miljöstatus i havet.³⁰ EU:s ramdirektiv för vatten ställer krav på att medlemsstaterna sätter upp och följer miljö kvalitetsnormer för god ekologisk och god kemisk status, i bland annat kustvatten.³¹ Enligt direktivet om mottagningsanordningar i hamn ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att det finns adekvata mottagningsanordningar i hamn och att dessa möjliggör hantering av avfall från fartyg på ett miljömässigt hållbart sätt.³² Direktiven är genomförda i svensk lagstiftning genom bestämmelser bland annat i miljöbalken, havsmiljöförordningen, vattenförvaltningsförordningen, lagen och förordningen om åtgärder mot förorening

²³ Prop. 2000/01:130 s. 112 f., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36.

²⁴ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257. Prop. 2012/13:1 utg. omr. 22, bet. 2012/13:TU:1, rskr. 2012/13:118.

²⁵ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av del XI i denna konvention, New York den 28 juli 1994, SÖ 2000:1.

²⁶ 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-konventionen), SÖ 1980:7.

²⁷ 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingfors den 9 april 1992, SÖ 1996:22.

²⁸ Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, Paris den 22 september 1992, SÖ 1994:25.

²⁹ I fråga om MARPOL-konventionen se lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF), förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (FÅFF), Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

³⁰ Se artikel 9 i havsmiljödirektivet.

³¹ Se artikel 11.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan vattendirektivet).

³² Se artiklarna 4.1. och 2. d) i direktivet om mottagningsanordningar.

från fartyg samt Havs- och vattenmyndighetens och Transportstyrelsens föreskrifter.³³

Vi utgår från att det är regeringens ansvar att se till att bestämmelser i internationella konventioner och EU:s bestämmelser om utsläpp och mottagning av skadliga ämnen från sjöfart genomförs i Sverige. Regeringen ska också se till att de av riksdagen fastlagda miljökvalitetsmålen nås. Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden såsom rättssäkerhet och effektivitet. Vidare bör styrningen vara tydlig och information om hur myndigheternas verksamheter fungerar bör ligga till grund för styrningen.³⁴

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1 – reglering av utsläpp

Vi utgår från att regeringen och Transportstyrelsen³⁵ ska klarlägga Sveriges möjligheter att på nationell nivå reglera sjöfartens utsläpp av skrubbevatten och lastrester och använda de möjligheterna så att de leder till faktiska minskningar av sjöfartens utsläpp. Vi utgår vidare från att regeringen och Transportstyrelsen ska genomföra krav som framgår av internationella konventioner och EU:s bestämmelser.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2 – mottagning i hamnar

Vi utgår från att regeringen ska se till att myndigheternas ansvar för frågor om mottagningsanordningar i svenska hamnar är tydligt. Regeringen ska även se till att regleringen om mottagningsanordningar möjliggör hantering på ett miljömässigt hållbart sätt. Detta så att sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet kan minska.

Vi utgår från att Transportstyrelsen ska ha överblick över dels behovet av mottagningsanordningar i svenska hamnar, dels de befintliga mottagningsanordningarnas kapacitet att ta emot de typer och mängder av avfall som fartyg har behov av att lämna.³⁶ Transportstyrelsen ska också se till att föreskrifterna är tydliga och heltäckande vad gäller mottagningsanordningarnas kapacitet att ta

³³ Se 5 kap. miljöbalken (1998:808), havsmiljöförordningen (2010:1341), förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18). Se i fråga om regler om utsläpp och mottagning av avfall från fartyg: LÄFF, FÄFF, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (TSFS 2010:96) samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

³⁴ Prop. 2009/10:175 s. 98 och s. 99–100, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

³⁵ Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om förbud mot att släppa ut andra skadliga ämnen än flytande ämnen i bulk. Se 1 kap. 2 § FÄFF.

³⁶ Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg följs. Se 6 kap. 5 a § LÄFF, 6 kap. 15 § FÄFF och prop. 2022/23:62 s. 34, bet. 2022/23:TU8, rskr. 2022/23:155.

emot det avfall som fartyg har behov av att lämna.³⁷ Transportstyrelsen ska vidare genom sin prövning av och tillsyn över hamnarnas avfallshanteringsplaner se till att mottagningsanordningarna har kapacitet att ta emot det avfall som fartyg har behov av att lämna.³⁸

1.3.3 Bedömningsgrunder för delfråga 3 – övriga insatser

Vi utgår från att regeringen ska se till att myndigheternas uppgifter är tydliga och omfattar relevanta områden. Detta utifrån regeringens ansvar för att bestämmelser i internationella konventioner och EU-lagstiftningen genomförs och att de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen nås.

Vi utgår från att Havs- och vattenmyndigheten ska upprätta och fastställa åtgärdsprogram för havsmiljön för de åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla eller nå en god miljöstatus. När det gäller åtgärden inom programmet för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet, utgår vi från att Havs- och vattenmyndigheten tar fram relevanta och genomförbara insatser i samråd med Transportstyrelsen. Transportstyrelsen ska, såsom ansvarig myndighet för åtgärden, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten se till att åtgärden genomförs. Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen ska i övrigt vid behov föreslå andra insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet.³⁹

Kustbevakningen ska bland annat bedriva sjöövervakning, miljö räddningstjänst och brottsbekämpning.⁴⁰ Vi utgår från att Kustbevakningen som en grund för sådan verksamhet effektivt ska utreda utsläpp av skadliga ämnen i havet.

³⁷ Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om tankspolning och ilandlämning av vissa ämnen. Se 2 kap. 26–27 §§ och 3 kap. 8 § FÅFF. Transportstyrelsen får även meddela föreskrifter om var mottagningsanordningar för tankspolvätska som innehåller lastrester ska finnas och vem som ska ansvara för sådana, se 3 kap. 2 § och 3 § LÅFF och 3 kap. 4 § FÅFF. Förutsättningen är att Transportstyrelsen finner att anordningar för förorenat tankspolvatten behövs även på andra platser än vad som sägs i 3 kap. 2 och 3 §§ FÅFF.

³⁸ Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om vad som krävs för att en avfallshanteringsplan för en mottagningsanordning ska godkännas och förfarandet för den prövningen, se 3 kap. 13 1 § FÅFF. Det är Transportstyrelsen som prövar godkännande av avfallshanteringsplaner, se 7 kap. 1 § första stycket Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

³⁹ Både Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen ska verka för att miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram förslag till och fastställa program för de åtgärder som behöver vidtas för att nå miljö kvalitetsnormer om till exempel god miljöstatus i havet, se 1–3 §§ förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och 9 § 5 och 24 § och 25 § 6 och 28 § 1 havsmiljöförordningen (2010:1341). Se även 14 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Se vidare Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20, sid. 296 och 298.

⁴⁰ Se 1–4 §§ förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen. Kustbevakningens ansvar för miljö räddningstjänst till sjöss framgår av 4 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt 4 kap. 12–14 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Sjöfartsverket ska inom sitt ansvarsområde verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras, och fastställa och ta ut farledsavgifter.⁴¹ Vi utgår från att Sjöfartsverket ska verka för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet, till exempel genom att fortsätta utveckla miljödifferenteringen av farledsavgifter.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod

För att besvara delfrågorna har vi använt intervjuer, statistik, andra data och dokumentstudier. För att beskriva utvecklingen av utsläppen av skrubbevatten har vi inhämtat underlag från regeringen samt från Miljöministeriet och Meteorologiska Institutet i Finland. För att beskriva utvecklingen av utsläpp av skadliga flytande ämnen har vi inhämtat data från Kustbevakningen och HELCOM Map and Data Service.

Delfråga 1 – reglering av utsläpp

För att bedöma om regeringen och Transportstyrelsen har använt de möjligheter som finns att reglera sjöfartens utsläpp av skrubbevatten och lastrester, har vi jämfört den svenska regleringen med internationella konventionskrav och hur vissa andra länder har genomfört de kraven. Vi har i det arbetet intervjuat företrädare för Regeringskansliet, Transportstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen samt inhämtat skriftliga underlag från dessa. Vi har också inhämtat offentlig information från andra länder och från olika kartläggningar om reglering av utsläpp av skrubbevatten samt av förordnande eller bemyndigande av tankspolningsinspektörer.

Delfråga 2 – mottagning i hamnar

För att bedöma om regeringen och Transportstyrelsen har sett till att mottagning i svenska hamnar av skadliga ämnen är så effektiv som möjlig, har vi genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Transportstyrelsen samt inhämtat skriftliga underlag från dessa. Från Transportstyrelsen har vi inhämtat data om mottagningsanordningar i hamnar, undantag från obligatorisk tankspolning samt avfallshanteringsplan för ett antal handels- eller industrihamnar.

För att få andra aktörers syn på statens insatser gällande mottagning i hamnar har vi inhämtat information från företrädare för branschorganisationerna Svensk sjöfart och Sveriges hamnar samt tre hamnar. Vi har också inhämtat information från två länsstyrelser och tre kommuner om deras miljötillsyn över hamnverksamhet. Därefter har vi skickat skriftliga frågor till länsstyrelserna i kustlänen om miljötillsyn över hamnverksamhet och om användning av hamnarnas avfallshanteringsplaner i

⁴¹ Se 2 § 5 förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. Vid fastställelse av farledsavgiften ska hänsyn tas till bland annat fartygets miljöpåverkan. Se 3 och 5 §§ förordningen (1997:1121) om farledsavgift.

den tillsynen. Vi har inte ställt motsvarande frågor till kommunerna, som kan ansvara för miljötillsyn över hamnverksamhet utifrån delegation från länsstyrelsen, i kustlänen. Det ger sämre grund för att kunna använda svaren för de kommuner som bedriver miljötillsyn över hamnverksamheter. Vi anser ändå att länsstyrelsernas varierande svar om hur miljötillsynen över hamnverksamhet bedrivs indikerar att även sådan tillsyn som bedrivs av kommuner varierar.

Delfråga 3 – övriga insatser

För att bedöma om regeringen och berörda myndigheter i övrigt har utformat insatser som kan minska utsläppen av skadliga ämnen från sjöfart i havet har vi genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Vi har också ställt skriftliga frågor samt inhämtat data och skriftliga underlag från de berörda myndigheterna.

1.4.2 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Fredrik Engström (projektledare) och Annelie Jansson Westin. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Anders Ivarsson Westerberg, professor i offentlig förvaltning vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola och David Langlet, professor i miljö rätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Utsläppsutveckling och statliga insatser

2.1 Utsläppen av skrubbervatten och lastrester ökar

2.1.1 Krav på minskade svavelutsläpp till luft har lett till ökade utsläpp av skrubbervatten i havet

År 2015 trädde krav på högsta tillåten svavelhalt i marint bränsle i Östersjön och Nordsjön i kraft. Kraven ledde till kraftigt minskade svavelutsläpp till luft från sjöfart. Minskningen kan åstadkommas på olika sätt. Användning av högsvavligt bränsle i kombination med skrubber är enligt regelverket tillåtet så länge utsläppen av svavel till luft inte blir högre än vad de skulle ha varit om lågsvavligt bränsle skulle ha använts.⁴² Det ledde till en kraftig ökning av utsläppen av skrubbervatten i Östersjön 2014–2016. Ökningen sammanföll med de skärpta utsläppskraven 2015. Se bilaga 1, figur 1 och 2.

En forskningsstudie uppskattade 2024 att utsläppen av skrubbervatten i Östersjön orsakade föroreningar som motsvarade samhällsekonomiska kostnader på över 7 miljarder kronor mellan 2014 och 2022.⁴³

2.1.2 Ökade utsläpp av lastrester i havet är en följd av ökad användning av biodrivmedel

Utsläppen av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja ökar. Kustbevakningen redovisar att antalet årligen konstaterade utsläpp i havet av andra skadliga ämnen än mineralolja har ökat från cirka 10 år 2017 till cirka 70 år 2023. Antalet bygger på de utsläpp som Kustbevakningen upptäcker. Enligt Kustbevakningen finns det sannolikt ett stort mörkertal som inte upptäcks.⁴⁴ Se bilaga 1, figur 3.

Kustbevakningen bedömer att de flesta utsläppen av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja kommer från kemikalietankfartygs rengöring av lasttankar till havs. Det ökande antalet utsläpp kan enligt Kustbevakningen bero på ökande sjötransporter av fossilfria bränslen och andra sådana produkter.⁴⁵ Kustbevakningen bedömer att utsläppen av andra skadliga flytande ämnen var betydligt större än utsläppen av mineralolja under 2021 och 2022.⁴⁶ Kustbevakningen redovisar att den totala ytan av utsläpp av andra skadliga flytande ämnen var 314 km² år 2020, 173 km² år 2021, 287 km² år 2022 och 346 km² år 2023.⁴⁷

⁴² Framfört av Transportstyrelsen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

⁴³ Lunde Hermansson, m.fl. *Strong economic incentives of ship scrubbers promoting pollution*, 2024.

⁴⁴ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 17.

⁴⁵ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 13 f.

⁴⁶ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2022*, s. 11, och *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 10. Under 2023 skedde ett mycket stort utsläpp av mineralolja, vilket Kustbevakningen betecknar som en sällanhändelse till följd av en fartygsolycka. Bortsett från det utsläppet bedömer Kustbevakningen att utsläppen av andra skadliga ämnen hade en större sammanlagd volym än utsläppen av mineralolja.

⁴⁷ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 13.

Kustbevakningen uppger vidare att havsområdena där utsläpp sker i stort sett är desamma och att de kemikalietankfartyg som gör utsläpp ofta har anknytning till samma lossnings- och lastningshamnar från år till år. De berörda havsområdena är södra delen av Skagerrak, sydvästra Östersjön, mellersta Östersjön och södra delen av Bottenhavet.⁴⁸ Många utsläpp sker i skyddade naturområden som exempelvis Natura 2000-områden.⁴⁹ Att utsläppen görs i samma havsområden från år till år framgår även av den kartbild som vi har tagit fram över upptäckta utsläpp i Östersjön och Västerhavet 2018–2022 och som vi redovisar i bilaga 1, figur 4.

2.2 Statliga insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet

2.2.1 Regeringens och Transportstyrelsens reglering av utsläpp av skrubbevatten och lastrester

MARPOL-konventionen öppnar för användning av skrubber som ett alternativ till att använda lågsvavligt bränsle, och har idag inga begränsningar när det gäller utsläpp av skrubbevatten i havet.⁵⁰ Däremot har ett stort antal länder infört begränsningar eller förbud mot användning av eller utsläpp från skrubbrar i sina inre vatten, vissa hamnar eller territorialvatten. Svensk reglering av utsläpp av skrubbevatten skulle förutom i lag kunna beslutas av regeringen genom förordning eller av Transportstyrelsen genom föreskrifter.⁵¹

När det gäller utsläpp av lastrester delar MARPOL-konventionen in skadliga flytande ämnen i tre kategorier (X, Y och Z) utifrån deras skadlighetsgrad för marina resurser och människors hälsa. Kategori X är den mest och kategori Z är den minst skadliga.⁵² Kategorierna omfattar tillsammans cirka 500 olika ämnen. MARPOL-konventionen tillåter också under vissa förutsättningar att tvättvatten med lastrester släpps ut i havet. För ett stort antal ämnen gäller krav på tankspolning med obligatorisk ilandlämning av tvättvattnet för att vätska från efterföljande tvätt ska få släppas ut. Se bilaga 2, avsnitt 2.1. Svensk reglering av utsläpp av lastrester kan förutom i lag beslutas av regeringen genom förordning.⁵³

2.2.2 Regeringens och Transportstyrelsens reglering av samt Transportstyrelsens prövning och tillsyn över mottagning i hamnar

Att det finns tillräcklig mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen i hamnar är en förutsättning för att fartyg ska kunna fullgöra sin skyldighet att lämna i land ämnen som inte får släppas ut i havet. Allt avfall som är förbjudet att släppa ut ska lämnas till en mottagningsanordning innan fartyget avgår från hamnen.⁵⁴

⁴⁸ Intervju med företrädare för Kustbevakningen 2023-11-27. Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

⁴⁹ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

⁵⁰ Framfört av Transportstyrelsen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

⁵¹ Se 2 kap. 3 § LÄFF.

⁵² Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52), regel 6.1.

⁵³ Se 2 kap. 3 § LÄFF.

⁵⁴ Se 3 kap. 10 § FÄFF.

Hamnens skyldighet att ha mottagningsanordning för en viss avfallstyp avgörs av om fartyg som normalt anlöper hamnen har behov av att lämna den avfallstypen. Enligt EU:s direktiv om mottagningsanordningar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns tillgång till adekvata mottagningsanordningar i hamn med kapacitet att ta emot de typer och mängder av avfall från fartyg som normalt använder den hamnen har behov av att lämna.⁵⁵ Medlemsstaterna ska också säkerställa att mottagningsanordningarna gör det möjligt att avfall från fartyg hanteras på ett miljömässigt hållbart sätt i enlighet med EU:s avfallsdirektiv.⁵⁶ Sveriges lagstiftning utgår från typer av platser där det ska finnas anordningar för mottagning av avfall som innehåller skadliga ämnen från sjöfart, samt från vem som ska ansvara för dem. Det är regeringen och Transportstyrelsen som utfärdar föreskrifter om detta.⁵⁷

Transportstyrelsen ska pröva och godkänna⁵⁸ de avfallshanteringsplaner som hamnarna ska upprätta.⁵⁹ Avfallshanteringsplanen ska avse både mottagning och hantering av avfall.⁶⁰ Transportstyrelsen är vidare tillsynsmyndighet över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg följs, vilket inkluderar hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna.⁶¹

Länsstyrelserna har ansvar för miljötillsyn av hamnverksamhet. Länsstyrelserna kan överlåta tillsynsansvaret till kommunerna.⁶²

Ansvarig för en mottagningsanordning är i de flesta fall en hamnverksamhet som kan ägas och drivas av till exempel ett kommunalt bolag eller ett industriföretag.⁶³ Den ansvariga får ta ut avgift från fartygen för att täcka kostnader för mottagning och behandling av avfall.⁶⁴

2.2.3 Övriga insatser för att minska utsläppen

När det gäller övriga statliga insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet berör vi följande insatser: Havs- och vattenmyndighetens och Transportstyrelsens arbete inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027, Havs- och vattenmyndighetens arbete med forskning och utredningar kring utsläpp av skrubbevatten och lastrester,

⁵⁵ Se artiklarna 4.1 och 4.2 direktivet om mottagningsanordningar.

⁵⁶ Se artikel 4.2 d direktivet om mottagningsanordningar, med referens till direktiv 2008/98/EG, avfallsdirektivet.

⁵⁷ Se 3 kap. 3 § LÅFF och 3 kap. 3–4 §§ FÅFF.

⁵⁸ Se 3 kap. 8 § andra stycket LÅFF, 3 kap. 13 § 1 FÅFF och 7 kap. 1 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15). Se även artikel 5.4 första stycket i direktivet om mottagningsanordningar.

⁵⁹ Se 3 kap. 8 § första stycket 4 LÅFF, 3 kap. 12 § FÅFF och 7 kap. 1 och 2 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

⁶⁰ Se 3 kap. 8 § LÅFF.

⁶¹ Se artikel 5.4 andra stycket direktivet om mottagningsanordningar, 6 kap. 5 § LÅFF, 6 kap. 15 § FÅFF och 22 kap. 8 § Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter (TSFS 2016:105). Transportstyrelsen tar ut en årsavgift på 8 500 kronor för godkännande och tillsyn som rör avfallshanteringsplaner.

⁶² Se 2 kap. 8 § 9 och andra stycket miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁶³ Naturvårdsverket, *Hamnar – Vägledning om miljöfarlig verksamhet*, 2022-04-07, s. 54 f. Transportstyrelsen, *Hamntjänster i svenska TEN-hamnar*, 2019, s. 4

⁶⁴ Se 4 kap. 1 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

Kustbevakningens utredningar av brott i samband med utsläpp från fartyg till havs och Sjöfartsverkets miljödifferentering av farledsavgifter.

Enligt EU:s havsmiljödirektiv ska medlemsstaterna upprätta åtgärdsprogram för havsmiljön.⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att upprätta och fastställa sådana program.⁶⁶ Sveriges första åtgärdsprogram för havsmiljön avsåg perioden 2015–2021.⁶⁷ I åtgärdsprogrammet för havsmiljön finns åtgärder mot exempelvis invasiva främmande arter, tillförsel av näringsämnen och mot farliga ämnen. Det nu gällande åtgärdsprogrammet, som avser perioden 2022–2027, innehåller även en särskild åtgärd som syftar till att minimera sjöfartens miljöpåverkan. I programmet kallas den åtgärden ÅPH 38. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för genomförandet av ÅPH 38. Åtgärden inriktas mot fyra delområden för att minimera sjöfartens miljöpåverkan:

- minimering av läckage av propellerhylsolja
- begränsning av PFAS från brandskum
- begränsning av utsläpp av farliga ämnen från skrubbevatten
- begränsning av utsläpp av lastrester med farliga ämnen i Östersjön.⁶⁸

Enligt EU:s vattendirektiv ska medlemsstaterna också upprätta åtgärdsprogram för sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten.⁶⁹ Vattenmyndigheterna ansvarar för att ta fram sådana åtgärdsprogram.⁷⁰ Havs- och vattenmyndigheten har en samordnande roll i vatten- och havsmiljöarbetet.⁷¹

Havs- och vattenmyndigheten kan med medel från anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* finansiera utredningar med mera avseende till exempel utsläpp i havet från fartyg, inklusive utsläpp av skrubbevatten och lastrester. Anslag 1:11 disponeras av Havs- och vattenmyndigheten och uppgår till cirka 1 miljard kronor per år.

⁶⁵ Se artikel 13 i havsmiljödirektivet. Direktivet är genomfört i 5 kap. 10 § miljöbalken (1988:808), havsmiljöförordningen (2010:1341) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18).

⁶⁶ Se 24 § och 28 § 1 havsmiljöförordningen (2010:1341).

⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten, *God havsmiljö 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*, rapport 2015:30.

⁶⁸ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027*, rapport 2021:20, s. 296.

⁶⁹ Se artikel 11 i vattendirektivet. Direktivet genomförs i Sverige främst i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁷⁰ Sverige är indelat i fem olika vattendistrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet, se 5 kap. 13–14 §§ miljöbalken. Vattenmyndigheterna ska fastställa åtgärdsprogram för respektive vattendistrikt, se 5 kap. 7–11 §§ och 1 § och 2 a § 6 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁷¹ Se 5 § 4 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ska särskilt "vara samlade i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen".

Anslaget får användas för att stödja Sveriges genomförande av flera EU-direktiv som till exempel vattendirektivet och havsmiljödirektivet.⁷²

Kustbevakningen genomför övervakning av fartygstrafik med fartyg och flyg. I övervakningen ingår bland annat att övervaka utsläpp av skadliga ämnen. Den stora ytäckande insatsen görs med flyg i kombination med satellitradarbilder.⁷³

När utsläpp av skadliga ämnen har upptäckts eller när det finns risk för utsläpp, får Transportstyrelsen eller Kustbevakningen meddela förelägganden och förbud för att förebygga eller begränsa förorening.⁷⁴ Kustbevakningen har inte meddelat några sådana förelägganden eller förbud under perioden 2014–2023.⁷⁵ Transportstyrelsen har under perioden 2017–2023 meddelat två sådana förbud.⁷⁶

Sjöfartsverket ansvarar för de statliga farlederna och tar ut så kallad farledsavgift från handelssjöfarten för fartyg som trafikerar farlederna. Sjöfartsverket beslutar om nedsättning av den fartygsbaserade farledsavgiften utifrån miljöklassning i miljöindexet Clean Shipping Index (CSI). Denna nedsättning kallas miljödifferentiering. IVL Svenska Miljöinstitutet AB tar fram och förvaltar CSI. I CSI ges bland annat användning av lågsvavligt bränsle istället för högsvavligt bränsle i kombination med skrubber pluspoäng, vilket kan bidra till att fartyget ges en högre miljöklassning och därmed nedsatt farledsavgift.

2.2.4 Diskussioner i internationella organisationer om reglering av utsläpp

Begränsningar av och förbud mot utsläpp av skrubbervatten och lastrester diskuteras i olika internationella organisationer och det varierar hur långt dessa diskussioner har kommit. Det anges generellt vara svårt att komma överens inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMO), vilket även gäller skrubbervatten och lastrester. Några stater, däribland Sverige och Finland, har skickat in inlagor om skrubbervatten till den underkommitté i IMO som behandlar frågor om utsläpp från fartyg. Syftet med inlagorna är att skapa förståelse för problem förknippade med utsläpp av skrubbervatten.⁷⁷ Inom samarbetet för havsmiljön i Östersjön,

⁷² Regeringsbeslut KN2023/04638. Havs- och vattenmyndigheten får disponera medel enligt anslagspost 2.1 för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer.

⁷³ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 16.

⁷⁴ Det krävs också grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas i avsevärd mån på grund av utsläppet, se 7 kap. 5 § LÄFF och 7 kap. 3 § FÄFF. Ett förbud eller föreläggande får dock även meddelas om det finns ett allvarligt hot om förorening av andra staters havs- eller kustområden.

⁷⁵ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29. Kustbevakningen framför i samband med faktagranskning att de förbud och förelägganden som myndigheten beslutar om görs inom ramen för en förundersökning eller inom ramen för en utredning om vattenföroreningsavgift. E-post från Kustbevakningen, 2024-06-14.

⁷⁶ Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-03-07.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21. Inom IMO tas frågor om utsläpp av skrubbervatten upp i Sub-Committee on Pollution Prevention and Response (PPR), som är en underkommitté till Marine Environment Protection Committee. Transportstyrelsen företräder Sverige i PPR utifrån instruktioner från Regeringskansliet.

Helsingforskommissionen (HELCOM), pågår ett arbete med att ta fram en så kallad Road Map för minskning av utsläpp av skrubbevatten.⁷⁸ Reglering av utsläpp av skrubbevatten diskuteras ännu inte inom HELCOM.⁷⁹ Längst har frågan om reglering av utsläpp av skrubbevatten kommit i samarbetsorganisationen för havsmiljön i Nordostatlanten, OSPAR. I OSPAR diskuteras ett konkret förslag till förbud mot sådana utsläpp.⁸⁰ Reglering av utsläpp av lastrester diskuteras för närvarande inte i någon av ovannämnda organisationer. Frågan om nya rutiner för tankrengöring har tagits upp i IMO.⁸¹ Sverige har skickat in inlagor till HELCOM för att skapa förståelse för problem förknippade med utsläpp av lastrester.⁸²

⁷⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-16. Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (HELCOM). Transportstyrelsen driver arbetet i HELCOM-kommissionen med en road map för minskade utsläpp av skrubbevatten.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21.

⁸⁰ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21. Convention for the Protection of the Marine Environment of North-East Atlantic (OSPAR). Havs- och vattenmyndigheten företräder Sverige i OSPAR-kommissionen.

⁸¹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-16.

⁸² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-16.

3 Reglering av utsläpp i havet

De statliga insatser gällande reglering av utsläpp i havet som vi har granskat är regeringens och Transportstyrelsens arbete med

- reglering av utsläpp av skrubbervatten
- reglering av utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen
- reglering av kontroller av obligatorisk tankspolning av lasttankar.

Sverige har till skillnad från ett flertal andra länder ännu inte infört nationella regleringar, i form av förbud eller begränsningar, av utsläpp av skrubbervatten. Regeringen eller Transportstyrelsen kan besluta om ett sådant förbud men har ännu inte gjort det. Regeringen har dock i juni 2024 remitterat en promemoria med förslag om att införa förbud mot utsläpp av skrubbervatten i svenskt territorialvatten.

Sveriges reglering kring utsläpp av lastrester ger utrymme för en vidare tolkning av när sådana utsläpp är tillåtna, jämfört med MARPOL-konventionens krav. Vidare har staten inte förordnat särskilda inspektörer för att övervaka och godkänna att tankspolning av lasttankar efter lossning genomförts korrekt. Detta medför risk för att utsläppen och därmed miljöbelastningen i havet inte minskar. Regeringen och Transportstyrelsen har inte utrett hur regleringen skulle kunna ändras.

3.1 Reglering av utsläpp av skrubbervatten

3.1.1 Global utveckling mot mer reglering av utsläpp av skrubbervatten

Globalt sett har det till och med 2023 införts förbud eller begränsningar avseende utsläpp av skrubbervatten eller användning av skrubber i 45 länder. Totalt rör det sig om drygt 90 olika regleringar. Drygt 20 av dessa regleringar omfattar territorialvatten. I Europa har regleringar avseende skrubber införts i 15 EU-länder, Norge och Storbritannien. I 6 europeiska länder omfattas territorialvattnet av regleringen. I Danmark kommer utsläpp från skrubbar i hela territorialvattnet förbjudas från och med 1 juli 2025. Finland planerar att införa förbud mot utsläpp av skrubbervatten i territorialvattnet. I bilaga 2, avsnitt 1.2, beskriver vi reglering kring utsläpp från skrubbar i andra länder.

Både Internationella sjöfartsorganisationen IMO och EU har lyft fram möjligheten för kuststater att införa utsläppsbegränsningar gällande skrubbervatten i sina territorialvatten. IMO förde i juni 2022 fram att medlemsstaterna bör överväga att begränsa eller förbjuda utsläpp av skrubbervatten bland annat i områden som inte når god miljöstatus.⁸³ Enligt Havs- och vattenmyndigheten uppnås inte god

⁸³ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, *2022 Guidelines for risk and impact assessments of the discharge water from exhaust gas cleaning systems*, MEPC.1/Circ.899, punkt 7.4.1. Uttrycket "god miljöstatus" syftar på god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Kopplingen till havsmiljödirektivet innebär ett minskat krav på risk- och konsekvensanalyser innan utsläppsbegränsningar eller förbud införs i havsområden som inte uppnår god miljöstatus. Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-07.

miljöstatus för farliga ämnen i vare sig Östersjön eller Västerhavet.⁸⁴ EU har uppmuntrat medlemsstaterna att begränsa eller förbjuda utsläpp av skrubbvatten inom sina territorialvatten.⁸⁵

3.1.2 Sverige har ännu inte reglerat utsläpp av skrubbvatten nationellt

Sverige har ännu inte reglerat utsläpp av skrubbvatten nationellt, men det finns vissa hamnar som har infört reglering om sådana utsläpp i sina hamnbassänger.⁸⁶ Regeringen gav 2019 Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram ett faktaunderlag om utsläpp av skrubbvatten.⁸⁷ I redovisningen av uppdraget utredde Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen även möjligheterna till reglering av utsläpp av skrubbvatten på svenskt inre vatten, territorialhav och ekonomisk zon.⁸⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen bedömde att det skulle vara möjligt att införa ett utsläppsförbud inom hela territorialvattnet, men föreslog ett förbud begränsat till svenskt inre vatten.⁸⁹ Regeringen uppdrog därefter åt Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen att komplettera redovisningen med ytterligare utredning. Myndigheterna föreslog även i den återrapporteringen ett utsläppsförbud begränsat till inre vatten. Vidare kom de fram till att ett utsläppsförbud kan införas av regeringen eller Transportstyrelsen.⁹⁰ I slutet av 2023 bad regeringen Transportstyrelsen att utöka den tidigare redovisningen till att omfatta hela territorialvattnet.⁹¹ Transportstyrelsen föreslår i sin redovisning i början av 2024 ett utsläppsförbud som omfattar både inre vatten och territorialhavet.⁹² Regeringen remitterade i juni 2024 en promemoria med förslag om att införa förbud mot utsläpp av skrubbvatten i svenskt territorialvatten från och med juli 2025.⁹³ I bilaga 1, figur 4 finns gränserna för Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon inritade.

⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten, *Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, rapport 2018:27. Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029. Sanråd om bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, oktober 2023.

⁸⁵ Se skäl 8 i direktivet om mottagningsanordningar.

⁸⁶ Se bilaga 2 avsnitt 1.3.

⁸⁷ Regeringsbeslut I2019/0347/TM.

⁸⁸ Med inre vatten avses vatten innanför baslinjen. Hamnar, buktar och flodmynningar är normalt inre vatten. Territorialvattnet sträcker sig högst 12 nautiska mil från baslinjen. SOU 2008:48 Bilaga 4, Mahmoudi, S., och Langlet, D., *Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön Gällande internationella och europeiska regler* s. 445 f.

⁸⁹ Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen, *Rapport – Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg*, 2020-10-06, s. 8. Det huvudsakliga skälet till att myndigheterna föreslog ett förbud på inre vatten var att det krävde mindre omfattande analyser än ett förbud i hela territorialvattnet. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen 2023-11-20.

⁹⁰ Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg – kompletterande redovisning*, dnr TSG 2021–10420 och HaV dnr 4934-19, 2022, s. 32. Jämför 1 kap. 2 § FÅFF.

⁹¹ Prop. 2023/24:156 s. 60 f.

⁹² Framfört av Havs- och vattenmyndigheten i samband med faktagranskning, 2024-06-13. Se även Regeringskansliet, *Remiss av promemorian Förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium*, 2024-06-25, LI2024/00738.

⁹³ Regeringskansliet, *Remiss av promemorian Förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium*, 2024-06-25, LI2024/00738.

Vi konstaterar att ett utsläppsförbud på endast svenskt inre vatten troligen skulle vara otillräckligt för att uppfylla EU-rättsliga krav på att inte försämra miljöstatusen i kustvatten. Kustvatten omfattar ett större geografiskt område än inre vatten.⁹⁴ Ett utsläppsförbud på enbart inre vatten skulle alltså inte omfatta hela kustvattnet. I kustvatten gäller både vattendirektivet och havsmiljödirektivet, men om särskilda frågor kring den marina miljös miljöstatus behandlas i vattendirektivet är det de som ska gälla.⁹⁵ I Sveriges kustvatten gäller därmed miljökvalitetsnormer avseende god ekologisk och kemisk status utifrån vattendirektivet.⁹⁶ Av vattendirektivet följer att medlemsstaterna med vissa undantag är skyldiga att genomföra alla nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster.⁹⁷ Enligt EU-domstolens rättspraxis genom det så kallade Weser-målet är medlemsstaterna skyldiga att inte tillåta verksamheter eller åtgärder som är ägnade att försämra statusen på en vattenförekomst eller äventyra uppnåendet av en god status. Skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos ytvattenförekomster är bindande i varje skede av genomförandet av det direktivet.⁹⁸ Eftersom kustvattenförekomster är mindre geografiska områden än vad havsområden är, får påverkan från till exempel utsläpp från fartyg mer direkt påverkan på miljöstatusen i kustvatten än i havsområden.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten finns det vetenskapligt underlag för att utsläpp av skrubbevatten har en negativ inverkan på havsmiljön.⁹⁹ Givet att det finns ett sådant samband, konstaterar vi att det finns en risk för att ett förbud som är begränsat till svenskt inre vatten inte är tillräckligt för att Sverige ska nå upp till miljökvalitetsnormerna för hela kustvattnet. Eftersom Sverige utifrån principerna i Weser-målet är skyldigt att förebygga en försämring av statusen hos kustvattenförekomsten, konstaterar vi att det även på den grunden är rimligt att Sverige inför ett utsläppsförbud som omfattar hela kustvattenförekomsten.

⁹⁴ Se artikel 2 definition 7 i vattendirektivet. Kustvattnets gräns går vid en sjömil utanför baslinjen, medan inre vatten avser vatten innanför baslinjen.

⁹⁵ Se artiklarna 2.1 och 3.1 b i havsmiljödirektivet. I artikel 3.1 b används uttrycket "aspekter av" i stället för frågor. I kustvatten blir havsmiljödirektivet betydelsefullt främst i frågor om buller och marint skräp, eftersom de inte hanteras inom vattendirektivet. Att havsmiljödirektivet i kustvatten är subsidiärt i förhållande till vattendirektivet framgår också av 2 § och 19 § 4 havsmiljöförordningen (2010:1341).

⁹⁶ Se artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.

⁹⁷ Se artikel 4.1 a i vattendirektivet.

⁹⁸ EU-domstolens dom i mål Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13. Se särskilt beslut 1 och 2 samt punkterna 43 och 50. Principerna i Weser-målet bekräftades i EU-domstolens dom i mål C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen, bland annat i punkt 73. När det gäller tillståndsprövning, kommer Weser-målets principer sedan 2018 till uttryck i 5 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

⁹⁹ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-07.

3.2 Reglering av utsläpp av lastrester

3.2.1 Generellt om regelverket

Sveriges reglering om utsläpp av lastrester utgår från MARPOL-konventionens kategorier av skadliga flytande ämnen och i huvudsak från dess förutsättningar för att sådana ska få släppas ut i havet. Regleringen utgår också från MARPOL-konventionen i fråga om när tankspolning måste genomföras efter lossning i hamn. Vi konstaterar att Sveriges reglering kring utsläpp av lastrester ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp av lastrester är tillåtna, jämfört med MARPOL-konventionen och hur andra länder har genomfört den. Sveriges reglering möjliggör för kemikalietankfartyg att lämna hamnen efter lossning, för att släppa ut skadliga ämnen och sedan gå tillbaka till den hamnen eller till en ny destinationshamn för lastning. Vidare har Sverige inte genomfört konventionens krav på att tankspolning efter lossning av skadliga ämnen måste övervakas och godkännas av statligt förordnade eller bemyndigade inspektörer. Det kravet är en förutsättning för att utsläpp som görs efter lossning ska anses vara tillåtna enligt konventionen.

3.2.2 Sverige tillåter avvikande fartygsrörelser

Utsläpp av lastrester i havet kan under vissa förutsättningar vara tillåtna.¹⁰⁰ Men Sveriges reglering om att fartyget ska vara "under gång" ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna, jämfört med MARPOL-konventionens krav på att fartyget ska vara "proceeding en route". Sveriges reglering gör det möjligt för kemikalietankfartyg att lämna hamnen efter lossning, färdas i avvikande rörelsemönster för att släppa ut skadliga ämnen och sedan gå tillbaka till den hamnen eller till en ny destinationshamn för lastning.

Kustbevakningen uppger att det är vanligt att kemikalietankfartyg färdas i avvikande rörelsemönster utanför territorialvattengränsen, troligen för att släppa ut lastrester i havet. Exempel är att fartyget efter lossning lämnar hamnen och färdas kors och tvärs eller i "åttor" för tankrengöring och sedan återvänder till hamnen för att ta ombord ny last. Ett annat exempel är att kemikalietankfartyg efter lossning i en hamn avviker från den direkta kursen mot nästa hamn och även då färdas i avvikande rörelsemönster. Enligt Kustbevakningen ökar denna företeelse i fråga om både antalet fartyg och utsläppens storlek. Över tid sker utsläppen i samma havsområden och utanför samma svenska hamnar.¹⁰¹ En drivkraft bakom sådana utsläpp kan enligt Transportstyrelsen vara att ägare till tankfartygens laster i ökande omfattning ställer krav på tankrengöring innan lastning, vilket medför ökad miljöpåverkan på havet.¹⁰² Vi konstaterar att en orsak också kan vara bristande mottagningskapacitet i de

¹⁰⁰ Se bilaga 2, avsnitt 2.1.

¹⁰¹ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29. Kustbevakningen har inga närmare uppgifter om antalet fartyg.

¹⁰² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

berörda hamnarna. Bilaga 3 visar exempel på avvikande rörelsemönster för kemikalietankfartyg som Kustbevakningen har noterat.

Enligt Transportstyrelsen och Kustbevakningen är det den svenska regleringen som möjliggör att kemikalietankfartyg som har lossat skadliga flytande ämnen i svenska hamnar kan släppa ut lastrester i havet på de ovan beskrivna sätten.¹⁰³ Inom samarbetet för HELCOM har det framförts till Transportstyrelsen att Sveriges reglering inte överensstämmer med syftet i MARPOL-konventionen.¹⁰⁴ Konventionen ställer krav på bland annat att fartyget ska vara "proceeding en route" för att det ska få släppa ut skadliga flytande ämnen i havet och den definierar "en route" som att fartyget är under gång på havet på en kurs. Kursen kan innebära avvikelse från den kortaste ruten och ska vara praktiskt genomförbar i navigationshänseende och medföra att utsläpp sprids över en så stor yta av havet som är rimlig och genomförbar.¹⁰⁵ Transportstyrelsen uppger att flera länder tolkar kravet på att fartyget ska vara "proceeding en route" som en färd på en direkt kurs mellan lossningshamnen och nästkommande hamn.¹⁰⁶ Ett sådant synsätt framgår också av den närliggande regleringen i IMO:s Polar Code, som utgår från en färd mellan en avgångshamn och en följande destinationshamn.¹⁰⁷ Sveriges reglering anger däremot att fartyget ska vara "under gång",¹⁰⁸ vilket ger utrymme för en vidare tolkning än begreppet "proceeding en route". Se bilaga 2, avsnitt 2.1.2 och 2.3.1. Transportstyrelsen har hittills inte hemställt hos regeringen om ändring av den svenska regleringen.¹⁰⁹

Finland och Tyskland är exempel på stater som har utformat kravet på att fartyg ska vara "proceeding en route" annorlunda än Sverige. Finlands reglering hänvisar direkt till bestämmelserna i MARPOL-konventionen när det gäller förbud mot utsläpp av skadliga flytande ämnen och utsläppsbegränsningar, det vill säga utan att omformulera MARPOL:s krav som Sverige har gjort. Tysklands reglering använder uttrycket "proceeding en route" med hänvisning till MARPOL-konventionen. Den tyska regleringen anger också att kravet på "proceeding en route" inte är uppfyllt om fartyget färdas enbart i syfte att släppa ut ämnen i kategorierna X, Y eller Z i havet. Se bilaga 2, avsnitt 2.2.1.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20. Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹⁰⁵ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52), regel 13.2.1. och regel 6.1.6. Se bilaga 2 avsnitt 2.1.2. för den exakta lydelsen av kraven.

¹⁰⁶ Havsmiljöinstitutet, "Konferens: Miljövänligare sjöfart genom mottagning i hamn", 2022-10-11. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹⁰⁷ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, MEPC 68/21/Add.1, International Code for ships operating in polar waters (Polar Code), kapitel 5, villkor 5.2.1.5. och 5.2.1.5.2.

¹⁰⁸ Se 2 kap. 23 § FÅFF.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21.

3.3 Inspektioner av obligatorisk tankspolning efter lossning

3.3.1 Sverige saknar statligt förordnade eller bemyndigade inspektörer för kontroller av obligatorisk tankspolning

Sverige har inte genomfört MARPOL-konventionens krav på att tankspolning av lasttankar måste övervakas och godkännas av inspektörer som är förordnade eller bemyndigade av staten. Sådana inspektörer benämns i Sverige oftast som tankspolningsinspektörer. Det finns ingen svensk reglering om att dessa inspektörer ska vara förordnade eller bemyndigade av staten. Efter lossning av samtliga ämnen i kategori X och trögflytande eller stelnande ämnen i kategori Y måste tanken genomgå en tankspolning innan kemikalietankfartyget lämnar lossningshamnen. Tvättvattnet måste pumpas till en mottagningsanordning i hamnen innan fartyget får lämna hamnen. Efter godkänd tankspolning och ilandlämning av tvättvattnet får vätska från ytterligare tvätt av tanken släppas ut i havet, förutsatt att de generella utsläppskraven är uppfyllda.¹¹⁰ Regeringen i varje konventionsstat ska förordna eller bemyndiga inspektörer som ska övervaka att kraven på tankspolning uppfylls. Inspektören ska övervaka på plats att tankspolningen sker i enlighet med regelverket, intyga genomförda åtgärder i fartygets lastdagbok och i ett avseende verifiera annans intygande i fartygets lastdagbok.¹¹¹ Kraven på att regeringen ska förordna eller bemyndiga inspektörer infördes i MARPOL-konventionen 1987.¹¹² I den svenska regleringen anges inte att inspektörer ska förordnas eller bemyndigas av staten. Se bilaga 2, avsnitt 2.1.3 och 2.3.2.

Eftersom staten inte har förordnat eller bemyndigat inspektörer för att övervaka och godkänna tankspolning av lasttankar, har Transportstyrelsen en informell lista över de företag som brukar anlitas för sådana inspektioner. Idag finns det sex företag på listan, men det finns företag som inte har anmält sig till den.¹¹³ Såväl branschaktörer som Kustbevakningen för fram att det är brist på tankspolningsinspektörer i Sverige.¹¹⁴ Kustbevakningen anger vidare att det finns brister i kontroller av och intyganden om tankspolning som genomförs i Sverige. Enligt Kustbevakningen har åtminstone två olagliga utsläpp på senare tid föregåtts av tankspolning med inspektion som inte genomförts i enlighet med regelverket. I båda fallen fanns det stora mängder lastrester kvar i tankarna som släpptes ut i havet under färd.¹¹⁵

¹¹⁰ Se bilaga 2 avsnitt 2.1.2 och 2.1.3.

¹¹¹ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52), regel 13.6.1.1. och regel 16.1.–7. Termen är egentligen att "Varje fördragsslutande stats regering ska förordna eller särskilt bemyndiga inspektörer för tillämpningen av denna regel", se regel 8 annex I enligt SÖ 1980:7. Se vidare bilaga 2 avsnitt 2.1.3.

¹¹² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen 2023-11-20. Den berörda regeln är IMO Resolution MEPC.16(22) Annex II regel 8. Genom resolution MEPC.118(52) som trädde i kraft den 1 januari 2007, flyttades bestämmelsen till Annex II regel 16.

¹¹³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹¹⁴ Havsmiljöinstitutet, "Konferens: Miljövänligare sjöfart genom tankrengöring i hamn", 2022-10-11. Intervju med företrädare för Kustbevakningen, 2023-11-27.

¹¹⁵ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

Enligt Kustbevakningen finns det fler exempel på sådana utsläpp.¹¹⁶ Kustbevakningen ser också en risk för inspektörernas oberoende eftersom de anlitas för inspektion av det fartyg som ska inspekteras.¹¹⁷ Enligt Transportstyrelsen är det vanligt att kemikalietankfartyg efter godkänd tankspolning fortsätter att tvätta tankarna och släppa ut lastrester till havs.¹¹⁸

Ett flertal andra länder förefaller ha infört krav på att inspektörerna ska vara förordnade eller bemyndigade av staten. Det gäller åtminstone Danmark, Estland, Finland, Lettland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. I till exempel Finland finns ett bemyndigande i lag. I Nederländerna förefaller inspektionerna utföras av myndighetstjänstemän. Se bilaga 2, avsnitt 2.2.2.

Eftersom Sverige inte har genomfört MARPOL-konventionens krav på att staten ska förordna eller särskilt bemyndiga inspektörer, har Sverige inte heller genomfört konventionens krav om vilka uppgifter sådana inspektörer ska utföra. Transportstyrelsens föreskrifter överensstämmer med konventionens krav när det gäller proceduren för tankspolning. Däremot reglerar föreskrifterna inte att det är en inspektör som ska intyga och verifiera att tankspolningen genomförts korrekt. De anger i stället med hänvisning till kraven för tankspolning att fartygets befälhavare ansvarar för att detta verifieras och antecknas i lastdagboken.¹¹⁹ Enligt Transportstyrelsen ligger det i sakens natur att verifiering måste göras av annan än befälhavaren, men myndigheten medger att det hade varit tydligare om föreskriften angav vem som ska göra det.¹²⁰

3.3.2 Inspektioner av obligatorisk tankspolning är troligen myndighetsutövning

Vi bedömer att inspektionerna av obligatorisk tankspolning troligen utgör myndighetsutövning och att det därför krävs lagstöd för den uppgiften. Karakteristiskt för myndighetsutövning är att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande.¹²¹ Utifrån MARPOL-konventionens krav på att av staten bemyndigade eller förordnade inspektörer ska övervaka bland annat rengöring av tankar och intyga eller verifiera intygande i lastdagboken om sådana åtgärder, bedömer vi att det är fråga om myndighetsutövning. Dessutom anger Transportstyrelsen att intygande och verifiering är en förutsättning för att efterföljande utsläpp av ämnen ska anses lagliga

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Kustbevakningen, 2023-11-27.

¹¹⁷ Framfört av Kustbevakningen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹¹⁹ 9 kap. 32–34 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg, (TSFS 2010:96), jämförda med Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) Resolution MEPC.118(52), regel 16. Transportstyrelsens föreskrift utgår i fråga om befälhavarens ansvar från MEPC.118(52) regel 16, men inte i fråga om inspektörens uppgifter och ansvar.

¹²⁰ Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-16.

¹²¹ Prop. 2016/17:180 s. 47, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

och för att fartyget ska godkännas vid en hamnstatskontroll.¹²² Transportstyrelsen anger vidare att företag som idag utför inspektioner av tankspolning utövar tillsyn vid lossning av skadliga flytande ämnen.¹²³ Enligt regeringsformen kan förvaltningsuppgift förvisso överlämnas även till andra juridiska personer än kommuner och till enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande dock göras endast med stöd av lag.¹²⁴

Transportstyrelsen har redovisat olika uppfattningar om huruvida tankspolningsinspektionerna är myndighetsutövning eller inte. Transportstyrelsen bedömde 2023 i en intern promemoria att tankspolningsinspektion är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.¹²⁵ 2024 uppger Transportstyrelsen däremot att tankspolningsinspektion inte är myndighetsutövning när fartygets befälhavare anlitar en tankspolningsinspektör och att det står fartyget fritt att lämna hamnen utan att tankspolning genomförs.¹²⁶ Transportstyrelsen uppger också att myndigheten planerar att teckna avtal med de företag som tillhandahåller tankspolningsverksamhet. Detta för att säkerställa att inspektörernas kompetensnivå motsvarar internationell standard.¹²⁷ Företrädare för Regeringskansliet uppger att Transportstyrelsen har fört fram behov av ändringar i nuvarande lagstiftning.¹²⁸ Vi konstaterar att enligt MARPOL-konventionen gäller krav på tankspolning och ilandlämning av tvättvattnet innan fartyget får lämna hamnen och att det inte är en valsituation för fartygets befälhavare.¹²⁹

¹²² 9 kap. 32 § andra stycket Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (TSFS 2010:96). Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹²³ Transportstyrelsen, "Rapport. Lossning, stripping och prewash (tankspolning)", hämtad 2024-04-08.

¹²⁴ Se 12 kap. 4 § regeringsformen.

¹²⁵ Transportstyrelsen, *PM i fråga om tankspolning – hantering av undantag och inspektioner utan lagstöd för att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning*, 2023-03-27.

¹²⁶ Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-04-12, dnr TSG 2023-7639.

¹²⁷ Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-04-08, dnr TSG 2023-7639.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21.

¹²⁹ Enligt MARPOL-konventionen Annex II regel 13.6.1 måste en tank som har lossats från ämnen i kategori X genomgå tankspolning innan fartyget lämnar lossningshamnen.

4 Statliga insatser gällande mottagning

De statliga insatser gällande mottagning av avfall från fartyg i hamnar som vi har granskat är:

- regeringens och Transportstyrelsens reglering avseende mottagning av avfall från fartyg
- Transportstyrelsens prövning av och tillsyn avseende mottagningsanordningar i hamnar, särskilt avseende hamnarnas avfallshanteringsplaner.

I den svenska regleringen saknas preciseringar av vad tillräcklig mottagningskapacitet för avfall från fartyg innebär. Regleringen fokuserar på typer av platser där det ska finnas mottagningsanordningar och på att de anordningarna ska tillgodose fartygens behov av att lämna avfall.

En förutsättning för att fartygs utsläpp i havet ska kunna minska är att mottagningsanordningarna i hamnarna har tillräcklig kapacitet att ta emot avfall. Men det finns flera indikationer på att hamnarnas mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen inte alltid är tillräcklig. Transportstyrelsen har inte någon överblick över hur hamnarnas mottagningskapacitet ser ut. Transportstyrelsen gör inte heller någon närmare bedömning av om mottagningsanordningarnas kapacitet är tillräcklig i samband med prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner. Vidare fångas inte frågan om tillräcklig mottagningskapacitet upp genom Transportstyrelsens tillsyn. När det gäller miljötillsynen över hamnverksamhet, varierar det bland länsstyrelserna om det ingår bedömning av mottagningsanordningarnas kapacitet i deras tillsyn. Flera länsstyrelser har i granskningen efterfrågat att de som miljötillsynsmyndighet ska ges möjlighet att yttra sig över avfallshanteringsplanerna. I samband med genomförandet av EU:s reviderade direktiv om mottagningsanordningar 2022 avstod regeringen från att införa en sådan samrådsskyldighet.

4.1 Hamnarnas mottagningskapacitet

4.1.1 Svensk reglering saknar precisering av vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär

EU:s direktiv om mottagningsanordningar kräver att medlemsstaterna säkerställer tillgången till adekvata mottagningsanordningar i hamn, med kapacitet att ta emot såväl typerna som mängderna av avfall från fartyg som normalt använder den hamnen.¹³⁰ I svensk reglering saknas preciseringar av vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär. Regleringen fokuserar på typer av platser där det ska finnas mottagningsanordningar. Regeringen har föreskrivit att mottagningsanordningar för lastrester av skadliga flytande ämnen ska finnas på tre

¹³⁰ Se artiklarna 4.1. och 4.2 i direktivet om mottagningsanordningar. Se avsnitt 2.2.2 vad gäller regler i övrigt i fråga om mottagning i hamnar.

kategorier av platser. Regeringen har också föreskrivit om ansvarig för att se till att det finns sådana anordningar.¹³¹ Om Transportstyrelsen finner att det behövs mottagningsanordningar även på andra platser, får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om detta och om vem som ska ansvara för dessa anordningar.¹³² Transportstyrelsen har inte föreskrivit om andra platser där det ska finnas mottagningsanordningar, eftersom myndigheten bedömer att nuvarande reglering är heltäckande.¹³³ Däremot har Transportstyrelsen föreskrivit att det i en hamn ska finnas mottagningsanordningar för att tillgodose behovet av avfallsavlämning från de fartyg som normalt anlöper hamnen. Transportstyrelsen har också föreskrivit att den som ansvarar för en mottagningsanordning ska ta emot allt avfall som fartygen har behov av att lämna.¹³⁴

4.1.2 Det finns flera indikationer på brister i hamnars mottagningskapacitet

Olika aktörer uppger att mottagningskapaciteten inte är tillräcklig i en del hamnar. Enligt Transportstyrelsen framkom det en indikation på bristande mottagningskapacitet vid intervjuer med hamnar, rederier och lastägare inför en konferens om tankrengöring 2022. En redare uppgav då att det fanns brister i mottagningen av tvätvatten med lastrester i en del hamnar där mottagningen skedde med tankbil. Enligt Transportstyrelsen förekommer detta främst på ostkusten men även på västkusten, trots att tillgången till fasta mottagningsanordningar anges vara bättre där än på ostkusten.¹³⁵ Vid konferensen förde branschföreträdare fram att mottagningskapaciteten inte är tillräcklig i en del hamnar på ostkusten.¹³⁶ Företrädare för Kustbevakningen har under granskningen fört fram att det finns brister i mottagningskapaciteten i en del hamnar, bland annat där mottagning sker med tankbilar.¹³⁷

Även Transportstyrelsens data över medgivna undantag från obligatorisk tankspolning efter lossning tyder på bristande mottagningskapacitet. Dessa undantag från krav på tankspolning gäller lastrester som kemikalietankfartygen är skyldiga att lämna iland. Transportstyrelsen kan medge sådana undantag om någon av tre alternativa förutsättningar är uppfylld.¹³⁸ Enligt Transportstyrelsen har antalet ansökningar om undantag från tankspolning till följd av bristande

¹³¹ Se 3 kap. 3 § FÄFF utifrån delegation i 3 kap. 2 § LÄFF. Den första kategorin omfattar platser där sådana kemikalier lossas. Där är mottagaren ansvarig för att se till att det finns behövliga mottagningsanordningar. Den andra kategorin gäller platser där tankfartyg lastas, där avlastaren är ansvarig. Den tredje kategorin gäller platser där tankfartyg repareras. Där är den som driver reparationsverksamheten ansvarig.

¹³² 3 kap. 4 § FÄFF.

¹³³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹³⁴ Se 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

¹³⁵ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹³⁶ Havsmiljöinstitutet, "Konferens: Miljövänligare sjöfart genom tankrengöring i hamn", 2022-10-11.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Kustbevakningen, 2023-11-27.

¹³⁸ Se bilaga 2 avsnitt 2.3.2.

mottagningskapacitet ökat kraftigt.¹³⁹ På vår fråga har Transportstyrelsen undersökt bakgrunden till de ansökningarna. Enligt Transportstyrelsen inkom den första ansökan om undantag med bakgrund i bristande mottagningskapacitet vid årsskiftet 2021/2022. Fram till utgången av 2023 låg bristande mottagningskapacitet bakom 32 av 140 ansökningar om undantag från krav på tankspolning.¹⁴⁰

Avvikande rörelsemönster hos kemikalietankfartyg kan enligt Riksrevisionens bedömning tyda på bristande mottagningskapacitet i hamn. I avsnitt 3.2.2. redovisar vi att företeelsen med avvikande rörelsemönster i samband med tankrengöring över tid sker i samma havsområden och utanför samma svenska hamnar.

4.1.3 Transportstyrelsen har inte överblick över hamnars kapacitet att ta emot skadliga flytande ämnen

Transportstyrelsen förde i en utredning 2022 fram att myndigheten inte hade ett register över hamnar och därför saknade preciserade uppgifter om antalet hamnar i Sverige. Transportstyrelsen hade heller ingen kännedom om antalet andra aktörer än hamnar som var skyldiga att ha mottagningsanordningar och därmed var skyldiga att ha avfallshanteringsplan.¹⁴¹ Transportstyrelsen uppger att myndigheten därefter har begärt in avfallshanteringsplaner för de allra flesta handels- och industrihamnarna inklusive andra aktörer som är skyldiga att ha mottagningsanordningar.¹⁴² Transportstyrelsen uppger att dess tillsynssystem där uppgifterna om avfallshanteringsplaner registreras är föråldrat och inte är framtaget för hamnar. Transportstyrelsen har tagit fram ett nytt tillsynssystem, men hamnarna kommer att föras in i det först efter 2025.¹⁴³

Transportstyrelsen har inte gjort några närmare analyser eller bedömningar av mottagningskapaciteten i förhållande till exempelvis fartygstrafik, transporterade volymer av andra skadliga ämnen än mineralolja eller avfallsmängder som lämnas i svenska handels- och industrihamnar.¹⁴⁴ Enligt Transportstyrelsen saknar myndigheten system som skulle kunna ge myndigheten överblick över hamnarnas mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen.¹⁴⁵

Under granskningen har Transportstyrelsen gett olika besked om vilka typer av mottagningsanordningar för skadliga flytande ämnen som finns i svenska hamnar. Vid intervju och i svar på skriftliga frågor uppger Transportstyrelsen att det finns

¹³⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20. Den förutsättning som är relevant här är att det finns ett skriftligt intyg om att tankspolvätskan med lastrester i stället kan tas emot i nästa hamn, och att befälhavaren skriftligen försäkrar att tanken inte ska spolas eller rengöras till sjöss, se bilaga 2 avsnitt 2.3.2.

¹⁴⁰ Svar från Transportstyrelsen 2024-03-13, dnr TSG 2023-7639. Riksrevisionens bearbetning av data från Transportstyrelsen 2024-02-28.

¹⁴¹ Transportstyrelsen, *Konsekvensutredning av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall – nytryck*, 2022-06-13, dnr TSF 2020-75, s. 13 f.

¹⁴² Framfört av Transportstyrelsen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2024-03-11.

¹⁴⁵ Framfört av Transportstyrelsen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

fasta mottagningsanordningar i en del hamnar på västkusten och att mottagning med tankbil är vanligast på ostkusten.¹⁴⁶ I sin rapportering till IMO om mottagning av avfall har Transportstyrelsen däremot angett att ingen svensk hamn har fast mottagningsanordning för skadliga flytande ämnen.¹⁴⁷ På vår begäran har Transportstyrelsen kompletterat rapporteringen till IMO med i huvudsak motsvarande uppgifter för de hamnar där Transportstyrelsen därefter har prövat och godkänt avfallshanteringsplanen. Utifrån Transportstyrelsens rapportering och de kompletterande uppgifterna framgår att 37 hamnar¹⁴⁸ tar emot skadliga flytande ämnen men att ingen hamn har fast mottagningsanordning. I 13 av de hamnarna sker mottagning med tankbil eller portabel tank. I resterande 24 hamnar sker mottagning på annat sätt (till exempel med container eller tunna).¹⁴⁹ Av vår genomgång av avfallshanteringsplanen för ett trettiotal handels- och industrihamnar framgår att fyra hamnar uppger att de har fast mottagningsanordning för skadliga flytande ämnen.¹⁵⁰ Transportstyrelsen planerar att uppdatera rapporteringen till IMO under hösten 2024. Myndigheten ska också se över hur den kan hantera löpande uppdatering av uppgifterna.¹⁵¹

Transportstyrelsen har inte tillgång till eller efterfrågar annan information som kan ge underlag för att bedöma om mottagningskapaciteten är tillräcklig i hamnar. I avsnitt 2.1.2 redovisar vi uppgifter om att de kemikalietankfartyg som gör utsläpp av skadliga ämnen ofta har anknytning till samma lossnings- och lastningshamnar från år till år. Inom ramen för myndighetsgemensamt arbete har Kustbevakningen lämnat översiktlig information till övriga myndigheter om utsläppen. Kustbevakningen har dock inte lämnat någon mer detaljerad information till Transportstyrelsen om vilka de berörda lossnings- och lastningshamnarna är. Transportstyrelsen har enligt Kustbevakningen inte heller efterfrågat sådan information.¹⁵²

4.2 Prövning och tillsyn av hamnarnas mottagningskapacitet

4.2.1 Generellt utvecklingsbehov i Transportstyrelsens tillsynsverksamhet

Det finns ett generellt utvecklingsbehov i Transportstyrelsens tillsynsverksamhet. Riksrevisionen bedömde i en rapport 2022 att det finns brister i styrningen och

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20. Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-16.

¹⁴⁷ Intervjuer med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20 och 2024-03-11. Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-01-12.

¹⁴⁸ En del avfallshanteringsplaner är gemensamma för flera hamnar. Vi räknar sådana som en hamn.

¹⁴⁹ Riksrevisionens bearbetning av sammanställning från Transportstyrelsen 2024-04-03. Sammanställningen avser dels hamnar som ingick i rapporteringen till IMO 2022, dels hamnar vars avfallshanteringsplan godkänts därefter och till och med 2023. I fråga om skrubbevatten, skulle mottagning av sådant inte särredovisas innan den 1 maj 2023.

¹⁵⁰ De fyra hamnarna har angett att de har fast mottagningsanordning för skadliga flytande ämnen enligt Annex II i MARPOL-konventionen.

¹⁵¹ Transportstyrelsen, svar på skriftliga frågor, 2024-03-14, dnr TSG 2023-7639.

¹⁵² Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

uppföljningen av Transportstyrelsens tillsynsverksamhet.¹⁵³ Regeringen gav 2023 Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa hur myndighetens arbete med att utveckla tillsynsverksamheten framskrider.¹⁵⁴ I sin redovisning av regeringsuppdraget beskriver Transportstyrelsen vidtagna och planerade åtgärder och anger att myndigheten ska identifiera orsaker till att tillsynsområden inte bedöms leva upp till interna och externa krav.¹⁵⁵ Transportstyrelsens tillsyn över mottagning av avfall från fartyg, där tillsyn över mottagningsanordningar ingår, har hittills inte berörts i utvecklingsarbetet. Enligt Transportstyrelsen är avsikten att den tillsynen ska ingå i kommande årliga återrapporteringar om tillsynen.¹⁵⁶ I de dokument om verksamhetsplanering som vi har tagit del av, finns dock inga inplanerade utvecklingsåtgärder om denna tillsyn.¹⁵⁷

4.2.2 Transportstyrelsen bedömer inte närmare den faktiska mottagningskapaciteten i prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner

Transportstyrelsen ska pröva och godkänna de avfallshanteringsplaner som hamnarna upprättar.¹⁵⁸ Vid prövningen av avfallshanteringsplanerna bedömer dock Transportstyrelsen inte närmare om hamnarnas mottagningskapacitet i praktiken är tillräcklig för att tillgodose fartygens behov av att lämna till exempel skadliga flytande ämnen i hamn.

Mottagningsanordningarna i en hamn ska ha kapacitet att ta emot den mängd avfall som fartyg som normalt använder hamnen har behov av att lämna.¹⁵⁹ Men det finns inget krav på att hamnarna ska redogöra för hur de ska säkerställa tillräcklig mottagningskapacitet. Den som ansvarar för en anordning för mottagning av avfall från fartyg, i de flesta fall en hamn, ska ha en av Transportstyrelsen godkänd

¹⁵³ Riksrevisionen, *Transportstyrelsens tillsyn – styrning och prioritering*, RiR 2022:24. Regeringen instämde i sin skrivelse i den bedömningen och hänvisade till att Transportstyrelsen hade påbörjat ett arbete för att på myndighetsövergripande nivå systematiskt analysera och prioritera sitt tillsynsarbete, se regeringens skrivelse 2022/23:68, *Riksrevisionens rapport om Transportstyrelsens tillsyn*.

¹⁵⁴ Regeringsbeslut LI2023/01995.

¹⁵⁵ Transportstyrelsen, *Redovisning av Transportstyrelsens arbete med att stärka uppföljning, analys och prioritering av tillsynen på en myndighetsövergripande nivå*. Dnr TSG 2023-8269.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2024-03-11.

¹⁵⁷ Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens verksamhetsplan 2024–2026*, dnr TSG 2023-836, 2023; *Verksamhetsplan 2024–2026 Sjö- och Luftfartsavdelningen*, dnr TSG 2023-3173, 2024; *Verksamhetsplan 2024 Miljösektionen*.

¹⁵⁸ Se 3 kap. 8 § andra stycket LÅFF, 3 kap. 13 § 1 FÅFF och 7 kap. 1 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

¹⁵⁹ Se 3 kap. 4 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15). Se även artikel 4.2 a i direktivet om mottagningsanordningar som anger att medlemsstaterna ska säkerställa "att mottagningsanordningarna i hamn har kapacitet att ta emot typerna och mängderna av avfall från fartyg som normalt använder den hamnen".

avfallshanteringsplan.¹⁶⁰ Hamnen ska upprätta en avfallshanteringsplan genom att fylla i en blankett som finns på Transportstyrelsens webbplats. I blanketten ska hamnen fylla i uppgifter om till exempel antal fartygsanlöp per år uppdelat på fartygstyper och beskrivningar av avlämningsbehovet utifrån de fartyg som normalt anlöper hamnen och av mottagningsanordningarnas typ¹⁶¹ och kapacitet (angiven i m³).¹⁶² Transportstyrelsen ställer dock inga krav på att avfallshanteringsplanen ska innehålla en beskrivning av hur hamnarna säkerställer att mottagningsanordningarna har tillräcklig kapacitet. Däremot ska hamnarna i blanketten beskriva hur de säkerställer att mottagningsanordningarna fungerar klanderfritt.¹⁶³ Vi konstaterar att kravet på att mottagningsanordningarna ska fungera klanderfritt förefaller gälla att anordningarna ska fungera, men inte att de ska ha tillräcklig mottagningskapacitet.

Transportstyrelsens prövning inför godkännande av avfallshanteringsplanerna är en skrivbordskontroll av att blanketten är fullständig och korrekt ifylld.

Transportstyrelsen gör inga besök på plats i samband med prövningen.¹⁶⁴ Transportstyrelsen har heller inte fastställt några särskilda kriterier för att kunna bedöma mottagningskapaciteten och begär inte in någon kompletterande dokumentation från hamnarna om hur de säkerställer tillräcklig kapacitet. Enligt Transportstyrelsen gör myndigheten en rimlighetsbedömning av om hamnarna verkar ha tillräcklig kapacitet. Den bedömningen utgår från hamnarnas beskrivning av hur de säkerställer att mottagningsanordningarna fungerar klanderfritt, tillsammans med andra uppgifter som hamnarna har angett i blanketten.¹⁶⁵

När det gäller tankspolningsvätska kan det i många fall handla om stora mängder som kemikalietankfartyg har behov av att lämna i land.¹⁶⁶

Mottagningsanordningarnas kapacitet att ta emot dessa mängder kan vara otillräcklig i flera bemärkelser. Mottagning kan kanske inte alls erbjudas. Erbjuden tankbilslösning kan av fartygens befälhavare bedömas vara för dyr och ta för lång tid.

¹⁶⁰ Enligt artikel 5.1. i direktivet om mottagningsanordningar ska medlemsstaterna säkerställa att en lämplig plan för mottagande och hantering av avfall upprättas och har genomförts för varje hamn. Enligt artikel 5.4 första stycket i det direktivet ska medlemsstaterna utvärdera och godkänna planen för mottagande och hantering av avfall. Bestämmelserna är införda i svensk lagstiftning genom 3 kap. 8 § första stycket 4 och 8 § andra stycket LÄFF, 3 kap. 12 och 13 § 1 FÄFF och 7 kap. 1–2 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15). Avfallshanteringsplanen ska revideras och godkännas på nytt med högst fem års mellanrum eller så snart hamnens drift har väsentligen förändrats.

¹⁶¹ En mottagningsanordning är en fast, flytande eller rörlig anordning som kan tillhandahålla tjänsten att ta emot avfall från fartyg. En rörlig anordning är till exempel tankbil.

¹⁶² 7 kap. 5 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15), Transportstyrelsen, "Avfallshanteringsplan för handels- och industrihamn", hämtad 2024-04-12.

¹⁶³ Se punkt 7 i blanketten Transportstyrelsen, "Avfallshanteringsplan för handels- och industrihamn", hämtad 2024-04-12. I beskrivningen ska ingå hur hamnarna uppfyller sina skyldigheter att ta emot avfall om befintliga mottagningsanordningar är ur funktion. Hamnarna ska också beskriva hur de tillser att reparation görs utan onödiga dröjsmål.

¹⁶⁴ Intervjuer med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20 och 2024-03-11.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2024-03-11, Transportstyrelsens svar på skriftliga frågor, 2024-03-27 och uppgifter framförda av Transportstyrelsen i samband med faktagranskning, 2024-06-14.

¹⁶⁶ Se avsnitt 1.1. Fartyg kan ha behov av att i hamnen lämna tankspolningsvätska (som består av vatten, eventuellt rengöringsmedel och lastrester av det skadliga flytande ämnet) efter att de rengjort sina tankar.

Vi konstaterar att dessa aspekter av mottagningskapaciteten inte omfattas av Transportstyrelsens prövning av avfallshanteringsplanerna.

4.2.3 Transportstyrelsens tillsyn över genomförandet av hamnarnas avfallshanteringsplaner är begränsad

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg följs, vilket inkluderar hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna.¹⁶⁷ Vi konstaterar att Transportstyrelsens tillsyn över hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna är begränsad och utförs endast när klagomål inkommer om brister i mottagningen.

Enligt Transportstyrelsen är myndighetens tillsyn över hamnarnas genomförande av godkända avfallshanteringsplaner händelsestyrd. Transportstyrelsen inleder tillsyn när det inkommer klagomål från fartygsägare på att hamnar inte har tagit emot avfall på grund av inadekvata mottagningsanordningar.¹⁶⁸ Det handlar om cirka ett till två inkomna klagomål per år. När ett klagomål inkommer gör Transportstyrelsen en skrivbordskontroll för att utreda bakgrunden till klagomålet. Myndigheten gör inga tillsynsbesök i samband med utredningarna. Om Transportstyrelsens utredningar skulle visa att hamnarna i dessa fall hade varit skyldiga att ta emot det avfall som fartygen önskat lämna, kan hamnarna påföras miljöstraffavgift. För de hittills inkomna ärendena med klagomål har utredningarna enligt Transportstyrelsen visat att det handlat om missförstånd.¹⁶⁹

4.2.4 Det varierar om hamnarnas mottagningskapacitet bedöms i samband med tillsyn

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 bedömer Transportstyrelsen inte närmare om mottagningsanordningarnas kapacitet i praktiken är tillräcklig, vare sig i sin prövning av hamnarnas avfallshanteringsplaner eller i sin tillsyn över planernas genomförande. Det varierar om miljötillsynsmyndigheterna gör sådana bedömningar i sin tillsyn över hamnverksamhet.

Transportstyrelsen har ansvar för tillsyn över mottagning av avfall från fartyg medan miljötillsynsmyndigheterna¹⁷⁰ har ansvar för tillsyn över hanteringen efter mottagning. Transportstyrelsens tillsyn gäller själva mottagningsanordningarna, till

¹⁶⁷ Se 6 kap. 5 § LÄFF och 6 kap. 15 § FÄFF. Se även artikel 5.1 i direktivet om mottagningsanordningar om att "medlemsstaterna ska säkerställa att en lämplig plan för mottagande och hantering av avfall upprättas och har genomförts för varje hamn" och art. 5.4 andra stycket om att "medlemsstaterna ska övervaka hamnens genomförande av planen för mottagande och hantering av avfall". Transportstyrelsen tar ut en årsavgift från handels- och industrihamnar för godkännande och tillsyn avseende avfallshanteringsplaner. Se 22 kap. 8 § Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter (TSFS 2016:105).

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

¹⁶⁹ Intervjuer med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20 och 2024-03-11. Sedan i maj 2023 finns det krav på att hamnarna ska rapportera till Transportstyrelsen om de inte har kunnat ta emot avfall från fartyg och även ange orsaken till detta. Se 5 kap. 5 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

¹⁷⁰ Länsstyrelserna är miljötillsynsmyndighet över hamnverksamhet, men kan överlåta den tillsynen till kommuner. Se 29 § första stycket 1 och 29 § andra stycket miljötillsynsförordningen (1998:899).

exempel vilka typer av anordningar som används och anordningarnas placering.¹⁷¹ Miljötillsynsmyndigheterna har tillsyn över hur avfallet hanteras inom hamnområden. När det gäller mottagningsanordningar kan miljötillsynsmyndigheterna exempelvis tillse att dessa inte läcker eller att det inte uppstår spill vid mottagningen.¹⁷² Av länsstyrelsernas svar på våra frågor om miljötillsyn över hamnverksamhet framgår att det varierar om de i sin tillsyn bedömer mottagningsanordningarnas kapacitet. Av de 13 länsstyrelser i kustlänen som bedriver miljötillsyn över hamnverksamhet, uppger 7 att bedömning av mottagningsanordningars kapacitet ingår i deras tillsyn och 6 länsstyrelser uppger att det inte ingår. Av de 7 länsstyrelser som gör bedömningar av mottagningsanordningars kapacitet uppger 5 att de utgår från hamnarnas avfallshanteringsplaner.¹⁷³ Vi har i granskningen inte ställt motsvarande frågor till kommuner som har ansvar för miljötillsyn över hamnverksamhet.¹⁷⁴ Men vi konstaterar att det är rimligt att anta att sådana kommuner i varierande omfattning bedömer mottagningsanordningars kapacitet.

4.2.5 Miljötillsynsmyndigheterna efterfrågar ökat samarbete med Transportstyrelsen

Det finns för närvarande få kontakter mellan Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna gällande tillsyn över mottagning och hantering av avfall från fartyg. Naturvårdsverket påtalar i sin vägledning om miljötillsyn över hamnverksamhet att gott samarbete mellan till exempel miljötillsynsmyndigheter och Transportstyrelsen är viktigt för en effektiv avfallshantering.¹⁷⁵ Enligt Transportstyrelsen finns det dock inget regelbundet samarbete mellan myndigheten och miljötillsynsmyndigheterna när det gäller sådan tillsyn.¹⁷⁶ Detta framkommer även i länsstyrelsernas kommentarer till de skriftliga frågor som vi har ställt. En länsstyrelse framför exempelvis att den inte känner till vilken tillsyn som Transportstyrelsen utför. Med bättre kännedom om varandras tillsyn skulle tillsynen enligt den länsstyrelsen kunna samordnas med exempelvis gemensamma tillsynsbesök.

¹⁷¹ Se även avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

¹⁷² Naturvårdsverket, *Hamnar – Vägledning om miljöfarlig verksamhet*, 2022-04-07, s. 40, 48 och 59. Miljötillsynsmyndigheterna ska säkerställa att miljöbalkens syfte uppfylls och att tillståndspliktiga verksamheter följer villkoren för deras miljötillstånd. Sådana villkor kan exempelvis avse hantering av fartygsgenererat avfall.

¹⁷³ Sammanställning av länsstyrelsernas svar på skriftliga frågor. De skriftliga frågorna ställdes till länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län. Länsstyrelsen i Hallands län uppger att den har delegerat tillsynen över hamnverksamhet till kommuner. Övriga bedriver själva miljötillsyn över en eller flera hamnverksamheter.

¹⁷⁴ Utöver att länsstyrelserna utövar miljötillsyn över en del hamnverksamheter har de även delegerat till kommunerna att bedriva sådan tillsyn över ett antal hamnverksamheter. Vi har inte inom ramen för den här granskningen tagit reda på omfattningen av kommunernas miljötillsyn över hamnverksamhet.

¹⁷⁵ Naturvårdsverket, *Hamnar – Vägledning om miljöfarlig verksamhet*, 2022-04-07, s. 40.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-20.

Det finns inget uttryckligt krav i regleringen på att miljötillsynsmyndigheternas synpunkter ska inhämtas i samband med Transportstyrelsens prövning av hamnarnas avfallshanteringsplaner.¹⁷⁷ Regeringen har avstått från att införa sådan samrådsskyldighet.¹⁷⁸ Flera länsstyrelser framför i kommentarer till våra skriftliga frågor att de som ansvariga för miljötillsynen borde ges möjlighet att yttra sig. Enligt länsstyrelserna skulle de i yttranden till exempel kunna påpeka felaktigheter i planerna. De skulle också kunna tillföra information som kan underlätta den fortsatta hanteringen och behandlingen av avfallet efter att det har tagits emot i mottagningsanordningarna. Det kan till exempel gälla information om kapaciteten i behandlingsanläggningar.

¹⁷⁷ 7 kap. 3 § Transportstyrelsens föreskrifter om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15). Enligt föreskrifterna ska hamnarna i samband med upprättandet och revideringen av avfallshanteringsplanerna samråda med den kommunala nämnd som ansvarar för den kommunala avfallsplanen enligt miljöbalken och med hamnanvändare och andra berörda parter.

¹⁷⁸ Prop. 2022/23:62 s. 25, bet. 2022/23:TU8, rskr. 2022/23:155.

5 Övriga statliga insatser för utsläppsminskning

De övriga statliga insatser som vi har granskat är:

- Havs- och vattenmyndighetens och Transportstyrelsens arbete inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027
- Havs- och vattenmyndighetens arbete kring utredning av och forskning om utsläpp av skrubbevatten och lastrester
- Kustbevakningens arbete med att utreda misstänkt olagliga utsläpp av skadliga ämnen i havet
- Sjöfartsverkets arbete med miljödifferntiering av farledsavgifterna.

Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön, som Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram och fastställt, har en särskild åtgärd om att minimera sjöfartens miljöpåverkan. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för genomförandet av den åtgärden. Det är oklart hur denna åtgärd ska leda till faktiska minskningar av sjöfartens utsläpp i havet under de närmaste åren. Vidare finns det få konkreta aktiviteter för att genomföra åtgärden om sjöfartens miljöpåverkan. Dessutom finns det en risk för att tillräckliga åtgärder mot utsläpp från sjöfarten inte vidtas i kustvatten. Det beror på att varken åtgärdsprogrammet för havsmiljön eller de av vattenmyndigheterna framtagna åtgärdsprogrammen för vatten har insatser riktade mot sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i kustvatten.

Havs- och vattenmyndigheten har inte prioriterat att lyfta fram behov av forskning om utsläpp av skrubbevatten och lastrester. Myndigheten har dock finansierat ett antal utredningar som gäller sådana utsläpp. Vidare konstaterar vi att nästan samtliga av Kustbevakningens förundersökningar om brott mot utsläppsbestämmelser läggs ner. Två möjliga förklaringar till detta kan vara svårigheter att avgöra vilka utsläpp som är lagliga och att det saknas metoder för att beräkna volymen på utsläpp. Därutöver konstaterar vi att Sjöfartsverkets miljödifferntiering av farledsavgifterna i sig är ett svagt incitament för rederier att sluta använda högsvavligt fartygsbränsle i kombination med skrubber. Miljödifferntieringen är ofta för låg för att ge fartyg incitament att byta till lågsvavligt bränsle, som är betydligt dyrare än bränsle med hög svavelhalt. Utsläpp av lastrester av skadliga flytande ämnen hanteras inte inom miljödifferntieringen.

5.1 Insatser inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön

5.1.1 Åtgärd om minimering av sjöfartens miljöpåverkan infördes i åtgärdsprogrammet för perioden 2022–2027

När åtgärdsprogrammet för havsmiljön reviderades 2022 infördes för första gången en särskild åtgärd riktad mot utsläpp från sjöfarten, ÅPH 38 om minimering av

sjöfartens miljöpåverkan.¹⁷⁹ Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för genomförandet av ÅPH 38.¹⁸⁰ I beskrivningen i åtgärdsprogrammet av ÅPH 38 konstaterar Havs- och vattenmyndigheten att sjöfarten bidrar med negativ miljöpåverkan, trots existerande regelverk, samtidigt som sjöfarten förväntas öka. Enligt beskrivningen av ÅPH 38 ska den åtgärden inriktas mot ett antal delområden för att motverka sjöfartens miljöpåverkan, däribland begränsning av utsläpp av skrubbevatten och lastrester.¹⁸¹ Åtgärden kan enligt beskrivningen genomföras genom exempelvis ändringar i regler eller andra styrmedel och informationskampanjer. Beskrivningen anger inte närmare vilka konkreta aktiviteter som bör genomföras.¹⁸²

5.1.2 Det finns få konkreta aktiviteter som kan leda till minskade utsläpp av skrubbevatten och lastrester

För vissa åtgärder i åtgärdsprogrammet för havsmiljön finns det genomförandeplaner, som ska närmare specificera hur respektive åtgärd ska genomföras.¹⁸³ Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för genomförandet av ÅPH 38 om sjöfartens miljöpåverkan och har tagit fram en genomförandeplan för den åtgärden. I planen finns få konkreta aktiviteter som kan förväntas leda till minskade utsläpp av skrubbevatten och lastrester.¹⁸⁴ Planen innehåller huvudsakligen aktiviteter som innebär att Transportstyrelsen ska medverka i diskussioner i internationella samarbetsorganisationer där frågor med anknytning till ÅPH 38 behandlas.¹⁸⁵ Aktiviteter som andra myndigheter kan genomföra, till exempel Sjöfartsverkets arbete med miljödifferentierade farledsavgifter, är inte med i genomförandeplanen.¹⁸⁶ Vi konstaterar att det är oklart hur aktiviteterna i genomförandeplanen för ÅPH 38 kan förväntas leda till faktiska minskningar av utsläpp från sjöfart i havet fram till 2027.

Vidare är de aktiviteter som tagits med i genomförandeplanen för ÅPH 38 nästan uteslutande sådana som redan ingår i Transportstyrelsens befintliga budgetramar. Enligt Transportstyrelsen är genomförandeplanen för ÅPH 38 främst en beskrivning av de insatser och aktiviteter som Transportstyrelsen har utfört och kan komma att

¹⁷⁹ Se avsnitt 2.2.3 med beskrivning av programmet.

¹⁸⁰ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027*, rapport 2021:20, s. 296.

¹⁸¹ Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027*, rapport 2021:20, s. 296. ÅPH 38 syftar till att motverka sjöfartens miljöpåverkan inom fyra delområden: minimering av läckage av propellerhylsolja, begränsning av PFAS från brandskum, begränsning av utsläpp av farliga ämnen från skrubbevatten samt begränsning av utsläpp av lastrester med farliga ämnen i Östersjön.

¹⁸² *Ibid* s. 298.

¹⁸³ *Ibid* s. 166.

¹⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten, *Genomförandeplan av åtgärd 38 i åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027*, 2023.

¹⁸⁵ Tre av fyra angivna aktiviteter som avser begränsning av utsläpp av skrubbevatten och tre av fem angivna aktiviteter som avser begränsning av utsläpp av lastrester handlar om medverkan i IMO och HELCOM.

¹⁸⁶ Havs- och vattenmyndigheten, *Genomförandeplan av åtgärd 38 i åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027*, 2023.

utföra. Transportstyrelsen överväger inte några andra eller ytterligare aktiviteter än de som finns i nuvarande genomförandeplan.¹⁸⁷ Genomförandeplanen beskriver, enligt Havs- och vattenmyndigheten, de inledande stegen i Transportstyrelsens insatser. Ambitionen är att senare uppdatera planen utifrån utfallet i de inledande insatserna.¹⁸⁸ Myndigheter får normalt inte någon ökning av sina anslag för att genomföra insatser inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön; insatserna måste alltså rymmas inom befintliga budgetramar. Det kan enligt Regeringskansliet vara en förklaring till att genomförandeplanen för ÅPH 38 främst innehåller aktiviteter som redan ingår i Transportstyrelsens ordinarie uppgifter. En annan förklaring är att Havs- och vattenmyndigheten inte har mandat att besluta om vilka insatser som andra myndigheter ska genomföra, eller kräva att de ska prioritera insatser som inte framgår av deras instruktioner eller regleringsbrev.¹⁸⁹

Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen har inte tagit initiativ till ytterligare insatser utöver de som ingår i åtgärdsprogrammet. Både Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen har möjlighet att i sina löpande kontakter med Regeringskansliet ta upp frågor med anknytning till åtgärdsprogrammet och andra statliga insatser som gäller havsmiljön. Myndigheterna kan lämna skriftliga underlag i form av hemställan till regeringen. Utifrån sådana underlag kan regeringen till exempel bedöma om regeringsuppdrag bör ges till en myndighet att utreda en fråga eller genomföra en insats. Varken Havs- och vattenmyndigheten eller Transportstyrelsen har lämnat några sådana underlag.¹⁹⁰

5.1.3 Aktiviteter prioriterades utan analys av potentiell miljönytta

Det finns exempel på insatser och aktiviteter som skulle ha kunnat ingå i genomförandeplanen för ÅPH 38, men som Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen har valt att inte ta med. De bortvalda aktiviteternas potential att bidra till miljönytta eller andra eventuella konsekvenser av att välja bort dem analyserades inte.¹⁹¹ Det huvudsakliga skälet till att vissa tänkbara insatser och aktiviteter valdes bort var enligt Havs- och vattenmyndigheten att dessa ansågs för svåra och tidskrävande att genomföra. En tänkbar insats som valdes bort av det skälet var flytt av internationella farleder, som skulle kunna medföra färre utsläpp från fartyg i områden som anses miljömässigt skyddsvärda.¹⁹² En annan åtgärd som valdes bort av samma skäl var utmärkning av miljömässigt känsliga områden på sjökort. En sådan utmärkning skulle ge fartyg vägledning om var det är olämpligt att göra tillåtna utsläpp som innehåller till exempel lastrester.¹⁹³ En sådan utmärkning i sjökorten

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2023-11-16.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-09.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-03-21.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-09.

¹⁹² Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-11-09.

¹⁹³ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket, 2023-12-04.

skulle kräva ändringar i den internationella standarden för elektroniska sjökort, vilket är en process som uppges ta upp till tio år att genomföra.¹⁹⁴

5.1.4 Risk för att tillräckliga åtgärder inte vidtas mot sjöfartens utsläpp i kustvatten

Det finns en risk för att tillräckliga åtgärder inte vidtas mot sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i Sveriges kustvattenförekomster.¹⁹⁵ Det beror på att varken åtgärdsprogrammet för havsmiljön eller åtgärdsprogrammen för vatten innehåller åtgärder avseende sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i kustvatten. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön har visserligen den särskilda åtgärden om minimering av sjöfartens miljöpåverkan, men det programmet gäller i första hand havsmiljön utanför kustvatten.¹⁹⁶ De åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna har tagit fram enligt vattendirektivet innehåller inga åtgärder som gäller sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i kustvatten.¹⁹⁷ Vattenmyndigheterna hänvisar till att åtgärder gällande diffus påverkan från kommersiell sjöfart ska hanteras inom havsmiljödirektivet.¹⁹⁸ När det gäller utsläpp av skrubbevatten, har regeringen dock remitterat ett förslag om att införa förbud mot sådana utsläpp i Sveriges hela territorialvatten (där kustvattenförekomster ingår).¹⁹⁹

5.2 Prioritering av utredningar och forskning

5.2.1 Havs- och vattenmyndigheten har finansierat en del utredningar om utsläpp av skrubbevatten och lastrester

Havs- och vattenmyndigheten har använt anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljön* (se avsnitt 2.2.3) för att finansiera utredningar som kan utgöra underlag för beslut om åtgärder som gäller sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet. Havs- och vattenmyndigheten har på vår begäran sammanställt uppgifter om studier och utredningar, med koppling till utsläpp av skrubbevatten och lastrester, som under perioden 2019–2023 finansierats med medel från anslag 1:11. Sammanställningen visar att anslaget har använts för att finansiera fem olika studier/utredningar, varav en handlade om tankrengöring och övriga om

¹⁹⁴ Sjöfartsverket, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

¹⁹⁵ I princip allt vatten i Sverige förutom det öppna havet är indelat i mindre enheter som kallas vattenförekomster. En av fyra sorters vattenförekomster utgörs av kustvatten. Se Vattenmyndigheterna, "Vattenförekomstindelning", hämtad 2024-04-23.

¹⁹⁶ Åtgärdsprogrammet för havsmiljön syftar i första hand till att förbättra miljöstatusen i havet utanför avgränsning för kustvatten, utifrån kraven i havsmiljödirektivet. Se artikel 13.1 havsmiljödirektivet, 5 kap. 7 § miljöbalken och 24 § havsmiljöförordningen (2010:1341).

¹⁹⁷ Enligt vattendirektivet ska medlemsstaterna fastställa åtgärdsprogram med de åtgärder som behövs för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna, inklusive åtgärder som avser kustvatten. Se Vattenmyndigheterna, *Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027*, för Bottenhavets, Bottenvikens, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns respektive Västerhavets vattendistrikt. Avseende sjöfart och bätliv finns i några av åtgärdsprogrammen åtgärder som gäller båtbottnfärger, latrintömning och nedfall av försurande ämnen.

¹⁹⁸ Vattenmyndigheterna, *Vattenmyndigheternas riktlinjer för sjöfart och bätliv. Åtgärder och undantag*, 2020-07-03, uppdaterad 2022-03-10.

¹⁹⁹ Se avsnitt 3.1.2.

skrubbervatten. Därutöver har översättning av en utredning samt en konferens finansierats. Totalt har 4,4 miljoner kronor från havsmiljöanslaget använts för detta under perioden 2019–2023.²⁰⁰

5.2.2 Havs- och vattenmyndigheten har inte lyft fram utsläpp av lastrester i prioritering av forskningsbehov

Havs- och vattenmyndigheten ser ett stort behov av ytterligare forskning kring utsläpp av lastrester men har inte lyft fram detta i myndighetens prioritering av forskningsbehov. Enligt Havs- och vattenmyndigheten finns det behov av vetenskapligt underlag om miljöeffekterna av tankrengöring till havs och även om hur ofta och var tankrengöring sker. Sådant underlag behövs enligt myndigheten både för beslut om åtgärder inom Sverige och i samband med internationella förhandlingar.²⁰¹ I Havs- och vattenmyndighetens senaste beslut om forsknings- och utvecklingsbehov²⁰² nämns dock inte uttryckligen behovet av forskning kring utsläpp av skadliga flytande ämnen från sjöfart. Havs- och vattenmyndigheten har inte heller medverkat till några utlysningar av forskningsmedel inriktade mot utsläpp av skadliga flytande ämnen från sjöfart, utöver en studie som genomfördes inom Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för hav och kust.²⁰³

Havs- och vattenmyndigheten förfogar inte själv över medel för forskning och utveckling. Myndigheten samarbetar dock med flera andra myndigheter och forskningsorgan och kan i det samarbetet verka för forskningsutlysningar inom sitt område.²⁰⁴ Från miljöforskningsanslaget,²⁰⁵ som disponeras av Naturvårdsverket, ska utlysningar ske i samarbete mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten medverkar även i olika forum inom Forskningsrådet för hållbar utveckling (Formas) och i Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för hav och kust.²⁰⁶

²⁰⁰ Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14. Se bilaga 4 angående vilka projekt som fått finansiering.

²⁰¹ Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14.

²⁰² Havs- och vattenmyndigheten, *Havs- och vattenmyndighetens forsknings- och utvecklingsbehov 2023*, dnr 03357-2023, 2023.

²⁰³ Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14. Nordiska ministerrådet, *Polycyclic aromatic compounds (PACs) in oily wastewater from shipping with a focus on scrubber water*, 2023.

²⁰⁴ Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14. Havs- och vattenmyndigheten, "Forskning - Planering, förvaltning och samverkan", hämtad 2024-04-08.

²⁰⁵ Miljöforskningsanslaget 1:3 (drygt 90 miljoner kronor per år) disponeras av Naturvårdsverket som gör forskningsutlysningar i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten.

²⁰⁶ Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14.

5.3 Kustbevakningens utredningar av utsläpp

5.3.1 Det är få misstänkt olagliga utsläpp som leder till rättsliga åtgärder

Antalet utsläpp av andra skadliga ämnen än mineralolja som Kustbevakningen har konstaterat, har ökat under perioden 2014–2023. Under samma period har antalet utsläpp av mineralolja minskat. Se bilaga 1, figur 3.

De utsläpp som anmäls och utreds består till stor del av de som Kustbevakningen själv upptäcker. Kustbevakningen leder ofta hela förundersökningen.²⁰⁷ Under perioden 2019–2023 har det skett en betydande ökning av de fall där Kustbevakningen har inlett förundersökning vid misstänkt olagliga utsläpp av mineralolja och andra skadliga ämnen. Mellan 2019 och 2021 inledde Kustbevakningen förundersökning vid mindre än hälften av de misstänkt olagliga utsläppen. Under 2022 och 2023 var andelen cirka 80 procent respektive 70 procent. Kustbevakningen lägger ned nästan samtliga inledda förundersökningar beträffande brott mot som gäller förorening från fartyg, i stället för att överlämna dem till åklagare. Se tabell 1.

Tabell 1 Anmälda brott mot LÅFF och Kustbevakningens förundersökningar av sådana brott 2019–2023

	2019*	2020	2021	2022	2023
Anmälda brott, antal	103	123	147	125	166
Inledda förundersökningar, antal	49	40	63	101	118
Nedlagda förundersökningar, antal	48	40	60	101	117
Förundersökningar som överlämnats till åklagare, antal	1	0	3	0	1
Inledda förundersökningar i förhållande till anmälda brott, andel	48 %	33 %	43 %	81 %	71 %
Nedlagda förundersökningar i förhållande till anmälda brott, andel	98 %	100 %	95 %	100 %	99 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Kustbevakningen 2024-02-29.
Anm.: *Data avser perioden maj–december 2019.

För utsläpp av mineralolja finns det ett administrativt sanktionssystem med vattenföroreningsavgift, i stället för ett straffrättsligt sanktionssystem. Det är Kustbevakningen som beslutar om vattenföroreningsavgift och den beräknas utifrån utsläppets storlek och fartygets bruttodräktighet.²⁰⁸ Vi konstaterar att det mot den bakgrunden är troligt att de flesta inledda förundersökningarna i tabellen har avsett utsläpp av andra skadliga ämnen än mineralolja.

I avsnitten 5.3.2 och 5.3.3 utvecklar vi orsaker som Kustbevakningen fört fram till att så få brottsanmälningar vid utsläpp av andra skadliga ämnen leder till rättsliga åtgärder.

²⁰⁷ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 48 f.

²⁰⁸ 11 kap. 1–5 §§ LÅFF.

5.3.2 Det är svårt att avgöra vilka utsläpp som strider mot regelverket

Merparten av utsläppen av andra skadliga ämnen än mineralolja kommer enligt Kustbevakningen från kemikalietankfartyg som rengör sina lasttankar ute till havs. Regelverket tillåter i många fall tankrengöring till sjöss, vilket gör det svårt för Kustbevakningen att i efterhand avgöra hur många av utsläppen som sker i strid med regelverket.²⁰⁹ Kustbevakningen uppger att flygövervakning är avgörande för att upptäcka utsläpp av skadliga ämnen från sjöfart, eftersom utsläppen ofta sker långt ute till havs. För att det sedan ska gå att avgöra vilka ämnen som släppts ut, behöver ett fartyg bege sig till utsläppet för att ta prover eller hämta upp en provtagningsboj som släppts från flyget. Det kompliceras av att det ofta är lång framkörningstid ut till utsläppet.²¹⁰

För att kunna utreda om ett utsläpp har skett i enlighet med regelverket anger Kustbevakningen att den i princip behöver vara ombord på fartyget när utsläppet sker. Detta för att få vetskap om bland annat vilka tankar som tömts, vilket ämne som släppts ut och om utsläppet har skett i enlighet med fartygets lasthanteringsmanual.²¹¹ Eftersom det inte finns någon anmälningsplikt för fartyg innan utsläpp och Kustbevakningen har begränsade resurser, är det enligt myndigheten svårt att i själva utsläppssituationen bedöma om ett utsläpp är tillåtet. En möjlig förbättringsåtgärd skulle enligt Kustbevakningen vara att det införs en skyldighet för fartygen att meddela (per radio eller skriftligen) att de ska göra utsläpp och var de planerar att göra det. Då skulle Kustbevakningen i ett tidigare skede kunna agera mot fartyg som inte följer regelverket.²¹²

Vid utsläpp av ämnen som kräver tankspolning i hamn (se avsnitt 3.3.1) behöver Kustbevakningen få klarhet i om tankspolningen har skett i enlighet med regelverket. Eftersom det saknas tillsyn över tankspolningsinspektörerna är det enligt Kustbevakningen svårt att i efterhand avgöra om tankspolningen har skett i enlighet med regelverket. Kustbevakningen har i flera förundersökningar kring utsläpp konstaterat att tankspolningsinspektioner som genomförts innan utsläppen har varit bristfälliga.²¹³

De förundersökningar som inleds är svåra att leda i bevis då fartygen ofta hunnit lämna platsen för utsläppet men också ofta hunnit lämnat Sverige när Kustbevakningen upptäckt utsläppet. I de fall Kustbevakningen lyckas knyta utsläppet till ett fartyg som har lämnat landet krävs en begäran av miljöåklagare om rättsliga åtgärder i andra länder för att nå framgång.²¹⁴

²⁰⁹ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 50.

²¹⁰ Intervju med företrädare för Kustbevakningen 2023-11-27. Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29. Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 17.

²¹¹ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor 2024-02-29.

²¹² Intervju med företrädare för Kustbevakningen 2023-11-27.

²¹³ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

²¹⁴ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 50.

Enligt Kustbevakningen är det uteslutande utländska fartyg som misstänks för brott mot bestämmelserna om utsläpp i LÅFF.²¹⁵ LÅFF ställer höga krav när det gäller användning av förhör och tvångsmedel ombord på utländska fartyg som misstänks har gjort otillåtna utsläpp. Fartyget behöver befinna sig inom Sveriges territorialvatten (det vill säga inre vatten och territorialhav) eller ekonomiska zon. När det gäller utsläpp inom territorialvattnet, krävs främst att det finns grundad anledning att anta att ett förbudet utsläpp har skett från fartyget. När det gäller utsläpp inom den ekonomiska zonen, krävs för det första att det är klarlagt att det har skett ett utsläpp från fartyget. För det andra krävs att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon.²¹⁶

Att det uteslutande är utländska fartyg som misstänks för brott mot LÅFF medför enligt Kustbevakningen också att det inte går att använda företagsbot gentemot rederiet som påföljd. Möjliga påföljder är i stället böter eller fängelse för fartygets befälhavare. Hösten 2023 skedde den första lagföringen på fem år när det gäller utsläpp av andra skadliga ämnen. Straffet blev dagsböter.²¹⁷

En ytterligare orsak till att det är svårt att bedöma om utsläpp är lagliga eller inte är enligt Kustbevakningen att den svenska lagstiftningen tillåter avvikande fartygsrörelser.²¹⁸ Se avsnitt 3.2.2.

5.3.3 Det saknas metoder för att beräkna utsläppsvolymer

För att kunna utreda misstänkt olagliga utsläpp av skadliga ämnen är det viktigt att beräkna hur mycket som släppts ut, men det saknas metoder för detta. Kustbevakningen använder vedertagna metoder för att beräkna omfattningen av utsläpp, i fråga om såväl förorenad yta som volym. För andra skadliga ämnen än mineralolja saknas det dock metoder för att beräkna utsläppt volym. Det innebär att Kustbevakningen endast kan uppskatta omfattningen av utsläpp av andra skadliga ämnen utifrån utsläppens yta. Kustbevakningen har tidigare kontaktat forskare vid Chalmers och i Norge för att undersöka om det är möjligt att ta fram en metod för att beräkna utsläppsvolym för några av de vanligaste ämnena. Enligt svaren skulle det vara möjligt men kräva tid, projekt och finansiering. Behovet av att tilldela resurser för ett sådant projekt behöver enligt Kustbevakningen vägas mot andra utvecklingsbehov och myndigheten har därför inte gått vidare med att utveckla en sådan metod.²¹⁹ Kustbevakningen anser att behovet av metodutveckling kring hantering av andra skadliga ämnen än mineralolja kvarstår.²²⁰

²¹⁵ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

²¹⁶ 11 kap. 2–3 §§ LÅFF.

²¹⁷ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

²¹⁸ Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

²¹⁹ Intervju med företrädare för Kustbevakningen 2023-11-27. Kustbevakningen, svar på skriftliga frågor 2024-02-29. För utsläpp av mineralolja utförs beräkningarna i enlighet med Bonn-agreement oil appearance code.

²²⁰ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, s. 11.

5.4 Sjöfartsverkets farledsavgifter

5.4.1 Miljödifferenteringen av farledsavgifter bygger på Clean Shipping Index

Sjöfartsverkets farledsavgifter baseras på fartygets storlek, last, passagerare och miljöpåverkan.²²¹ Om ett fartyg är anslutet till Clean Shipping Index (CSI)²²² baseras farledsavgiften på fartygets miljöklass, i kombination med fartygets nettodräktighetsklass.²²³ Sjöfartsverket kan besluta om nedsättning av den fartygsbaserade farledsavgiften utifrån miljöklassning i CSI.²²⁴ Denna nedsättning brukar kallas miljödifferentering. Miljöklassningen som Sjöfartsverket använder vid beräkning av de fartygsbaserade farledsavgifterna utgår från uppnådd poängsumma i CSI.²²⁵ Fartyg som är anslutna till CSI kan till exempel få poäng för att de använder lågsvaligt bränsle i stället för högsvaligt bränsle i kombination med skrubber. Användning av öppen eller stängd skrubber påverkar inte poängsättningen i CSI.²²⁶ Syftet med CSI är att uppmuntra sjöfarten att vidta tekniska åtgärder som är positiva ur miljösynpunkt och som går utöver vad som krävs i lagstiftningen. Därför kan fartyg inte ges minuspoäng för att de till exempel använder öppen skrubber.²²⁷

Hantering av utsläpp från tankspolning och andra utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen hanteras inte inom CSI. Poängsystemet i CSI gäller generellt för alla fartyg som ansluter sig. Utsläpp av lastrester följer inte något regelbundet mönster och sker oftast från vissa typer av fartyg. Därmed är dessa utsläpp svåra att föra in i CSI:s poängsystem.²²⁸ Enligt Sjöfartsverket kommer möjligheten att inkludera även utsläpp av lastrester att utredas vidare inom CSI:s tekniska kommitté.²²⁹

5.4.2 Drygt fem procent av fartygen omfattas av miljödifferenteringen av farledsavgifterna

En liten andel av fartygen omfattas av miljödifferenteringen av farledsavgifterna. Sjöfartsverket har på vår begäran sammanställt uppgifter om miljödifferenteringen.

²²¹ Se 3 § förordningen (1997:1121) om farledsavgift.

²²² IVL Svenska miljöinstitutet har tagit fram och förvaltar CSI. Se även avsnitt 2.2.3.

²²³ Nettodräktigheten är beroende av rymden av fartygets lastrum, tillåtet passagerarantal och förhållandet mellan största djupgående och mallat djup (vertikala avståndet midskepps mellan underkant av översta genomgående däck och kölens överkant). Transportstyrelsens webbplats, "Frågor och svar om fartygsregistret – Transportstyrelsen", hämtad 2024-04-08.

²²⁴ Farledsavgiften består, förutom en fartygsbaserad del, även av beredskapsavgift, godsavgift och passageraravgift. Sjöfartsverkets webbplats, "Sjöfartsverkets farleds- och lotsavgifter", hämtad 2024-05-17.

²²⁵ Se 14–15 §§ Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SjöFS 2023:2). Avgiftsmodellen delar in fartygen i fem klasser. Den klass som ett fartyg hamnar i avgör om rabatt ska ges och hur stor rabatten ska vara.

²²⁶ IVL Svenska miljöinstitutet, *Clean Shipping Index. Methodology and reporting guidelines*, 2024, s. 14 och 24. Följande anges angående vilka bränslen som ger poäng i kategorin Skrubber water: "use of distillate oil such as MGO, LNG or alcohols as fuel or plug-in battery power, fuel cell, wind power or similar". Sjöfartsverket framför i samband med faktagranskning att orsaken till att inte heller stängd skrubber ger poäng i CSI är att även den ger ökade utsläpp. E-post från Sjöfartsverket, 2024-06-11.

²²⁷ Samtal med företrädare för IVL Svenska miljöinstitutet, 2024-03-07.

²²⁸ Samtal med företrädare för IVL Svenska miljöinstitutet, 2024-03-07.

²²⁹ Framfört av Sjöfartsverket i samband med faktagranskning, 2024-06-11.

Uppgifterna utgår från miljöklassningen i CSI under perioden 2019–2023 och avser hur många fartyg som omfattades av miljödifferentieringen för respektive år. Som framgår av tabell 2 nedan har miljödifferentieringen varierat mellan åren, medan antalet berörda fartyg har ökat under perioden. Drygt fem procent av de unika fartyg som under 2022 anlöpte svenska hamnar fick nedsättning av den fartygsbaserade farledsavgiften utifrån miljöklassningen i CSI.²³⁰ Dessa fartyg stod för drygt 40 procent av det totala antalet anlop i svenska hamnar 2022.²³¹

Tabell 2 Sammanställning av nedsättningen av de fartygsbaserade farledsavgifterna utifrån miljöklassningen i CSI och antalet fartyg som omfattades av nedsättningen under perioden 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Nedsättning av farledsavgifter utifrån miljöklassningen i CSI i miljoner kronor	62,4	57,2	56	70,1	104,8*
Antal fartyg som omfattades av nedsättningen	115	117	135	147	151

Källa: Sjöfartsverket, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

Anm.: *Av den totala utbetalda summan 2023 inkluderar drygt 24 miljoner kronor nedsättning av beredskapsavgiften. I samband med den särskilda klimatkompensationen till sjöfarten 2023 gjorde Sjöfartsverket en nedsättning även av beredskapsavgiften utifrån miljöklassningen i CSI. Därav den stora ökningen av nedsättningen för 2023.

5.4.3 Nedsättningen av farledsavgiften för ändrad bränsleanvändning är ett svagt incitament

Nedsättningen av den fartygsbaserade farledsavgiften är tänkt som ett incitament för rederier att genomföra miljöförbättrande åtgärder på sina fartyg, exempelvis genom att använda lågsavvligt bränsle istället för högsvavligt bränsle i kombination med skrubber. Flera studier, däribland Sjöfartsverkets egen utvärdering, ifrågasätter om miljödifferentieringen styr mot sänkt miljöpåverkan från sjöfarten.²³² Sjöfartsverket genomför för närvarande en översyn av avgiftsmodellen för farledsavgiften. Sjöfartsverket räknar med att eventuella förändringar i modellen kan införas från 2027.²³³

Enligt Sjöfartsverket har miljödifferentiering ett signalvärde, även om farledsavgiften inte är en så stor del av den samlade driftskostnaden för fartygen.²³⁴ Sjöfartsverket utvärderade 2023 effekterna av miljödifferentieringen av farledsavgiften ur ett miljöperspektiv. En slutsats var att miljödifferentieringen har begränsad effekt. Utvärderingen visade också att för de flesta rederier är miljödifferentieringen ett för

²³⁰ 2 658 unika fartyg anlöpte svenska hamnar under 2022. Av dessa fick 147 nedsättning av den fartygsbaserade farledsavgiften utifrån miljöklassningen i CSI, vilket utgör cirka 5,5 procent av det totala antalet unika fartyg. Sjöfartsverket, *Miljöincitament i farledsavgiften - en utvärdering*, dnr 23-01756, 2023, s. 11. Sjöfartsverket, svar på skriftliga frågor, 2024-02-29.

²³¹ Framfört av Sjöfartsverket i samband med faktagranskning, 2024-06-11.

²³² Sjöfartsverket, *Miljöincitament i farledsavgiften*, dnr 23-01756, s. 11.

²³³ Sjöfartsverket, e-post med svar på frågor, 2024-03-22.

²³⁴ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket, 2023-12-04.

svagt incitament för att driva sådana investeringar och att den inte utgör en möjlighet att styra sjöfartsbranschen mot sänkt miljöpåverkan. Den är främst en bonus som i enstaka fall kan vara en drivkraft för rederier att satsa på miljöåtgärder.²³⁵ Liknande slutsatser har framförts i flera andra studier av farledsavgifter som genomförts de senaste åren.²³⁶

²³⁵ Sjöfartsverket, *Miljöincitament i farledsavgiften*, dnr 23-01756, s. 4 och 11.

²³⁶ Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), *Granskning av förslag till modell för farledsavgifter*, VTI PM 2022:2, s. 20. IVL Svenska miljöinstitutet, *Policy instruments and valuation of impact from shipping Final Report*, 2020, s. 13–14. Trafikanalys, *Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter*, PM 2017:9, s. 5.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet är effektiva.

Den övergripande slutsatsen är att statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet inte är effektiva. De flesta av de nuvarande insatserna kan inte förväntas bidra till faktiska minskningar av utsläpp av skadliga ämnen under de närmast kommande åren. Regeringen och Transportstyrelsen har hittills inte i tillräcklig utsträckning reglerat utsläpp av skadliga ämnen från sjöfart i havet utifrån möjligheter och krav i det internationella regelverket. Därmed finns risk för att utsläppen i havet och därmed miljöbelastningen inte minskar. Regeringen och Transportstyrelsen har inte heller sett till att mottagning i svenska hamnar av skadliga flytande ämnen är så effektiv som möjlig, vilket är en förutsättning för att minska utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet. Vidare har regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen inte i övrigt utformat tillräckliga insatser som inom de närmaste åren kan förväntas leda till minskade utsläpp.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

6.1 Den svenska regleringen kring utsläpp är inte tillräcklig

Riksrevisionen konstaterar att regeringen och Transportstyrelsen hittills inte i tillräcklig utsträckning har reglerat utsläpp av skadliga ämnen från sjöfart i havet utifrån möjligheter och krav i det internationella regelverket. Därmed finns enligt Riksrevisionens bedömning risk för att utsläppen i havet och därmed miljöbelastningen inte minskar. Den svenska regleringen ger på vissa områden fartyg större möjligheter till utsläpp av skadliga flytande ämnen än regleringen i ett flertal andra länder. Varken regeringen eller Transportstyrelsen har hittills använt möjligheten att införa nationell reglering av utsläpp av skrubbevatten. I juni 2024 har regeringen dock remitterat ett förslag om att från och med juli 2025 införa förbud mot utsläpp av skrubbevatten i hela det svenska territorialvattnet. När det gäller Sveriges reglering kring utsläpp av lastrester, ger den utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp av lastrester är tillåtna jämfört med kraven i den internationella konventionen om att förhindra förorening från fartyg (MARPOL-konventionen). Den svenska regleringen medför att fartyg efter lossning av skadliga ämnen kan färdas ut från hamnen på internationellt vatten för att släppa ut lastrester och sedan återvända till hamnen för att lasta nya ämnen. Vidare har Sverige inte genomfört konventionens krav på att staten ska förordna eller bemyndiga inspektörer som övervakar och godkänner tankspolning av lasttankar efter lossning av skadliga flytande ämnen. Den svenska regleringen skiljer sig från hur andra länder har genomfört MARPOL-konventionens krav på de här områdena.

6.1.1 Sverige har hittills inte använt möjligheten att reglera utsläpp av skrubbervatten men regeringen har remitterat förslag om förbud

Granskningen visar att varken regeringen eller Transportstyrelsen hittills har använt möjligheten att besluta om nationell reglering av utsläpp av skrubbervatten. Många andra länder har infört förbud eller begränsningar av sådana utsläpp. Till exempel inför Danmark 2025 ett förbud mot utsläpp av skrubbervatten inom hela sitt territorialvatten, med hänvisning till den stora miljöbelastningen. Både den Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och EU har lyft fram möjligheten till nationella utsläppsbegränsningar inom staters territorialvatten. Därutöver gäller enligt EU-krav en skyldighet att förebygga en försämring av vattenkvaliteten i kustvatten. Antalet fartyg som använder skrubber och därmed också utsläppen av skrubbervatten har ökat kraftigt sedan 2015. Forskningen visar samtidigt att utsläpp från skrubbrar har betydande negativ påverkan på havsmiljön och medför stora samhällsekonomiska kostnader. Regeringen remitterade i juni 2024 ett förslag om att förbjuda utsläpp av skrubbervatten i hela det svenska territorialvattnet från och med juli 2025. Det är enligt Riksrevisionens bedömning rimligt att regeringen genomför det förslaget.

6.1.2 Sveriges reglering av utsläpp av lastrester ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna

Granskningen visar att utsläppen i Östersjön och Västerhavet av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja ökar och att utsläppen görs i samma havsområden från år till år. De kemikalietankfartyg som gör utsläpp har ofta anknytning till samma lossnings- och lastningshamnar från år till år. Ett av MARPOL-konventionens krav för att kemikalietankfartyg ska få släppa ut skadliga flytande ämnen i havet är att fartyget ska vara "proceeding en route". Flera länder tolkar enligt Transportstyrelsen det kravet som att fartyget ska färdas på en direkt kurs mellan lossningshamnen och nästkommande hamn. Sveriges reglering av kravet anger endast att fartyget ska vara "under gång", vilket ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna. Den svenska regleringen gör det enligt Transportstyrelsen och Kustbevakningen möjligt för kemikalietankfartyg att efter lossning till exempel gå ut från hamnen och släppa ut lastrester utanför territorialvattengränsen för att sedan gå tillbaka till samma hamn. Enligt Kustbevakningen ökar företeelsen att fartyg färdas i sådana avvikande rörelsemönster, både i fråga om antalet fartyg och utsläppens storlek.

Riksrevisionen konstaterar att varken regeringen eller Transportstyrelsen har utrett eller föreslagit ändringar i den svenska regleringen, för att den ska överensstämma med konventionskravet på att fartyg ska vara "proceeding en route" för att få släppa ut skadliga flytande ämnen i havet.

6.1.3 Sverige saknar statligt förordnade eller bemyndigade inspektörer för kontroller av obligatorisk tankspolning trots internationella krav

Granskningen visar att Sverige inte har infört MARPOL-konventionens krav på att staten ska förordna eller bemyndiga inspektörer för att övervaka och godkänna att kraven på obligatorisk tankspolning av lasttankar efter lossning följs. Att obligatorisk tankspolning genomförs korrekt är en förutsättning för att utsläpp av lastrester i havet ska vara tillåtna enligt MARPOL-konventionen. Kravet på att staten ska förordna eller bemyndiga inspektörerna har funnits i MARPOL-konventionen sedan 1980-talet. Ett flertal andra länder har infört detta krav. I Sverige utförs dessa inspektioner av olika privata företag som inte är förordnade eller bemyndigade av staten. Det finns enligt Kustbevakningen flera exempel på stora utsläpp av skadliga flytande ämnen som föregåtts av bristfälliga inspektioner.

Riksrevisionen konstaterar att staten inte har förordnat eller bemyndigat inspektörer för att övervaka och godkänna tankspolning av lasttankar. Inte heller har staten reglerat vilka uppgifter som inspektörerna ska utföra. Därmed uppkommer enligt Riksrevisionens bedömning frågan om huruvida tankspolningsinspektionerna i dagsläget kan ligga till grund för att bedöma om fartygens utsläpp av lastrester efter tankspolning är tillåtna enligt MARPOL-konventionen. Riksrevisionen konstaterar vidare att uppgiften att utföra tankspolningsinspektioner troligen utgör myndighetsutövning. I så fall behövs lagstöd för att överlåta den uppgiften till privata aktörer.

6.2 Otillräckliga insatser för mottagningskapacitet i hamnar

Riksrevisionen konstaterar att regeringen och Transportstyrelsen inte har sett till att mottagning i svenska hamnar av skadliga ämnen är så effektiv som möjlig. Tillräcklig mottagningskapacitet för exempelvis tvättvatten med skadliga flytande ämnen är en viktig förutsättning för att kunna minska sjöfartens utsläpp av sådana ämnen i havet. Det behövs tillräcklig kapacitet att ta emot de typer och mängder av skadliga flytande ämnen som fartygen behöver lämna i hamn. Mottagningen behöver också vara snabb och välfungerande så att fartyg dels enkelt kan lämna iland ämnen som är förbjudna att släppa ut i havet, dels har ekonomiska incitament att lämna iland även andra skadliga flytande ämnen. I takt med att fler ämnen blir förbjudna att släppa ut i havet och därmed måste lämnas i hamn, ökar behovet av tillräcklig mottagningskapacitet i hamn. Det gäller till exempel om Sverige inför ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i svenskt territorialvatten. Branschföreträdare och Kustbevakningen uppger att mottagningskapaciteten för skadliga flytande ämnen inte alltid är tillräcklig i svenska hamnar. I många hamnar används tankbilar för mottagning, vilket inte alltid är tillräckligt för de ofta stora mängderna som behöver lämnas. Även Transportstyrelsens data om ökande antal ansökningar om undantag från krav på tankspolning av lasttankar, samt avvikande rörelsemönster hos kemikalietankfartyg

utanför hamnar tyder enligt Riksrevisionens bedömning på att mottagningskapaciteten i hamnar inte alltid är tillräcklig.

De statliga insatser som kan medverka till att säkerställa mottagningskapaciteten i hamnar är regeringens och Transportstyrelsens regelgivning samt Transportstyrelsens prövning av och tillsyn över hamnarnas avfallshanteringsplaner. Det är i avfallshanteringsplanerna som hamnarna ska beskriva sin mottagning och hantering av till exempel skadliga flytande ämnen från sjöfart. Regelgivning, prövning och tillsyn förutsätter enligt Riksrevisionens bedömning att Transportstyrelsen har överblick både över hamnarnas mottagningskapacitet och fartygens behov av att lämna skadliga flytande ämnen i hamn. Riksrevisionen konstaterar att Transportstyrelsen inte har sådan överblick. Vidare konstaterar Riksrevisionen att regleringen kring mottagning i hamn av avfall från fartyg i sig inte säkerställer att mottagningskapaciteten är tillräcklig. Transportstyrelsen gör inte heller någon närmare bedömning av om mottagningsanordningarnas kapacitet är tillräcklig i samband med prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner. Frågan om tillräcklig mottagningskapacitet fångas inte heller upp genom Transportstyrelsens tillsyn.

6.2.1 Transportstyrelsen har inte överblick över hamnarnas faktiska mottagningskapacitet

Granskningen visar att Transportstyrelsen inte har analyserat hamnarnas mottagningskapacitet i förhållande till fartygens behov av att lämna skadliga flytande ämnen i hamn. Det finns vidare stora brister i Transportstyrelsens data över hamnarnas mottagningsanordningar för skadliga flytande ämnen.

Riksrevisionen konstaterar att dessa brister medför att Transportstyrelsen inte har överblick över hur hamnarnas faktiska mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen ser ut. Därmed saknas en viktig del i de underlag som regeringen och Transportstyrelsen behöver för att bedöma vilka statliga insatser som krävs för att se till att mottagningskapaciteten är tillräcklig.

6.2.2 Lagstiftningen preciserar inte vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär

EU:s lagstiftning kräver att medlemsstaterna ska säkerställa att hamnarnas mottagningsanordningar har tillräcklig kapacitet. Regeringen har föreskrivit att mottagningsanordningar för lastrester av skadliga flytande ämnen ska finnas på vissa typer av platser och vem som är ansvarig för att se till att det finns sådana anordningar. Transportstyrelsen har föreskrivit att det i hamnar ska finnas mottagningsanordningar som kan ta emot allt avfall som fartyg behöver lämna. Det saknas dock närmare preciseringar av vad tillräcklig mottagningskapacitet innebär i praktiken.

Riksrevisionen konstaterar att den svenska regleringen i sig inte säkerställer att mottagningskapaciteten i svenska hamnar är tillräcklig. Därmed behöver Transportstyrelsen bedöma den faktiska mottagningskapaciteten i sin prövning av och tillsyn över hamnarnas avfallshanteringsplaner.

6.2.3 Transportstyrelsens prövning av och tillsyn över hamnarnas avfallshanteringsplaner gäller inte faktisk mottagningskapacitet

Granskningen visar att Transportstyrelsen inte bedömer den faktiska mottagningskapaciteten i sin prövning av och tillsyn över hamnarnas avfallshanteringsplaner. I prövningen kontrollerar Transportstyrelsen att hamnarna har angett bland annat mottagningsanordningarnas typ och kapacitet. Men Transportstyrelsen bedömer inte närmare om den angivna kapaciteten är tillräcklig för att tillgodose fartygens behov av att lämna till exempel skadliga flytande ämnen i hamn. Transportstyrelsen begär till exempel inte in kompletterande information om hur hamnarna säkerställer att den angivna mottagningskapaciteten är tillräcklig i praktiken. I Transportstyrelsens tillsyn över hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna bedömer inte myndigheten mottagningsanordningarnas faktiska kapacitet.

Granskningen visar vidare att det förekommer att miljötillsynsmyndigheter i sin tillsyn över hamnverksamhet gör bedömningar av hamnarnas mottagningskapacitet men att de då inte alltid utgår från hamnarnas avfallshanteringsplaner.

Riksrevisionen konstaterar att eftersom Transportstyrelsen inte närmare bedömer hamnarnas faktiska kapacitet att ta emot skadliga flytande ämnen, medverkar inte Transportstyrelsens prövning och tillsyn till att säkerställa sådan kapacitet. Vidare kan det enligt Riksrevisionens bedömning finnas otidigheter i tillsynsansvaret över mottagning av avfall från fartyg, eftersom en del miljötillsynsmyndigheter bedömer hamnarnas mottagningskapacitet i tillsynen över hamnverksamhet.

6.2.4 Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna har få kontakter

Både EU:s direktiv om mottagning av avfall från fartyg och den svenska regleringen förutsätter en helhetssyn på mottagningen och hanteringen av avfall från fartyg. Därmed berörs både Transportstyrelsens tillsyn av hamnarnas mottagningsanordningar och miljötillsynsmyndigheternas tillsyn över hamnverksamhet som omfattar bland annat avfallshantering. Granskningen visar att det sker få kontakter mellan Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna när det gäller mottagning och hantering av avfall från fartyg.

Riksrevisionen konstaterar att frånvaron av regelbundna kontakter mellan Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna kan vara en bidragande orsak till otidligheten när det gäller tillsynsansvaret över mottagning av avfall från fartyg. Riksrevisionen bedömer att ökat samarbete och informationsutbyte mellan

Transportstyrelsen och miljötillsynsmyndigheterna skulle kunna bidra till en mer effektiv tillsyn över mottagningen av avfall från fartyg.

6.3 Få insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet

Riksrevisionen konstaterar att regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen inte i övrigt har utformat tillräckliga insatser som kan minska utsläppen av skadliga ämnen från sjöfart i havet. Av de insatser i övrigt som ingått i granskningen är det få som inom de närmast kommande åren kan förväntas bidra till minskade utsläpp. Pågående diskussioner och förhandlingar i internationella organisationer kan framöver komma att resultera i begränsningar av och förbud mot utsläpp av skrubbevatten och lastrester. Men det tar ofta lång tid innan förhandlingar leder till internationell reglering.

Riksrevisionen bedömer att det finns flera begränsningar som kan förklara att det finns få konkreta statliga insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram och fastställa åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Olika myndigheter har ansvar för att genomföra de fastställda åtgärderna. Havs- och vattenmyndigheten har dock inte mandat att kräva att andra myndigheter genomför insatser inom de fastställda åtgärderna. Vidare förutsätts sådana insatser genomföras inom respektive myndighets befintliga budgetram. När det gäller behov av forskning kring utsläpp av skadliga ämnen har Havs- och vattenmyndigheten visserligen betonat behovet av vetenskapligt underlag om bland annat miljöeffekter av utsläpp av lastrester, men har inte lyft fram det behovet i sin prioritering av forskningsbehov. Både Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, vilket kan ge regeringen underlag att bedöma om det krävs nya statliga insatser eller förändringar av befintliga insatser. Riksrevisionen konstaterar att varken Havs- och vattenmyndigheten eller Transportstyrelsen på eget initiativ har inkommit med sådana underlag när det gäller sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet.

Riksrevisionen konstaterar att det även finns begränsningar för Kustbevakningens och Sjöfartsverkets insatser för att minska sjöfartens utsläpp. Kustbevakningens utredningar av misstänkt olagliga utsläpp leder nästan aldrig till rättsliga åtgärder, bland annat för att det saknas metoder för att beräkna utsläppt volym av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja. Sjöfartsverkets miljödifferentiering av farledsavgifter ger en svag statlig styrning för rederier att sluta använda högsavligt fartygsbränsle i kombination med skrubber.

6.3.1 Åtgärdsprogrammet och dess genomförande innebär få konkreta insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet

Granskningen visar att Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön och dess genomförande har få konkreta statliga insatser för att minska sjöfartens utsläpp av

skadliga flytande ämnen i havet. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram och fastställa Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027. I programmet finns en särskild åtgärd med målsättningen att minimera sjöfartens miljöpåverkan, bland annat genom begränsning av utsläpp av skrubbevatten och lastrester. Transportstyrelsen ansvarar för att genomföra den åtgärden. Havs- och vattenmyndigheten anger i åtgärdsprogrammet en ambitiös målsättning för den åtgärden. Men Riksrevisionen konstaterar att Havs- och vattenmyndighetens beskrivning av hur åtgärden ska genomföras inte konkretiserar vilka aktiviteter som behövs för att nå den målsättningen. Riksrevisionen konstaterar vidare att genomförandeplanen för åtgärden, som Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för, innehåller få konkreta insatser. Genomförandeplanen består främst av Transportstyrelsens medverkan i diskussioner och förhandlingar i internationella samarbetsorganisationer. De insatserna ingår redan i Transportstyrelsens ordinarie uppgifter. Därmed är genomförandeplanen enligt Riksrevisionens bedömning främst en nulägesbeskrivning. Riksrevisionen konstaterar att det är oklart hur Transportstyrelsens insatser enligt genomförandeplanen kan förväntas leda till faktiska utsläppminskningar till 2027, då åtgärdsprogrammet slutar gälla.

6.3.2 Havs- och vattenmyndigheten har inte prioriterat behov av forskning om utsläpp av lastrester

Granskningen visar att Havs- och vattenmyndigheten har använt medel från anslaget 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljön* för att finansiera utredningar och annat arbete som berör främst utsläpp av skrubbevatten men i viss mån även lastrester. Havs- och vattenmyndigheten har vidare betonat att det finns behov av vetenskapligt underlag om miljöeffekter av utsläpp av lastrester till havs, och av underlag över hur ofta och var sådana utsläpp sker. Riksrevisionen konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten dock inte har lyft fram behovet av forskning om sådana utsläpp i sin prioritering av forskningsbehov. Därmed finns enligt Riksrevisionens bedömning en risk för att viktigt vetenskapligt underlag om utsläpp av lastrester inte tas fram.

6.3.3 Kustbevakningens utredningar av misstänkt olagliga utsläpp leder sällan till rättsliga åtgärder

Granskningen visar att Kustbevakningen under de senaste två åren har inlett förundersökning av misstänkt olagliga utsläpp i havet av mineralolja och andra skadliga flytande ämnen i betydligt fler fall än tidigare. Däremot lägger Kustbevakningen fortfarande ned nästan samtliga av dessa förundersökningar. Under perioden 2019–2023 har sammanlagt 5 av cirka 370 förundersökningar redovisats till åklagare och i endast 1 fall har ett olagligt utsläpp lett till straff. Riksrevisionen konstaterar att det finns flera orsaker till att så få misstänkt olagliga utsläpp leder till rättsliga åtgärder. En är att Kustbevakningen idag saknar metoder för att beräkna volymen på utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja. Kustbevakningen har kommit fram till att det är möjligt att ta fram sådana metoder

men har inte gått vidare med något utvecklingsarbete. Vidare kompliceras utredningarna av att vissa utsläpp av skadliga flytande ämnen är tillåtna och andra inte. En annan orsak är att utsläppen ofta görs utanför svenskt territorialvatten och att fartygen har hunnit lämna platserna för utsläppen när Kustbevakningen upptäcker dem.

6.3.4 Sjöfartsverkets miljödifferentering av farledsavgiften är ett svagt incitament för att minska utsläpp av skrubbevatten och lastrester

Granskningen visar att Sjöfartsverkets nedsättning av farledsavgiften, som kallas miljödifferentering, omfattar endast drygt fem procent av de fartyg som anlöper svenska hamnar. Även om de fartygen står för en stor del av det totala antalet anlöp i svenska hamnar, ifrågasätter flera studier om miljödifferenteringen styr mot sänkt miljöpåverkan från sjöfarten. En åtgärd som kan ge nedsättning av farledsavgiften är att byta till lågsavligt bränsle i stället för att använda högsavligt bränsle i kombination med skrubber. Riksrevisionen konstaterar att en sådan nedsättning troligen inte uppväger den ökade kostnad som det innebär för rederier att byta till lågsavligt bränsle. Riksrevisionen bedömer att miljödifferenteringen därmed är ett svagt incitament för rederier att sluta använda högsavligt fartygsbränsle i kombination med skrubber. Nedsättningen är därför ett svagt styrmedel för att uppnå minskade utsläpp av skrubbevatten i havet. Riksrevisionen konstaterar vidare att utsläpp av lastrester av skadliga flytande ämnen inte hanteras inom miljödifferenteringen.

6.4 Rekommendationer

Till regeringen

- Inför så snart det är möjligt ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i Sveriges hela territorialvatten.
- Se över den svenska regleringen för att säkerställa att denna överensstämmer med internationella konventionskrav avseende
 - "proceeding en route" som grund för att tillåta utsläpp av lastrester
 - att inspektörer, som övervakar och godkänner tankspolning av lasttankar, ska vara förordnade eller bemyndigade av staten.

Till Havs- och vattenmyndigheten

- Överväg att, i samråd med Transportstyrelsen, till kommande åtgärdsprogram för havsmiljön ta fram fler konkreta och genomförbara insatser inom åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart.
- Överväg att i myndighetens prioritering av forskningsbehov lyfta fram även forskning om utsläpp av lastrester.

Till Kustbevakningen

- Undersök hur ett arbete med att utveckla metoder för att beräkna volym på utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än mineralolja kan genomföras och finansieras.

Till Sjöfartsverket

- Beakta i den pågående översynen av modellen för farledsavgifter hur incitament att minska utsläpp av skrubbevatten kan förstärkas och hur incitament att minska utsläpp av lastrester med skadliga flytande ämnen kan införas.

Till Transportstyrelsen

- Säkerställ att hamnarnas faktiska mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen är tillräcklig genom att
 - analysera hamnarnas faktiska mottagningskapacitet i förhållande till fartygens behov av att lämna skadliga flytande ämnen i hamn
 - inkludera i prövningen av hamnarnas avfallshanteringsplaner en bedömning av om den redovisade mottagningskapaciteten i praktiken är tillräcklig
 - utveckla tillsynen över hamnarnas genomförande av avfallshanteringsplanerna.
- Utveckla samverkan med de miljötillsynsmyndigheter som har tillsyn över hamnverksamhet så att samverkan sker regelbundet och omfattar tillsyn över både mottagning och hantering av avfall från fartyg.
- Överväg att, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, ta fram fler konkreta och genomförbara insatser i genomförandeplanen för åtgärden om att minimera miljöpåverkan från sjöfart i det nu gällande åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

Ordlista

Baslinjerna	Markerar kustens huvudinriktning utifrån dess lågvattenlinje.
Flytande bulk	Ett oförpackat gods som ofta utgörs av oljor eller kemikalier. Godset pumpas via rörsystem mellan fartyget och cisterner eller tankfordon i land. Godset kan i många fall vara miljöskadligt.
Helsingforskonventionen	Helsingforskonventionen om skydd för Östersjöområdets marina miljö (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, The Helsinki Convention).
HELCOM	Helsingforskommissionen (The Baltic Marine Environment Protection Commission), samordnar arbetet med att genomföra Helsingforskonventionen.
IMO	Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization), internationell sjöfartsmyndighet som sorterar under Förenta nationerna. IMO utformar internationella regelverk, till exempel MARPOL-konventionen, och övervakar genomförandet av dessa.
Kustvatten	I princip allt vatten i Sverige förutom det öppna havet är indelat i mindre enheter som kallas vattenförekomster. En av fyra slags vattenförekomster utgörs av kustvatten. Kustvattenförekomster är kustvatten ut till en nautisk mil ut från baslinjerna.
Inre vatten	Avser vatten innanför baslinjerna. Hamnar, bukter och flodmynningar är normalt sett inre vatten.
Lastrester	Rester av last ombord som finns kvar efter avslutad lossning eller rengöring, inklusive förorenad barlast och tankspolningsvätska, samt överskott och spill som uppkommer i samband med lossning och lastning.
MARPOL	Den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg.
Mottagningsanordning	En fast, flytande eller rörlig anordning som är avsedd för omhändertagande av avfall från fartyg.
OSPAR	Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic).

Rökgasrening	Innebär i praktiken en överflyttning av luftföroreningar till skrubbervatten som släpps ut i havet. Rökgasrening är ett sätt att uppfylla kraven i MARPOL-konventionens svavelregler och EU:s svaveldirektiv. Globalt får fartygsbränsle maximalt innehålla 0,5 procent svavel. I svavelkontrollområde (bland annat Östersjön och Nordsjön) är gränsen 0,1 procent. Installation av rökgasreningssystem (skrubber) är ett sätt använda fartygsbränsle med högre svavelinnehåll än dessa gränsvärden. I en öppen skrubber renas rökgaserna genom att havsvatten pumpas in i systemet och tvättar ur svaveloxid från avgasröken. Vattnet som använts släpps mer eller mindre orenat tillbaka ut i havet. I en stängd skrubber används färskvatten med tillsats av natriumhydroxid, där tvättvattnet cirkulerar i ett slutet system. Den släpper ut mindre mängder av tvättvatten än en öppen skrubber. Tvättvatten från öppna och stängda skrubbar innehåller näringsämnen och skadliga ämnen.
Sjöterritorium	Omfattar inre vatten och övriga delar av territorialvattnet.
Skrubber	Se Rökgasrening
Tankspolning	Benämns som prewash i den engelska lydelsen av MARPOL-konventionen. Ett obligatoriskt moment enligt MARPOL-konventionen är att lasttankar som lossats på vissa kategorier av skadliga flytande ämnen ska genomgå obligatorisk tankspolning innan fartyget lämnar lossningshamnen. Tvättvattnet från tankspolning med lastrester ska lämnas till mottagningsanordning i hamnen. Tankspolningen ska enligt MARPOL-konventionen övervakas och godkännas av inspektör som förordnats eller bemyndigats av staten.
Territorialhav	Sträcker sig tolv nautiska mil (begränsat i förhållande till Danmark, Finland och Norge) ut från baslinjerna.
Territorialvatten	Omfattar inre vatten och territorialhavet.
Utsläpp	Exempelvis utströmning, kvittblivning, utpumpning, utspridning eller uttömning i havet.

Referenslista

Författningar

EU-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

Svensk lagstiftning

Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Förordning (1997:1121) om farledsavgift.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

Havsmiljöförordning (2010:1341).

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18).

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Miljöbalk (1998:808).

Miljöprövningsförordning (2013:251).

Miljötillsynsförordning (2011:13).

Myndighetsförordning (2007:515).

Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 2023:2).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (TSFS 2010:96).

Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter (TSFS 2016:105).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (TSFS 2023:15).

Lagstiftning i andra länder

Danish Maritime Authority Notices B, Chapter XXII, Section 6, Regulation 16.1 (MARPOL Annex II, Regulation 16.1).

Maritime Environmental Behaviour Regulations of 13 August 2014 (Federal Law Gazette I, p. 1371).

Miljöskyddslag för sjöfarten 29.12.2009/1672.

Republic of Latvia Cabinet Regulation No. 1171 Adopted 21 December 2010 Regulations Regarding the Procedures for Using Latvian Waters and Navigation Regime Therein.

Internationella konventioner

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78).

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), Resolution MEPC.119(52), 2004 Amendments to the international code for the construction and equipment of ships carrying dangerous chemicals in bulk (IBC Code).

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), Resolution MEPC.315(74) (Cargo residues and tank washings of persistent floating products).

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), MEPC 68/21/Add.1, International Code for ships operating in polar waters (Polar Code).

Sveriges internationella överenskommelser, *1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-protokollet), London den 17 februari 1978, SÖ 1980:7.*

Sveriges internationella överenskommelser, *1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö Helsingfors den 9 april 1992, SÖ 1996:22.*

Sveriges internationella överenskommelser, *Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten Paris den 22 september 1992, SÖ 1994:25.*

Litteratur

- Göteborgs Hamn, *Allmänna hamnföreskrifter för Göteborgs Hamn*, 2023-03-27.
- Hassellöv, I.M., Lunde Hermansson, A.L., Ytreberg, E, *Current knowledge on impact on the marine environment of large-scale use of Exhaust Gas Cleaning Systems (scrubbers) in Swedish waters*, Technical report, 2020.
- Havsmiljöinstitutet, *Tankrengöring och dess påverkan på havsmiljön*, rapport 2020:6, 2020.
- Havsmiljöinstitutet, *Drivkrafter i samhället bakom belastningar på havsmiljön*, rapport 2020:8, 2020.
- Havsmiljöinstitutet, *Sammanställning från workshop med Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp*, 25 mars 2022.
- Havsmiljöinstitutet, *Ställ hårdare krav för att minska kemikalieutsläpp till havs från tankrengöring*, Policy Brief, april 2023.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, rapport 2018:27, 2018.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, rapport 2021:20, 2020.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård – Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023*, rapport 2022:18, 2022.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029. Samråd om bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, oktober 2023.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Genomförandeplan av åtgärd 38 i åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027*, 2023-01-10.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Havs- och vattenmyndighetens forsknings- och utvecklingsbehov 2023*, dnr 03357-2023, 2023-10-24.
- Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen, *Rapport – Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg*, oktober 2020.
- HELCOM, *Annual report on discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea*, 2022, (2023).
- International Council on Clean Transportation, *Global update on scrubber bans and restrictions June 2023*, (2023).

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), *2022 Guidelines for risk and impact assessments of the discharge water from exhaust gas cleaning systems*, MEPC.1/Circ.899, 10 June 2022.

IVL Svenska miljöinstitutet, *Policy instruments and valuation of impact from shipping - Final Report*, Report C 553, 2020.

IVL Svenska miljöinstitutet, *Clean Shipping Index. Methodology and reporting guidelines*, 2024-01-01.

Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2022*, 2023.

Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2023*, 2024.

Kleberg, J., Höglund, L., Blomqvist, B., Nilsson, C., Lorensen, I., Kristensson, A., Dzanic, E., Hanses, J., Johansson, H., Folkunger, J., Boström, B., Granberg, M., Magnusson, K., Ytreberg, E., Hassellöv, I-M., Lunde Hermansson, A. *Förbud skrubbrar i svenska vatten*, Svenska Dagbladet, 2023-10-08.

Lunde Hermansson, A., Hassellöv, I-M., Jalkanen, J-P. och Ytreberg, E., *Cumulative environmental risk assessment of metals and polycyclic aromatic hydrocarbons from ship activities in ports*, Marine Pollution Bulletin 189, 11 4805, 2023.

Lunde Hermansson, A., Hassellöv, I-M., Grönholm, T., Jalkanen, J-P., Fridell, E., Parsmo, R., Hassellöv, J., Ytreberg, E., *Strong economic incentives of ship scrubbers promoting pollution*, Nature Sustainability, 2024-05-07.

Naturvårdsverket, *Hamnar – Vägledning om miljöfarlig verksamhet*, 2022-04-07.

Nordiska ministerrådet, *Polycyclic aromatic compounds (PACs) in oily wastewater from shipping with a focus on scrubber water*, 2023.

Oxelösunds Hamn AB, *Port Information SSAB Steel Port Oxelösund*, 2022-01-27.

Oxelösunds Hamn AB, *Port Information City Port of Oxelösund*, 2022-01-27.

Partier i danska Folketinget, *Aftale om forbud mod udledning af scrubbevand mellem regeringen (S, V, M) og SF, LA, DD, K, EL, RV og ALT*, 2024-04-11.

Regeringsbeslut I2019/03417, *Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp från tvättvatten från rökgastvättar, så kallade skrubbrar, i sjöfarten*, 2019-12-19.

Regeringsbeslut I2021/02730, *Uppdrag att komplettera tidigare redovisning om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg*.

Regeringsbeslut LI2023/01995, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Transportstyrelsen*, 2023-03-09.

Regeringsbeslut KN2023/04638, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten*, 2023-12-21.

Regeringskansliet, *Remiss av promemoria Förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium*, LI2024/00738, 2024-06-25.

Riksrevisionen, *Transportstyrelsens tillsyn – styrning och prioritering*, RiR 2022:24.

Sjöfartsverket, *Miljöincitament i farledsavgiften - en utvärdering*, dnr 23-01756, 2023.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), *Granskning av förslag till modell för farledsavgifter*. VTI PM 2022:2.

Statsrådet, *Ett starkt och engagerat Finland, Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering 20.6.2023*, 2023.

Statsrådet, pressmeddelande, *Preliminär överenskommelse i EU om ändringar i fartygsavfallsbrottsdirektivet: miljöregleringen inom sjöfarten utvidgas*, 2024-02-29.

Trafikanalys, *Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter*, PM 2017:9

Transportstyrelsen, *Redovisning av regeringsuppdrag N2010/8029/TE, N2010/7042/TE, N2010/1313/TE att undersöka de svenska hamnarnas förmåga att ta emot avfall från alla fartyg som vill lämna avfall i land*, 2012-06-26.

Transportstyrelsen, *Hamntjänster i svenska TEN-hamnar*, dnr TSS 2018-3421, 2019.

Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Rapport – Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg*, redovisning av regeringsuppdrag, 2020.

Transportstyrelsen, *Riktlinje för tillsyn Inriktning för Transportstyrelsens tillsyn*, TSG 2021-2152, 2021-06-07.

Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn Metoder för riskbaserad tillsyn och systemtillsyn på Transportstyrelsen*, TSG 2021-2154, 2021-06-07.

Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg – kompletterande redovisning*, dnr TSG 2021-10420 och HaV dnr 4934-19, 2022.

Transportstyrelsen, *Konsekvensutredning av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall – nytryck*, 2022-06-13, dnr TSF 2020-75.

Transportstyrelsen, *PM ifråga om tankspolning – hantering av undantag och inspektioner utan lagstöd för att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning*, 2023-03-27.

Transportstyrelsen, *Redovisning av Transportstyrelsens arbete med att stärka uppföljning, analys och prioritering av tillsynen på en myndighetsövergripande nivå*, dnr TSG 2023-8269, 2023.

Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens verksamhetsplan 2024–2026*, dnr TSG 2023-8361, 2023-12-15.

Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan 2024–2026 Sjö- och Luftfartsavdelningen*, dnr TSG 2023-3173, 2024-02-23.

Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för godkännande av avfallshanteringsplaner*, dnr TSG 2012-161, 2024-02-23.

Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan 2024 Miljösektionen*.

Trelleborgs Hamn, *Hamnordning*, 2023-07-01.

Vattenfall AB, *Vattenfall Stenungsund Harbour Regulations 2023*.

Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt, *Åtgärdsprogram för vatten i Bottenhavets vattendistrikt 2022–2027*, dnr 537-11342-2021.

Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt, *Åtgärdsprogram för vatten i Bottenvikens vattendistrikt 2022–2027*, dnr 9337-2022.

Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt, *Åtgärdsprogram för vatten i Norra Östersjöns vattendistrikt 2022–2027*, dnr 537-6274-2021.

Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt, *Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027, Södra Östersjöns vattendistrikt*, dnr 537-6637-2022.

Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt, *Åtgärdsprogram för vatten i Västerhavets vattendistrikt 2022–2027*, dnr 537-47542-2020.

Vattenmyndigheterna, *Vattenmyndigheternas riktlinjer för sjöfart och båtliv. Åtgärder och undantag*, 2020-07-03, uppdaterad 2022-03-10.

Utredningar

SOU 2008:48, Bilaga 4, Mahmoudi, S., och Langlet, D., *Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön Gällande internationella och europeiska regler*.

SOU 2020:83, *Havet och människan*.

Riksdagstryck

Prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2012/13:1 utg. omr. 22, *Förslag till statens budget för 2013 Kommunikationer*, bet. 2012/13:TU:1, rskr. 2012/13:118.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2022/23:62, *Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg*, bet. 2022/23:TU8, rskr. 2022/23:155.

Prop. 2023/24:156, *Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske*.

Regeringens skrivelse 2022/23:68, *Riksrevisionens rapport om Transportstyrelsens tillsyn*.

Webbsidor med mera

Britannia P & I, "List of jurisdictions restricting or banning scrubber wash water discharges", <https://britanniapandi.com/wp-content/uploads/2022/12/Britannia-Loss-Prevention-Guidance-List-of-Jurisdictions-restricting-or-banning-scrubber-wash-discharges-updated-29-11-2022.pdf>, hämtad 2024-02-12.

Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie "Annex II (noxious liquid substances in bulk)", https://www.bsh.de/EN/TOPICS/Shipping/Environment_and_shipping/MARPOL/Module/Akkordeon/Anlage_2/Einleitbedingungen_AnlageI.pdf;jsessionid=B702E5CA533FEF767BAE05BC178DBBC7.live11311?_blob=publicationFile&v=5, hämtad 2024-02-16.

Exhaust Gas Cleaning Systems Association, "Global Marine SOx Emissions Regulation", <https://www.egcsa.com/map-regulations/>, hämtad 2024-02-09.

Havsmiljöinstitutet, "Konferens: Miljövänligare sjöfart genom tankrengöring i hamn", 2022-10-11, åtkomst via <https://www.havsmiljoinstitutet.se/tvarvetenskap-for-havet/samhallet-och-havet/sjofartsgruppen/konferens-miljovanligare-sjofart-genom-tankrengoring-i-hamn>, eller https://play.gu.se/media/0_x2npwsil, https://play.gu.se/media/0_gh259jj2, https://play.gu.se/media/0_gxd8ldtq, https://play.gu.se/media/0_2h4mwdz9, https://play.gu.se/media/0_s27oen7l och https://play.gu.se/media/0_i7zlf7ve.

Havs- och vattenmyndigheten, "Forskning - Planering, förvaltning och samverkan", <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/program-projekt-och-andra-uppdrag/forskning/forskning.html>, hämtad 2024-04-08.

Havs- och vattenmyndigheten, "Skyddade områden", <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden.html>, hämtad 2024-04-25.

Havs- och vattenmyndigheten, "Svensk havsplanering",
<https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/svensk-havsplanering.html>, hämtad 2024-04-25.

International Council on Clean Transportation, "Global update on scrubber bans and restrictions June 23, 2023", <https://theicct.org/publication/marine-scrubber-bans-and-restrictions-jun23/>, hämtad 2024-01-29. Bilaga *Scrubbers_Supplemental* på denna webbplats.

Maritime and Coastguard Agency, "Marine Pollution (MARPOL) annex II surveyors",
<https://www.gov.uk/government/publications/marine-pollution-marpol-annex-ii-surveyors>, hämtad 2024-02-15.

Ministry of Infrastructure and Water Management, The Human Environment and Transport Inspectorate, "Mandatory pre-wash MARPOL Annex II",
<https://english.ilent.nl/topics/mandatory-pre-wash-marpol-annex-ii>, hämtad 2024-02-15.

Republic of Estonia Transport Administration, "Approval decisions",
<https://www.transpordiamet.ee/en/node/552>, hämtad 2024-02-15.

Sjöfartsdirektoratet, "Surveys according to MARPOL Annex II",
<https://www.sdir.no/en/shipping/vessels/vessel-surveys/surveys-according-to-marpol-annex-ii/>, hämtad 2024-02-15.

Søfartsstyrelsen, "Authorisations Controls in accordance with MARPOL Annex II",
<https://dma.dk/ship-survey-and-registration/authorisations>, hämtad 2024-02-15.

Sjöfartsverket, "Sjöfartsverkets farleds- och lotsavgifter",
<https://www.sjofartsverket.se/sv/tjanster/anlopstjanster/ekonomi-taxor-och-avgifter/>, hämtad 2024-05-17.

The Maritime Executive, "French Prosecutors seek steep penalties for Scrubber Violation", <https://maritime-executive.com/article/french-prosecutors-seek-steep-penalties-for-scrubber-violation>, hämtad 2024-02-13,

Transportstyrelsen, "Frågor och svar om fartygsregistret",
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/fartygsregistret-sjofartsregistret/Fragor-och-svar-om-fartygsregistret/>, hämtad 2024-04-08.

Transportstyrelsen, "Rapport. Lossning, stripping och prewash (tankspolning)",
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/blanketter/sjofart/Prewash/Rapport-Lossning-stripping-och-prewash-tankspolning/>, hämtad 2024-04-08.

Transportstyrelsen, "Avfallshanteringsplan för handels- och industrihamn",
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/blanketter/sjofart/Miljoskydd/avfallshanteringsplan-for-handels-och-industrihamn/>, hämtad 2024-04-12.

Transportstyrelsen, "Undantag från prewash",
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Miljo-och-halsa/Gods-last-avfall/Transport-av-kemikalier/Tankspolning-Prewash/Undantag-fran-prewash/>,
hämtad 2024-04-17.

Vattenmyndigheterna, "Vattenförekomstindelning",
<https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/tillstandet-i-vattnet/vattenforekomstindelning.html>, hämtad 2024-04-23.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet (RiR 2024:18)

Sjöfartens utsläpp av skadliga flytande ämnen, som tvättvatten från rening av rökgaser (skrubbevatten) och rengöring av lasttankar, har ökat under senare år. För att utsläppen ska minska behövs både tillräcklig reglering av utsläpp och tillräcklig mottagningskapacitet i hamnar. Riksrevisionen har granskat om statens insatser kan förväntas bidra till att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet.

Granskningen visar att Sveriges reglering ger större möjligheter än i ett flertal andra länder för fartyg att släppa ut skadliga flytande ämnen i havet. Det gäller till exempel utsläpp från rengöring av lasttankar. Granskningen visar också att det finns indikationer på att hamnarnas mottagningskapacitet för skadliga flytande ämnen inte alltid är tillräcklig. Staten saknar dock överblick över och bedömer inte den faktiska kapaciteten. Staten genomför i övrigt få insatser som inom de närmast kommande åren kan förväntas leda till minskade utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att införa förbud mot utsläpp av skrubbevatten och utreda hur regleringen kring utsläpp från rengöring av lasttankar kan ändras. Riksrevisionen rekommenderar också bland annat Transportstyrelsen att säkerställa att mottagningskapaciteten är tillräcklig, och Havs- och vattenmyndigheten att till kommande åtgärdsprogram för havsmiljön ta fram fler konkreta insatser för att minska sjöfartens utsläpp i havet.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
St Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00



Datum: 2024-09-12
Diarienummer: 2023/1114
RiR 2024:18

Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet

Bilagor

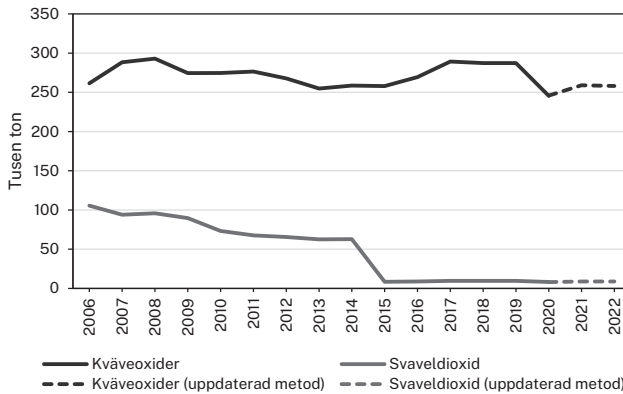
Bilaga 1.	Utsläpp av skrubbevatten och lastrester i havet	2
Bilaga 2.	Reglering av utsläpp av skrubbevatten och lastrester	5
Bilaga 3.	Exempel på avvikande fartygsrörelser kopplade till tankrengöring	22
Bilaga 4.	Finansiering från havs- och vattenmiljöanslaget 1:11 till utredningar med mera om skrubbevatten och lastrester	27
Bilaga 5.	Riksrevisionens frågor till länsstyrelserna i kustlänen	28

Bilaga 1. Utsläpp av skrubbevatten och lastrester i havet

1 Utsläpp av svavel till luft och skrubbevatten i Östersjön

Figur 1 nedan visar utvecklingen av utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider från internationell sjöfart på Östersjön. Mellan 2014 och 2015 minskade utsläppen av svavel till luft kraftigt.

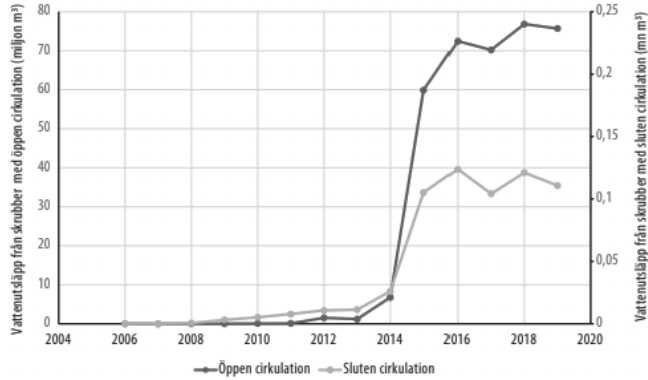
Figur 1 Utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider från internationell sjöfart på Östersjön 2006–2022



Källa: Regeringen prop. 2023/24:1 UO20 med hänvisning till Meteorologiska institutet i Finland och HELCOM.

Figur 2 nedan visar utvecklingen av utsläpp av skrubbevatten i Östersjön 2006–2019. Mellan 2014 och 2016 ökade utsläppen av skrubbevatten kraftigt, vilket i princip sammanfaller med den kraftiga minskningen av svavelutsläpp till luft i figur 1 ovan.

Figur 2 Vattenutsläpp från skrubbrar (miljoner m³) i Östersjön 2006–2019

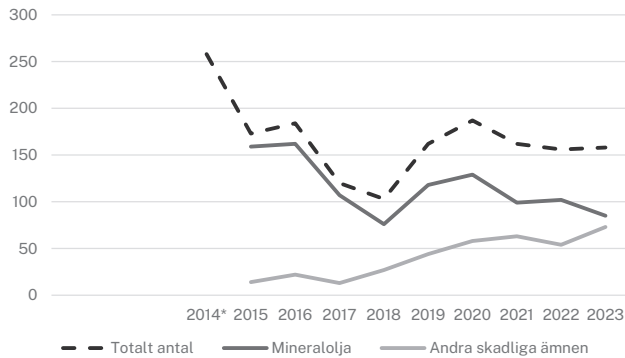


Källa: Meteorologiska Institutet i Finland (Publicerat i: Åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027).

2 Upptäckta utsläpp av skadliga ämnen i havet

Figur 3 nedan visar utvecklingen av årligen konstaterade utsläpp av mineralolja och andra skadliga ämnen 2014–2023.

Figur 3 Antal årligen konstaterade** utsläpp av mineralolja och andra skadliga ämnen



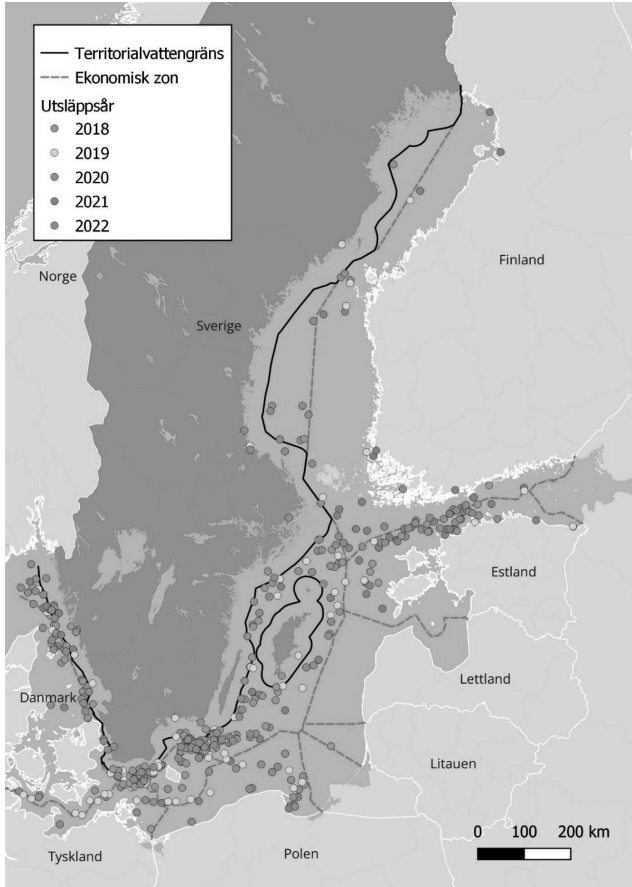
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Kustbevakningen 2024-02-29

* Data över utsläppen för 2014 fördelades detta år inte mellan mineralolja och andra skadliga ämnen.

** Antal konstaterade utsläpp bygger på de utsläpp som Kustbevakningen upptäcker. Det finns ett mörkertal över antal inträffade utsläpp.

Figur 4 nedan visar utsläpp av andra skadliga ämnen än mineralolja som upptäckts i Östersjön och Västerhavet med kustbevakningsflyg under perioden 2018–2022. Deltagande länder i flygövervakningen under 2018–2022 är Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Polen och Sverige.¹

Figur 4 Upptäckta utsläpp av andra skadliga ämnen än mineralolja i Östersjön och Västerhavet 2018–2022



Källor: HELCOM Map and data service för utsläpp i Östersjön och utsläpp på västkusten söder om HELCOM:s avgränsningslinje på västkusten i höjd med Skagen (Danmark). Data från Kustbevakningen 2024-03-15 för utsläpp på västkusten norr om den avgränsningslinjen.

¹ HELCOM, *Annual report on discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea, 2022* (2023), s. 8. Deltagande länder anges här utifrån de länder som redovisat flygtimmar under perioden.

Bilaga 2. Reglering av utsläpp av skrubbervatten och lastrester

1 Förbud och begränsningar gällande utsläpp från eller användning av skrubber

1.1 Initiativ från IMO och EU till reglering av eller förbud mot utsläpp av skrubbervatten

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) för i en vägledning från juni 2022 fram att medlemsstaterna bör överväga att begränsa eller förbjuda utsläpp av skrubbervatten i områden som inte når god kemisk status, ekologisk status eller miljöstatus.² Uttrycket god miljöstatus kopplar enligt Havs- och vattenmyndigheten till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet). Kopplingen till havsmiljödirektivet innebär ett minskat krav på risk- och konsekvensanalyser innan utsläpps begränsningar eller förbud införs i havsområden som inte uppnår god miljöstatus.³ Enligt Havs- och vattenmyndigheten uppnås inte god miljöstatus för farliga ämnen, varken i Östersjön eller Västerhavet.⁴

Ett av skälen till EU:s direktiv 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg (mottagningsdirektivet) är att uppmuntra medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder i enlighet med EU:s direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för EU:s åtgärder inom vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten). Sådana åtgärder inbegriper förbud mot utsläpp av skrubbervatten och vissa lastrester i sina territorialvatten.⁵

1.2 Förbud och begränsningar om utsläpp från eller användning av skrubber i andra länder

Ett stort antal länder har infört förbud eller begränsningar när det gäller utsläpp från eller användning av skrubbar. Den mest omfattande och även senast uppdaterade (per april 2024) kartläggningen gjordes 2023 av organisationen International Council on Clean Transportation (ICCT). Enligt den kartläggningen hade det globalt i början av 2023 införts förbud eller begränsningar gällande utsläpp från eller användning av skrubber i 45 stater. De regleringarna var nationellt införda eller införda av enskilda

² Internationella sjöfartsorganisationen IMO, *2022 Guidelines for risk and impact assessments of the discharge water from exhaust gas cleaning systems*, MEPC.1/Circ.899, 10 juni 2022, punkt 7.4.1.

³ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten 2023-11-07.

⁴ Havs- och vattenmyndigheten, *Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, rapport 2018:27. Havs- och vattenmyndigheten, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029. Samråd om bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, oktober 2023.

⁵ Preambel 8 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg.

hamnar. Det totala antalet regleringar om utsläpp från eller användning av skrubber var 93 regleringar. Dessa fördelar sig enligt följande:

- De flesta av regleringarna, 51 stycken, avser användning av eller utsläpp av skrubbevatten från öppna skrubbrar. De återstående utgörs av generella regleringar avseende förorenat vatten, avfallsvatten eller tvättvatten.
- När det gäller geografisk avgränsning av regleringarna i form av förbud eller begränsningar avser majoriteten, 64 regleringar, hamnområden. 17 regleringar avser enbart territorialvatten och de anges vara huvudsakligen nationella. Ytterligare 6 avser både territorialvatten och hamnområden. Ett fåtal, totalt 6, regleringar avser hamnar i kombination med inre vatten eller inre vattenvägar.⁶

ICCT:s kartläggning anger att det i Europa finns regleringar om utsläpp från eller användning av fartygsskrubbrar bland annat i 15 EU-medlemsstater, Norge och Storbritannien. Regleringarna har införts på nationell nivå eller i enskilda hamnar. Fem stater anges ha reglering som omfattar territorialvatten. De är Estland, Frankrike, Litauen, Slovenien och Tyskland.⁷

Utifrån kartläggningar från Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen,⁸ Chalmers Tekniska Högskola,⁹ ICCT,¹⁰ organisationen Exhaust Gas Cleaning Systems Association¹¹ och företaget Britannia¹² har vi sammanställt¹³ följande sammanfattande bild över reglering i länder i norra och mellersta Europa:

- Belgien:
 - Nationell reglering: Utsläppsförbud inom tre nautiska mil från kusten.
 - Specifika hamnar: Utsläppsförbud i en hamn.
- Danmark:
 - Nationell reglering: Ingen gällande reglering. Enligt ett avtal mellan partierna i Folketinget i april 2024 ska ett förbud mot utsläpp från öppna skrubbrar i territorialvattnet träda i kraft 1 juli 2025. Ett förbud mot utsläpp från stängda skrubbrar i territorialvattnet ska träda i kraft 1 juli 2029.¹⁴

⁶ International Council on Clean Transportation, *Global update on scrubber bans and restrictions*, June 2023, s. 4. International Council on Clean Transportation, "Global update on scrubber bans and restrictions June 23, 2023", hämtad 2024-01-29. Bilaga *Scrubbers_Supplemental* på den webbplatsen.

⁷ International Council on Clean Transportation, *Global update on scrubber bans and restrictions*, June 2023, s. 5. International Council on Clean Transportation, "Global update on scrubber bans and restrictions June 23, 2023", hämtad 2024-01-29. Bilaga *Scrubbers_Supplemental* på den webbplatsen.

⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen, *Rapport – Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg, 2020-10-06*. Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg – kompletterande redovisning*, Juni 2022, Dnr TSG 2021-10420 och HaV Dnr 4934-19.

⁹ Hassellöv, I.M., m.fl., *Current knowledge on impact on the marine environment of large-scale use of Exhaust Gas Cleaning Systems (scrubbers) in Swedish waters*, Technical report, 2020.

¹⁰ International Council on Clean Transportation, *Global update on scrubber bans and restrictions*, June 2023.

¹¹ Exhaust Gas Cleaning Systems Association, "Global Marine SOx Emissions Regulation", hämtad 2024-02-09.

¹² Britannia P & I, "List of jurisdictions restricting or banning scrubber wash water discharges", hämtad 2024-02-12.

¹³ Bedömningen grundas på textanalyser av kartläggningarna.

¹⁴ Partier i danska Folketinget, *Aftale om forbud mod udledning af scrubbevand mellem regeringen (S, V, M) og SF, LA, DD, K, EL, RV og ALT*, 2024-04-11.

- Finland
 - Nationell reglering: Ingen gällande reglering. Regeringen ska förbjuda utsläpp i havet av skrubbervatten på Finlands territorialvatten. Förbudet bereds (mars 2024) av kommunikationsministeriet.¹⁵
 - Specifika hamnar: Förbud mot användning av öppen skrubber i en hamn.
- Estland
 - Nationell reglering: Utsläpps begränsningar i hamnar och flodmynningar, förbud mot utsläpp från stängd skrubber i hamnar och territorialvattnet.
 - Specifika hamnar: Inga uppgifter utöver ovanstående.
- Frankrike
 - Nationell reglering: Förbud mot utsläpp från öppna skrubbrar inom 3 sjömil ut från kusten,¹⁶ vilket innebär att även del av territorialvattnet omfattas.
 - Specifika hamnar: Utsläppsförbud i vissa hamnar.
- Lettland: Det finns inga uppgifter i kartläggningarna om förbud eller begränsningar.
- Litauen
 - Nationell reglering: Utsläpps begränsningar i hamnar och territorialvattnet.
 - Specifika hamnar: Inga uppgifter utöver ovanstående.
- Nederländerna: Det finns inga uppgifter i kartläggningarna om förbud eller begränsningar.
- Norge
 - Nationell reglering: Krav på att i två fjordar använda lågsavligt bränsle eller stängd skrubber eller hybridskrubber i stängt läge.
 - Specifika hamnar: Utsläppsförbud alternativt förbud mot att använda öppen skrubber i vissa hamnar.
- Polen: Det finns inga uppgifter i kartläggningarna om förbud eller begränsningar.
- Storbritannien
 - Nationell reglering: Inga uppgifter.
 - Specifika hamnar: Utsläppsförbud alternativt förbud mot öppna skrubbrar i vissa hamnar.
- Tyskland
 - Nationell reglering: Utsläppsförbud i inre vatten och hamnar i anslutning till dessa samt i territorialvattnet och ekonomiska zonen.
 - Specifika hamnar: Utsläppsförbud i vissa hamnar.

¹⁵ Statsrådet, *Ett starkt och engagerat Finland, Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering 20.6.2023*, s. 167. Statsrådet, pressmeddelande, *Preliminär överenskommelse i EU om ändringar i fartygsavfallsbrottsdirektivet: miljöregleringen inom sjöfarten utvidgas*, 2024-02-29.

¹⁶ The Maritime Executive, "French Prosecutors seek steep penalties for Scrubber Violation", hämtad 2024-02-13, som uppger att förbudet gäller såväl franska som utländska fartyg.

1.3 Förbud mot utsläpp eller användning av skrubber i svenska hamnar

Enligt Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har vissa svenska hamnar infört förbud mot utsläpp av skrubbevatten eller användning av öppen skrubber. De hamnar som myndigheterna nämner är Trelleborgs Hamn, Göteborgs hamn och Petroport Stenungsund.¹⁷ Trelleborgs Hamn förbjuder utsläpp av bland annat förorenat vatten inklusive skrubbevatten inom hamnens område.¹⁸ Göteborgs Hamn tillåter användning av skrubber endast om den körs i stängt läge.¹⁹ Fartyg som anlöper Petroport Stenungsund får inte använda system för öppen skrubber.²⁰ Ett annat exempel är Oxelösunds Hamn som har förbjudit användning av öppen skrubber i hamnområdet.²¹

2 Reglering av utsläpp av lastrester i havet

I detta avsnitt beskriver vi regleringen i MARPOL-konventionen Annex II för att utsläpp av flytande skadliga ämnen ska göras, i fråga om kravet på att fartyget ska vara "proceeding en route". Vi beskriver därefter regleringen kring inspektioner av obligatorisk tankspolning i Sverige och andra länder.

2.1 Reglering i IMO:s regelverk

2.1.1 Kategorisering av skadliga ämnen

Klassificeringen av skadliga flytande ämnen i bulk utgår från IMO:s internationella kod för konstruktion och utrustning av fartyg som till sjöss transporterar skadliga flytande kemikalier i bulk. Ämnena klassificeras utifrån skadlighetsgrad för marina resurser och människors hälsa, där kategori X är den mest och kategori Z är den minst skadliga.²² Se faktarutan nedan.

¹⁷ Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, *Utsläpp av tvättvatten från skrubbar på fartyg – kompletterande redovisning*, dnr TSG 2021-10420 och HaV dnr 4934-19, 2022, s. 22.

¹⁸ Trelleborgs Hamn, *Hamnordning*, 2023-07-01, § 29.

¹⁹ Göteborgs Hamn, *Allmänna hamnföreskrifter för Göteborgs Hamn*, 2023-03-27, punkt 8.10.

²⁰ Vattenfall, *Vattenfall Stenungsund Harbour Regulations 2023*, punkt 12.

²¹ Oxelösunds Hamn AB, *Port Information SSAB Steel Port Oxelösund*, 2022-01-27. Oxelösunds Hamn AB, *Port Information City Port of Oxelösund*, 2022-01-27.

²² Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52), regel 6.1.

MARPOL:s kategorisering av skadliga flytande ämnen

Regulation 6, Categorization and listing of Noxious Liquid Substances and other substances

1 For the purpose of the regulations of this Annex, Noxious Liquid Substances shall be divided into four categories as follows:

- .1 Category X: Noxious Liquid Substances which, if discharged into the sea from tank cleaning or deballasting operations, are deemed to present a major hazard to either marine resources or human health and, therefore, justify the prohibition of the discharge into the marine environment;
- .2 Category Y: Noxious Liquid Substances which, if discharged into the sea from tank cleaning or deballasting operations, are deemed to present a hazard to either marine resources or human health or cause harm to amenities or other legitimate uses of the sea and therefore justify a limitation on the quality and quantity of the discharge into the marine environment;
- .3 Category Z: Noxious Liquid Substances which, if discharged into the sea from tank cleaning or deballasting operations, are deemed to present a minor hazard to either marine resources or human health and therefore justify less stringent restrictions on the quality and quantity of the discharge into the marine environment;
- .4 Other Substances: substances indicated as OS (Other Substances) in the pollution category column of chapter 18 of the International Bulk Chemical Code which have been evaluated and found to fall outside Category X, Y or Z as defined in regulation 6.1 of this Annex because they are, at present, considered to present no harm to marine resources, human health, amenities or other legitimate uses of the sea when discharged into the sea from tank cleaning or deballasting operations. The discharge of bilge or ballast water or other residues or mixtures containing only substances referred to as "Other Substances" shall not be subject to any requirements of the Annex.

Kategorierna X, Y och Z omfattar tillsammans cirka 500 olika ämnen. Det finns också en övrig kategori för ämnen som bedömts vara icke skadliga för marina resurser eller människors hälsa vid bland annat tankrengöring.²³ Ämnen som inte ingår i någon av dessa fyra kategorier får inte transporteras med sjöfart.²⁴

2.1.2 Reglering om kravet på att fartyget ska vara "proceeding en route"

MARPOL-konventionen kräver att fartyget ska vara "proceeding en route" för att utsläpp av skadliga flytande ämnen ska få göras i havet. Konventionen använder dels uttrycket "proceeding en route" som krav för att utsläpp ska få göras, dels en definition av "en route".²⁵ Se faktarutan nedan.

²³ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.119(52), 2004 Amendments to the international code for the construction and equipment of ships carrying dangerous chemicals in bulk (IBC Code), kapitel 17 (kolumn c) och 18.

²⁴ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78), regel 6.3.

²⁵ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78), regel 13.2.1. och regel 6.1.6.

MARPOL:s reglering av förutsättningar för att utsläpp ska få ske i havet

2 Discharge standards

2.1 Where the provisions in this regulation allow the discharge into the sea of residues of substances in Category X, Y or Z or of those provisionally assessed as such or ballast water, tank washings or other mixtures containing such substances the following discharge standards shall apply:

- .1 the ship is proceeding en route at a speed of at least 7 knots in the case of self-propelled ships or at least 4 knots in the case of ships which are not self-propelled;
- .2 the discharge is made below the waterline through the underwater discharge outlet(s) not exceeding the maximum rate for which the underwater discharge outlet(s) is (are) designed; and
- .3 the discharge is made at a distance of not less than 12 nautical miles from the nearest land in a depth of water of not less than 25 metres.

Regulation 1, definitions

6 En route means that the ship is under way at sea on a course or courses, including deviation from the shortest direct route, which as far as practicable for navigational purposes, will cause any discharge to be spread over as great an area of the sea as is reasonable and practicable.

Begreppet "en route" används också i IMO:s så kallade Polar Code när det gäller avfall som omfattas av MARPOL Annex V, det vill säga fast avfall.²⁶ Ett villkor för att utsläpp ska få göras kopplar till färd mellan avgångshamnen och följande destinationshamn, se faktarutan nedan.

Definition av en route i IMO:s Polar Code

5.2.1 In Arctic waters, discharge of garbage into the sea permitted in accordance with regulation 4 of MARPOL Annex V, shall meet the following additional requirements.

.5 discharge of cargo residues that cannot be recovered using commonly available methods for unloading shall only be permitted while the ship is en route and where all the following conditions are satisfied:

“...“

.2 both the port of departure and the next port of destination are within Arctic waters and the ship will not transit outside Arctic waters between those ports;

²⁶ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, MEPC 68/21/Add.1, International code for ships operating in polar Waters (Polar Code), kapitel 5, villkor 5.2.1.5. och 5.2.1.5.2.

2.1.3 MARPOL:s reglering om obligatorisk tankspolning efter lossning av skadliga ämnen

MARPOL Annex II innehåller även bland annat regler om kontroll av obligatorisk tankspolning som förutsättning för att efterföljande utsläpp ska få ske och om undantag från tankspolning. I flera steg ingår kontroller genomförda av inspektörer, som ska vara förordnade eller bemyndigade av regeringen i varje stat som är avtalslutande part. Sådana inspektörer benämns i Sverige oftast som tankspolningsinspektörer. Faktarutan nedan redovisar de huvudsakliga kraven i MARPOL Annex II på tankspolning för att utsläpp i havet ska få ske i fråga om ämnen i kategori X.²⁷ Tankspolning (prewash) innebär att efter lossning sköljs tanken tills koncentrationen av det ursprungliga ämnet är lägre än 0,1 viktprocent. Allt tvättvatten från tankspolningen måste pumpas till mottagningsanordning i hamnen innan fartyget får lämna lossningshamnen. Se faktarutan nedan.

MARPOL Annex II regel 13.6 om tankspolning för att utsläpp ska få ske i havet

Discharge of residues of Category X

6.1 Subject to the provision of paragraph 1, the following provisions shall apply:

.1 A tank from which a substance in Category X has been unloaded, shall be prewashed before the ship leaves the port of unloading. The resulting residues shall be discharged to a reception facility until the concentration of the substance in the effluent to such facility, as indicated by analyses of samples of the effluent taken by the surveyor, is at or below 0.1% by weight. When the required concentration level has been achieved, remaining tank washings shall continue to be discharged to the reception facility until the tank is empty. Appropriate entries of these operations shall be made in the Cargo Record Book and endorsed by the surveyor referred to in regulation 16.1.

.2 Any water subsequently introduced into the tank may be discharged into the sea in accordance with the discharge standards in regulation 13.2.

3 Where the Government of the receiving party is satisfied that it is impracticable to measure the concentration of the substance in the effluent without causing undue delay to the ship, that Party may accept an alternative procedure as being equivalent to obtain the required concentration in regulation 13.6.1.1 provided that:

.1 the tank is prewashed in accordance with a procedure approved by the Administration in compliance with appendix 6 of this Annex; and

.2 appropriate entries shall be made in the Cargo Record Book and endorsed by the surveyor referred to in regulation 16.1.

²⁷ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78), regel 13.6. När det gäller tankspolningsinspektörens uppgifter, innefattar regel 13.6.1.3.2. samma formulering som i regel 16.1 om att det är inspektören som ska verifiera anteckningen i lastdagboken.

Sedan 2021 är tankspolning obligatorisk efter lossning av även ett antal ämnen i kategori Y som är stelnande eller högviskösa.²⁸ Till sådana ämnen hör bland annat olika vegetabiliska eller animaliska oljor och fetter.²⁹ Däremot omfattas inte ämnen som till exempel tallolja och fettsyrametylestrar (FAME) av krav på tankspolning.³⁰

Under vissa förutsättningar kan fartyg enligt medges undantag enligt MARPOL Annex II från obligatorisk tankspolning med efterföljande ilandlämning av tvättvattnet.³¹ Se faktarutan nedan.

MARPOL Annex II regel 13.4 om undantag från obligatorisk tankspolning

On request of the ship's master an exemption for a prewash may be granted by the Government of the receiving Party, where it is satisfied that:

- .1 the unloaded tank is to be reloaded with the same substance or another substance compatible with the previous one and that the tank will not be washed or ballasted prior to loading; or
- .2 the unloaded tank is neither washed nor ballasted at sea. The prewash in accordance with the applicable paragraph of this regulation shall be carried out at another port provided that it has been confirmed in writing that a reception facility at that port is available and is adequate for such a purpose; or
- .3 the cargo residues will be removed by a ventilation procedure approved by the Administration in accordance with appendix 7 of this Annex.

För att kontrollera att bestämmelserna i MARPOL Annex II om utsläpp och obligatorisk tankspolning efterlevs ska regeringen i varje fördragsslutande land förordna eller bemyndiga inspektörer. Kontrollen ska utgå från IMO:s framtagna procedurer. Inspektörerna ska övervaka att tankspolningen sker i enlighet med regelverket, i vissa fall intyga genomförda åtgärder i lastdagboken och i vissa fall verifiera annans intygande i lastdagboken.³² Se faktarutan nedan.

²⁸ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.315(74) (Cargo residues and tank washings of persistent floating products).

²⁹ Havsmiljöinstitutet, "Konferens: Miljövänligare sjöfart genom tankrengöring i hamn", 2022-10-11.

³⁰ Havsmiljöinstitutet, *Ställ hårdare krav för att minska kemikalieutsläpp till havs från tankrengöring*, Policy Brief April 2023.

³¹ Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78), regel 13.4.

³² Internationella sjöfartsorganisationen IMO, Resolution MEPC.118(52) (Revised Annex II of MARPOL 73/78), regel 16.1.–7.

MARPOL Annex II regel 16 om kontrollåtgärder och av staten förordnade eller bemyndigade inspektörer

1 The Government of each Party to the Convention shall appoint or authorize surveyors for the purpose of implementing this regulation. The surveyors shall execute control in accordance with control procedures developed by the Organization.

2 When a surveyor appointed or authorized by the Government of the Party to the Convention has verified that an operation has been carried out in accordance with the requirements of the Manual, or has granted an exemption for a prewash, then that surveyor shall make an appropriate entry in the Cargo Record Book.

3 The master of a ship certified to carry Noxious Liquid Substances in bulk shall ensure that the provisions of regulation 13 and of this regulation have been complied with and that the Cargo Record Book is completed in accordance with regulation 15 whenever operations as referred to in that regulation take place.

4 A tank which has carried a Category X substance shall be prewashed in accordance with regulation 13.6. The appropriate entries of these operations shall be made in the Cargo Record Book and endorsed by the surveyor referred to under paragraph 1 of this regulation.

5 Where the Government of the receiving party is satisfied that it is impracticable to measure the concentration of the substance in the effluent without causing undue delay to the ship, that Party may accept the alternative procedure referred to in regulation 13.6.3 provided that the surveyor referred to under paragraph 1 of this regulation certifies in the Cargo Record Book that: .1 the tank, its pump and piping systems have been emptied; and .2 the prewash has been carried out in accordance with the provisions of appendix 6 of this Annex; and .3 the tank washing resulting from such prewash have been discharged to a reception facility and the tank is empty.

6 At the request of the ship's master, the Government of the receiving Party may exempt the ship from the requirements for a prewash referred to in the applicable paragraphs of regulation 13, when one of the conditions of regulation 13.4 is met.

7 An exemption referred to in paragraph 6 of this regulation may only be granted by the Government of the receiving Party to a ship engaged in voyages to ports or terminals under the jurisdiction of other States Parties to the present Convention. When such an exemption has been granted, the appropriate entry made in the Cargo Record Book shall be endorsed by the surveyor referred to in paragraph 1 of this regulation.

2.2 Reglering i andra länder avseende krav för att utsläpp ska vara tillåtna och om inspektörer av obligatorisk tankspolning**2.2.1 Reglering i Finland och Tyskland avseende krav för att utsläpp ska vara tillåtna**

Finlands reglering om utsläpp av skadliga flytande ämnen bygger på direkt hänvisning till bestämmelserna i MARPOL Annex II. Därmed förefaller MARPOL:s

regler, inklusive kravet på "proceeding en route", ligga direkt till grund för finska myndigheters bedömning av om utsläpp är tillåtna eller inte.³³ Se faktarutan nedan.

Reglering i Finland kring utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet

Förbud mot utsläpp av skadliga flytande ämnen och utsläpps begränsningar

Utsläpp till vatten av skadliga flytande ämnen från fartyg är förbjudet på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon och från finska fartyg även utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon i enlighet med vad som föreskrivs i bilaga II till MARPOL 73/78, Helsingforskonventionen, andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller Europeiska gemenskapens rättsakter.

Tysklands reglering kopplar kraven för att få släppa ut flytande skadliga ämnen bland annat till kravet "proceeding en route",³⁴ vilket är detsamma som i MARPOL. Dessutom anges att kravet inte är uppfyllt om fartyget färdas enbart för ändamålet att släppa ut ämnen i kategori X, Y eller Z.³⁵ Se faktarutan nedan.

Reglering i Tyskland kring utsläpp av skadliga flytande ämnen i havet

Discharging of residues of noxious liquid substances, regulation 13 of Annex II to the MARPOL Convention

All substances of the categories X, Y and Z, Discharge Standards

- Ship is proceeding en route.
- Minimum speed of 7 kn (self-propulsion) or 4 kn (without self-propulsion)
- discharging below the waterline
- at least 12 nm from the nearest land
- in a depth of water at least 25 m

Regulations on Environmentally Sustainable Behaviour in Maritime Shipping (Maritime Environmental Behaviour Regulations)

Sub-part 2, Annex II, Section 8 Discharge and provisional assessment of liquid substances

(1) A ship discharging Category X, Y or Z substances as defined in regulation 6 of Annex II to the MARPOL Convention into the sea shall not be deemed to be *proceeding en route* within the meaning of paragraph 2.1 of regulation 13 of Annex II if it is conducting its voyage solely for the purpose of discharging these substances.

³³ Se 4 kap. 1 § Miljöskyddslag för sjöfarten 29.12.2009/1672.

³⁴ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, "Annex II (noxious liquid substances in bulk)", hämtad 2024-02-16.

³⁵ Maritime Environmental Behaviour Regulations of 13 August 2014 (Federal Law Gazette I, p. 1371).

2.2.2 Krav i europeiska länder på förordnande eller bemyndigande av inspektörer av obligatorisk tankspolning

I detta avsnitt beskriver vi hur MARPOL-konventionens krav på förordnande eller bemyndigande av det berörda landets regering har genomförts i länder i norra Europa. Det är vanligt att MARPOL-konventionens krav på förordnande eller bemyndigande av inspektörer av obligatorisk tankspolning (tankspolningsinspektörer)³⁶ har genomförts av det berörda landets regering. Vi har sökt efter offentligt tillgänglig information på skandinaviskt språk eller engelska om sådana krav på tankspolningsinspektörer på webbplatsen för regeringen eller ansvarig myndighet i länder som angränsar till eller ligger i närheten av Östersjön och västerhavet eller Nordsjön. I den kartläggningen har vi funnit sådana krav på förordnande eller särskilt bemyndigande i följande länder:

- Danmark: Sjöfartsstyrelsen bemyndigar inspektörer för bland annat inspektioner enligt MARPOL Annex II.³⁷
- Estland: Krav på bemyndigande för bland annat kontroll av lastning av kemikalietankfartyg.³⁸
- Finland: Krav i Miljöskyddslagen för sjöfart på att det i hamnar där skadliga flytande ämnen lastas eller lossas ska finnas av Transport- och kommunikationsverket bemyndigade inspektörer som kontrollerar att lastningen och lossningen av last som hör till olika klasser, rengöringen av tankarna och rörledningarna, anteckningarna i lastdagboken och övriga därmed jämförbara åtgärder utförs i enlighet med denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den och i enlighet med bilaga II till MARPOL-konventionen och Helsingforskonventionen.³⁹
- Lettland: Bemyndigande till ett antal myndigheter att utse inspektörer för att övervaka lastöverföringsoperationer av farliga och förorenande varor.⁴⁰
- Nederländerna: Krav på att övervakning och kontroll av obligatorisk tankspolning utförs av en inspektör från The Human Environment and Transport Inspectorate.⁴¹
- Norge: Inspektioner enligt MARPOL Annex II utförs av leverantörer som är godkända av Sjöfartsdirektoratet.⁴²
- Storbritannien: Maritime & Coastguard Agency godkänner inspektörer enligt MARPOL Annex II. Efter godkännande krävs årlig omregistrering av inspektörerna.⁴³

³⁶ Jämför regel 8.1. i bilaga II till MARPOL-konventionen, SÖ 1980:7.

³⁷ Danish Maritime Authority Notices B, Chapter XXII, Section 6, Regulation 16.1 (MARPOL Annex II, Regulation 16.1). Sjöfartsstyrelsen, "Authorisations Controls in accordance with MARPOL Annex II", hämtad 2024-02-15.

³⁸ Republic of Estonia Transport Administration, "Approval Decisions", hämtad 2024-02-15.

³⁹ Se 4 kap. 9 § andra stycket Miljöskyddslag för sjöfarten (FI) 29.12.2009/1672.

⁴⁰ Punkt 31 i Republic of Latvia Cabinet Regulation No. 1171 Adopted 21 December 2010 Regulations Regarding the Procedures for Using Latvian Waters and Navigation Regime Therein.

⁴¹ Ministry of Infrastructure and Water Management, The Human Environment and Transport Inspectorate, "Mandatory pre-wash MARPOL Annex II", hämtad 2024-02-15.

⁴² Sjöfartsdirektoratet, "Surveys according to MARPOL Annex II", hämtad 2024-02-15.

⁴³ Maritime and Coastguard Agency "Marine Pollution (MARPOL) annex II surveyors", hämtad 2024-02-15.

2.3 Sveriges reglering av utsläpp av lastrester och av obligatorisk tankspolning

2.3.1 Reglering om utsläpp av lastrester i havet

Utgångspunkten för svenska föreskrifter om åtgärder mot föroreningar från fartyg är att de inte får strida mot bestämmelser i internationella konventioner som är bindande för Sverige.⁴⁴ Enligt 2 kap. 3 § LÅFF är det regeringen eller den myndighet som regeringen utser som meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Regleringen i FÅFF av utsläpp av flytande skadliga ämnen i bulk utgår från kategorierna enligt MARPOL Annex II, det vill säga kategorierna X–Z och övriga ämnen. Se faktarutan nedan.⁴⁵ Transportstyrelsen har i föreskrifter införlivat IMO:s så kallade IBC-kod, som klassificerar cirka skadliga 500 ämnen i kategorierna X–Z, i Sverige.⁴⁶ Se faktarutan nedan.

Indelningen av flytande skadliga ämnen i bulk i 2 kap. FÅFF

16 § Med IBC-koden avses den internationella koden för konstruktion och utrustning av fartyg som till sjöss transporterar skadliga flytande kemikalier i bulk, antagen av den internationella sjöfartsorganisationen, IMO.

17 § Skadliga flytande ämnen indelas i de fyra kategorierna

X: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en allvarlig risk för marina resurser eller människors hälsa och som därför berättigar till förbud mot utsläpp i den marina miljön,

Y: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en risk för marina resurser eller människors hälsa, eller kan medföra skada på skönhets- och rekreationsvärden eller annat behörligt utnyttjande av havet och som därför berättigar till en begränsning av kvaliteten på och mängden av utsläppet i den marina miljön,

Z: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en mindre risk för marina resurser eller människors hälsa och därför berättigar till mindre stränga begränsningar av kvaliteten på och mängden av utsläppet i den marina miljön, andra substanser (AS): ämnen som återfinns i kolumnen för föroreningskategorier i kapitel 18 i IBC-koden och som vid en bedömning har befunnits falla utanför kategori X, Y eller Z.

Till skadliga flytande ämnen skall räknas de ämnen som förtecknats i tabellerna i kapitel 17 och 18 i IBC-koden eller i till denna kod hänförlig förteckning av ämnen som klassificerats som kategori X, Y eller Z men ännu inte införts i koden, dock bara i den mån de omfattas av definitionen i första stycket.

⁴⁴ Se 1 kap. 5 § första stycket LÅFF. Enligt andra stycket gäller även att vid tillämpningen av lagen ska sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatsar beaktas.

⁴⁵ Se 2 kap. 16–17 §§ FÅFF.

⁴⁶ Se 1 § Transportstyrelsens föreskrifter om transport till sjöss av skadliga flytande kemikalier i bulk (IBC-koden), TSFS 2014:136.

Enligt FÅFF gäller vidare att fartyg inte får släppa ut skadliga flytande ämnen av kategori X, Y eller Z inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör Sverige eller en annan medlemsstat i Europeiska unionen. Fartyg får inte heller släppa ut skadliga flytande ämnen av kategori X, Y eller Z på det fria havet. Förbuden gäller även när barlastvatten, tankspolvätska eller andra rester eller blandningar innehåller dessa ämnen.⁴⁷ Det finns dock möjlighet att ändå släppa ut flytande skadliga ämnen, om särskilda utsläppskrav är uppfyllda.⁴⁸ Den svenska regleringen i FÅFF överensstämmer i stort sett med bestämmelserna i MARPOL-konventionen, förutom när det gäller MARPOL:s krav på att fartyget ska vara "proceeding en route" (se avsnitt 2.1.2. ovan). Det kravet har i 2 kap. 23 § 2 FÅFF översatts med att fartyget ska vara "under gång". Den översättningen tillkom 1980, i översättningen till svenska av MARPOL-konventionens bilaga II i samband med att Sverige tillträdde MARPOL-konventionen.⁴⁹ I faktarutan nedan redovisar vi hur de svenska utsläppskraven är formulerade.⁵⁰

Krav i FÅFF för att flytande skadliga ämnen ska få släppas ut i havet

23 § Förbuden i 20 § mot utsläpp av skadliga flytande ämnen gäller inte om följande utsläppskrav är uppfyllda:

1. den ifrågavarande tanken eller tankarna skall, så långt det är praktiskt möjligt, tömmas enligt de utsläppsmetoder som framgår av fartygets lasthanteringsmanual,
2. fartyget skall vara under gång med en fart av minst 7 knop när det gäller fartyg med eget framdrivningsmaskineri eller minst 4 knop när det gäller fartyg som saknar eget framdrivningsmaskineri,
3. utsläppet skall ske under vattenlinjen genom ett eller flera undervattensutlopp och inte överstiga den högsta hastighet som undervattensutsläppsöppningen är konstruerad för, och
4. utsläppet skall ske på ett avstånd av minst 12 nautiska mil från närmaste land där vattendjupet är minst 25 meter.

⁴⁷ 2 kap. 20 § FÅFF.

⁴⁸ 2 kap. 22 § FÅFF.

⁴⁹ MARPOL-konventionen, bilaga II, regel 5, SO 1980:7.

⁵⁰ 2 kap. 23 § FÅFF.

Som en jämförelse har Transportstyrelsen i föreskrifter ställt ytterligare krav än att fartyget ska vara "under gång" när det gäller utsläpp av lastrester i form av fast avfall i specialområden. Det ytterligare kravet är att det ska vara fråga om en resa mellan en avgångshamn och en destinationshamn inom specialområdet.⁵¹ Se faktarutan nedan.

Krav i Transportstyrelsens föreskrifter om utsläpp av lastrester i fast form i specialområden

6 § Trots utsläppsförbudet i 2 §, får följande typer av fast avfall släppas ut i havet i specialområden om fartyget är under gång och utsläppet sker i enlighet med de för varje avfallstyp angivna villkoren nedan.

"..."

2. Utsläpp av lastrester som inte kan tas om hand med hjälp av allmänt tillgängliga metoder för lossning får enbart ske förutsatt att samtliga villkor nedan är uppfyllda:

"..."

d) både avgångshamnen och nästa destinationshamn ligger inom specialområdet, och att fartyget vid resa mellan dessa hamnar inte lämnar specialområdet.

e) det inte finns några tillräckliga mottagningsanordningar tillgängliga i dessa hamnar.

⁵¹ 12 kap. 6 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening mot fartyg, TSFS 2010:96. Transportstyrelsen anger i nothänvisning till föreskriften att den motsvarar MARPOL 73/78 regel V/6.

2.3.2 Sveriges reglering om obligatorisk tankspolning som krav för att utsläpp ska vara tillåtna

Efter lossning av ämnen i kategori X och av trögflytande eller stelnande ämnen i kategorierna Y och Z krävs enligt FÅFF tankspolning och lämning till mottagningsanordning i hamn innan utsläpp i havet får göras enligt utsläppskraven i FÅFF (se den andra faktarutan i avsnitt 2.3.1.).⁵² Se faktarutan nedan.

Krav i FÅFF för utsläpp i havet av ämnen i kategori X, Y och Z

Utsläpp av rester av ämnen av kategori X

26 § En tank som ett ämne av kategori X har lossats från skall spolas innan fartyget lämnar lossningshamnen. Tankspolvätskan skall lämnas till en mottagningsanordning i land.

Transportstyrelsen meddelar föreskrifter om tankspolning och ilandlämning.

Allt vatten som därefter tillförs tanken får släppas ut i havet enligt utsläppsnormerna i 23 och 24 §§. Förordning (2008:1127).

Utsläpp av rester av ämnen av kategorierna Y och Z

27 § Utsläpp av lastrester av ämnen av kategori Y eller Z skall ske i enlighet med bestämmelserna i 23 § samt de rengörings- och utsläppsmetoder som anges i MARPOL 73/78, Annex II, appendix IV, addendum A.

Om lossning av ett ämne av kategori Y eller Z inte utförs enligt lasthanteringsmanualen skall tankspolning ske innan fartyget lämnar lossningshamnen. Transportstyrelsen meddelar föreskrifter om tankspolning och ilandlämning.

För ämnen med hög viskositet eller stelnande ämnen av kategori Y gäller att

1. tankspolning skall ske,
2. tankspolvätskan skall lämnas till en mottagningsanordning till dess tanken är tom, och
3. allt vatten som därefter tillförs tanken får släppas ut i havet enligt utsläppsnormerna i 23 och 24 §§.

Transportstyrelsen har utfärdat kompletterande föreskrifter när det gäller bland annat undantag från utsläppsförbud av ämnen i kategorierna X–Z.⁵³ Se faktarutan nedan där de huvudsakliga föreskrifterna redovisas. Transportstyrelsens föreskrifter avser hur länge tankspolningen ska pågå, hur innehållet i tanken ska hanteras och att verifiering och anteckning av detta ska antecknas i lastdagboken. Vatten som därefter tillförs tanken får släppas ut i havet enligt utsläppsnormerna i FÅFF (det finns dock begränsningar i mängden som får släppas ut, se stycket efter faktarutan). Detta innebär enligt vår bedömning att korrekt genomförd tankspolning och inspektion är

⁵² 2 kap. 26–27 §§ FÅFF.

⁵³ 9 kap. 32–34 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg, TSFS 2010:96.

en förutsättning för att utsläpp som sker efter lossning av flytande skadliga ämnen ska anses vara tillåtna enligt MARPOL-konventionen. Däremot finns inga föreskrifter om att av staten förordnade eller bemyndigade inspektörer ska övervaka (verifiera) tankspolningen och intyga anteckningen i lastdagboken, vilket krävs enligt MARPOL:s regler. Transportstyrelsens föreskrifter anger endast att det är befälhavaren som ansvarar för att tankspolningen verifieras och antecknas i lastdagboken. Se faktarutan nedan.

Transportstyrelsens huvudsakliga föreskrifter om utsläpp av ämnen i kategorierna X, Y och Z

Utsläpp av rester av kategori X

32 § Vid spolning och ilandlämning av rester av kategori X enligt 2 kap. 26 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg ska anvisningarna i lasthanteringsmanualen följas. Tankspolningen ska fortgå till dess att det skadliga ämnets koncentration i utflödet till sådan anordning är lika med eller mindre än 0,1 viktprocent. När den koncentrationsnivån har uppnåtts ska allt innehåll i tanken lämnas till mottagningsanordningen. Befälhavaren ansvarar för att detta verifieras och antecknas i lastdagboken.

Allt vatten som därefter tillförs tanken får släppas ut i havet enligt utsläppsnormerna i 2 kap. 23–24 §§ förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

33 § Transportstyrelsen kan medge undantag från kravet i 32 § om det inte är möjligt att mäta det skadliga ämnets koncentration i utflödet utan att orsaka otillbörlig försening för fartyget. Ett annat likvärdigt förfarande kan då godtas förutsatt att tanken spolats enligt appendix 6 till MARPOL 73/78 annex II. En engelsk version av texten finns i bilaga 7 till dessa föreskrifter.

Följande information ska i sådant fall verifieras och antecknas i lastdagboken:

1. att tanken och dess pump- och rörledningssystem är tömda,
2. att tankspolningen har utförts enligt appendix 6 till MARPOL 73/78annex II,
3. att tankspolvätskan har avlämnats till mottagningsanordning så att tanken är tom.

Utsläpp av rester av kategori Y och Z

34 § Vid tankspolning och ilandlämning av lastrester av kategori Y och Z enligt 2 kap. 27 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg ska tankspolvätskan avlämnas till en mottagningsanordning i lossningshamnen eller en annan hamn, förutsatt att det genom skriftligt intyg kan visas att en sådan anordning finns tillgänglig i den hamnen och att den är lämplig för detta ändamål. För ämnen med hög viskositet eller stelrande ämnen av kategori Y ska tankspolning enligt 2 kap. 27 § tredje stycket 1 förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg ske enligt bestämmelserna i appendix 6 till MARPOL 73/78 annex II. Den engelska texten finns i bilaga 7 till dessa föreskrifter.

Transportstyrelsen har också föreskrivit hur stor så kallad restmängd av ämnen i kategori X–Z som får finnas kvar ombord på fartyget i tankar och rörledningar. För till exempel fartyg byggda från och med 2007 gäller att den kvarblivna restmängden i varje tank och till den hörande rörledningar inte överstiger 75 liter.⁵⁴

När det gäller undantag från MARPOL-konventionens krav på obligatorisk tankspolning (se avsnitt 2.1.3. ovan), är det Transportstyrelsen som på begäran av fartygets befälhavare kan medge sådant. Se faktarutan nedan om förutsättningarna som hänvisar till MARPOL-konventionens undantag.⁵⁵

Grunderna för undantag från krav på tankspolning

Undantag från tankspolning kan medges under förutsättning att

- det i den lossande tanken ska föras last av samma ämne som föregående last eller någon annan last som är förenlig med den lossande lasten och att tanken dessförinnan inte ska rengöras eller används för ballast, eller
- det genom skriftligt intyg kan visas att mottagning av tankspolvätska innehållande lastrester kan ske i destinationshamnen och befälhavaren skriftligen försäkrat att tanken inte avses spolas, rengöras eller barlastas till sjöss, eller
- att lastresterna kommer att avslagnas genom ventilation.

⁵⁴ Se 9 kap. 18 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg, TSFS 2010:96.

⁵⁵ Transportstyrelsen, "Undantag från prewash", hämtad 2024-04-17, med hänvisning till MARPOL-konventionen Annex II regel 13.4.

Bilaga 3. Exempel på avvikande fartygsrörelser kopplade till tankrengöring

I denna bilaga redovisar vi exempel där Kustbevakningen har noterat avvikande rörelsemönster hos kemikalietankfartyg efter lossning eller innan lastning i svensk hamn. Exemplet ges i form av bilder från Kustbevakningens system för sjöövervakning Sjöbasis. Kustbevakningen har avidentifierat fartygens namn och personuppgifter kopplade till fartygen.⁵⁶

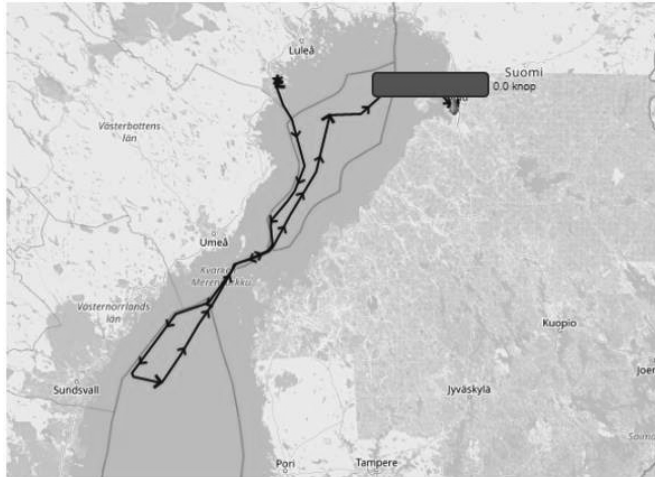
Utsläpp av lastrester i havet kan under vissa förutsättningar vara tillåtna.⁵⁷ Men Sveriges reglering om att fartyget ska vara "under gång" ger utrymme för en vidare tolkning av när utsläpp är tillåtna, jämfört med MARPOL-konventionens krav på att fartyget ska vara "proceeding en route". Sveriges reglering gör det möjligt för kemikalietankfartyg att lämna hamnen efter lossning, färdas i avvikande rörelsemönster för att släppa ut skadliga ämnen och sedan gå tillbaka till den hamnen eller till en ny destinationshamn för lastning.

⁵⁶ E-post från Kustbevakningen 2024-02-29.

⁵⁷ Se bilaga 2, avsnitt 2.1.

Fartyg 1

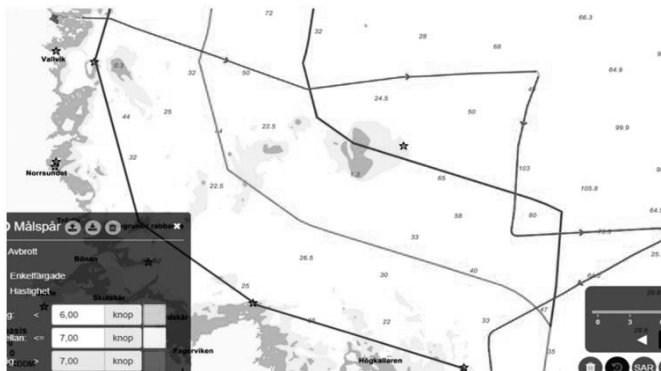
Detta tankfartyg lämnade svensk hamn med en finsk hamn som destinationshamn. I stället för att färdas med en rak kurs mot den finska hamnen färdades fartyget söder om Kvarken innan det gick norrut mot den finska hamnen.



Källa: Kustbevakningen

Fartyg 2

Detta fartyg lämnade svensk hamn och påbörjade avvikande rörelser utanför svenskt territorialvatten.



Källa: Kustbevakningen

Fartyg 3

Detta fartyg lämnade svensk hamn med en annan svensk hamn som destinationshamn. I stället för att färdas med en rak kurs mot destinationshamnen gick fartyget först utanför svenskt territorialvatten innan det satte kurs mot destinationshamnen.



Källa: Kustbevakningen

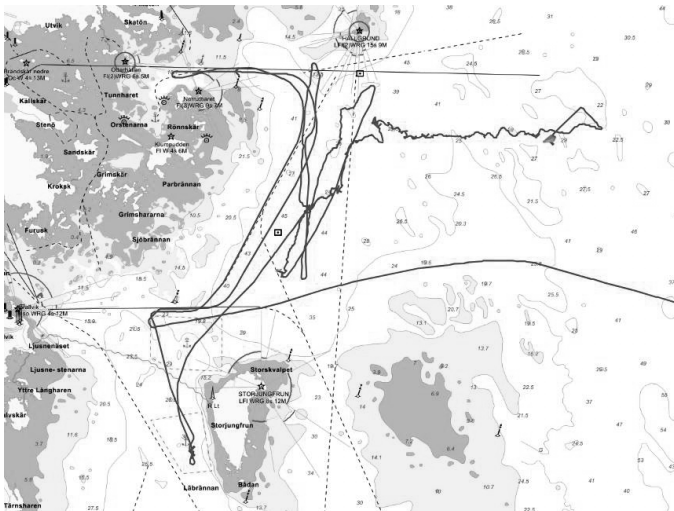
Fartyg 4

Detta fartyg lossade last i en svensk hamn och hade sedan en svensk hamn vid Bottenhavet som destinationshamn. Innan fartyget gick norrut mot Bottenhavet, färdades det i avvikande rörelsemönster motsvarande cirka 50 landmil.



Källa: Kustbevakningen

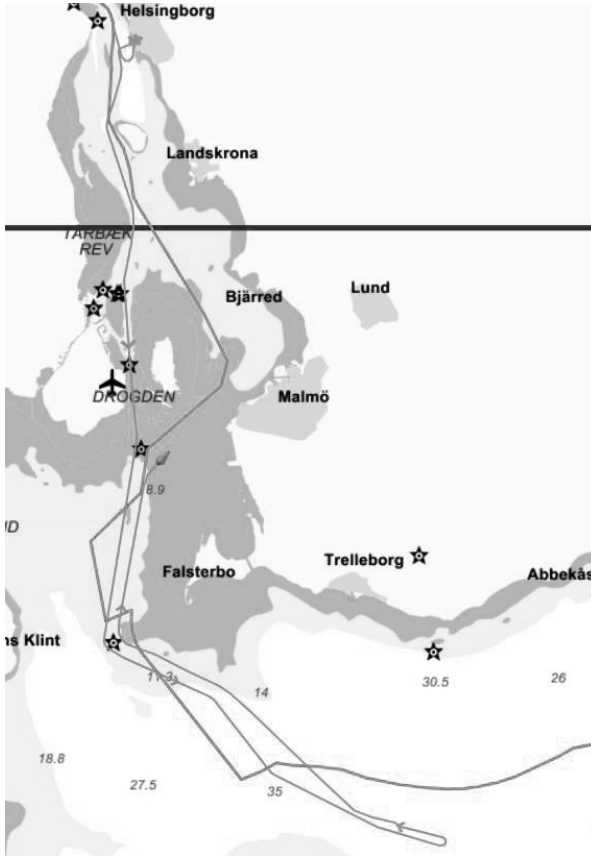
På bilden nedan hade samma fartyg kommit upp i Bottenhavet. Innan det anlöpte destinationshamnen färdades fartyget i ytterligare avvikande rörelsemönster.



Källa: Kustbevakningen

Fartyg 5

Detta fartyg lämnade en svensk hamn med en närliggande svensk hamn som destinationshamn. I stället för att gå direkt till destinationshamnen, färdades fartyget först ytterligare söderut utanför svenskt territorialvatten på sydkusten innan det gick tillbaka norrut mot destinationshamnen.



Källa: Kustbevakningen

Bilaga 4. Finansiering från havs- och vattenmiljöanslaget 1:11 till utredningar med mera om skrubbervatten och lastrester

Anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* disponeras av Havs- och vattenmyndigheten och får användas för att stödja Sveriges genomförande av flera EU-direktiv som till exempel vattendirektivet och havsmiljödirektivet. Havs- och vattenmyndigheten får disponera medel enligt anslagspost 2.1 för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer.⁵⁸

Havs- och vattenmyndigheten har på vår begäran sammanställt uppgifter om studier och utredningar med mera, med koppling till utsläpp av skrubbervatten och lastrester, som under perioden 2019–2023 finansierats med medel från havsmiljöanslaget 1:11. Tabellen nedan visar Havs- och vattenmyndighetens sammanställning av de efterfrågade uppgifterna.

Tabell 1 Sammanställning av finansiering från havs- och vattenmiljöanslaget 1:11 av studier och utredningar med koppling till utsläpp av skrubbervatten och lastrester 2019–2023

År	Uppdrag	Utförare	Finansiering i kronor
2019	Miljövänligare sjöfart, deluppdrag 2 och 4, kemikalieutsläpp från fartygs tankrengöring, osynliga utsläpp från sjöfart.	Chalmers tekniska högskola	482 450
2020	Miljövänligare sjöfart, deluppdrag miljöeffekter från utsläpp av skrubbervatten och expertstöd ICES-WGSHIP.	Chalmers tekniska högskola	1 400 000
2021	Jämförande studie av farliga ämnen i skrubbervatten med andra källor, deltagande i ICES-WGSHIP och modellering av utsläpp av tvättvatten inom OSPAR-området.	Chalmers tekniska högskola	1 374 964
2022	Kartläggning av miljöstatus i Östersjön från farliga ämnen från skrubbervatten och analys av AIS-data för detektion av anomalier i kemikalietankers beteende.	Chalmers tekniska högskola	600 000
2022	Översättning av rapporten "Tankrengöring och dess påverkan på havsmiljön", för att möjliggöra spridning internationellt, bland annat till HELCOM.	Havsmiljöinstitutet	100 000
2022	Genomförande av konferens om tankrengöring.	Havsmiljöinstitutet	50 000
2023	Framtagande av rapport till OSPAR EIHI om skrubbers, förslag till rekommendation och expertdeltagande på internationella möten om sjöfartens miljöpåverkan, till exempel om skrubbervattens påverkan på den marina miljön.	Chalmers tekniska högskola	400 000

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, svar på skriftliga frågor, 2024-02-14.

⁵⁸ Regeringsbeslut KN2023/04638.

Bilaga 5. Riksrevisionens frågor till länsstyrelserna i kustlänen

Frågor om avfallshanteringsplaner och mottagningskapacitet

1. Har länsstyrelsen miljötillsyn över hamnverksamhet i någon/några handels- och industrihamn/-ar i länet?

Ja / Nej

– Om nej, behöver länsstyrelsen inte svara på övriga frågor. Vi ber er dock att skicka tillbaka formuläret till oss.

2. Ingår handels- och industrihamnarnas avfallshanteringsplaner som en grund i länsstyrelsens miljötillsyn över hamnverksamheten?

Ja / Nej

3. Ingår bedömning av mottagningsanordningarnas kapacitet (avseende dels avfallsslag inklusive flytande skadliga ämnen, dels mängd) i länsstyrelsens miljötillsyn över hamnverksamhet i handels- och industrihamnar?

Ja / Nej

Öppen fråga

4. Har länsstyrelsen några synpunkter på Transportstyrelsens prövning av och tillsyn över handels- och industrihamnarnas avfallshanteringsplaner? Om ja, beskriv nedan kortfattat länsstyrelsens synpunkter.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, Edholm, Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Carlson

Regeringen beslutar skrivelse 2024/25:87 Riksrevisionens rapport om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet Riksrevisionens rapport om statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet

