



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

Riksrevisionen 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.

Riksrevisorn 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

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

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 regleringen 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 avfallshantering 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 miljötillstånd 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 båtottenfärg 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), SÖ 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 spolvätskan 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., *Förbjud 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 provning 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 miljödifferentiering 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 havsmiljöpolitikens 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 transportpoliska 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 miljö mässigt 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 miljö kvalitetsmålen 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 miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18). Se i fråga om regler om utsläpp och mottagning av avfall från fartyg: LÅFF, FÅFF, 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 § FÅFF.

³⁶ Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg följs. Se 6 kap. 5 a § LÅFF, 6 kap. 15 § FÅFF 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 miljökvalitetsmålen 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, miljöräddningstjänst 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 miljökvalitetsmålen 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 miljökvalitetsnormer 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 miljöräddningstjänst 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 fossilsfria 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 § LÅFF.

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

⁵³ Se 2 kap. 3 § LÅFF.

⁵⁴ Se 3 kap. 10 § FÅFF.

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 miljödifferentiering 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 samlande 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 yttäckande 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 högsavvligt 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 § LÅFF och 7 kap. 3 § FÅFF. 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 skrubbevatten
- 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 skrubbevatten. 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 skrubbevatten 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 skrubbevatten

3.1.1 Global utveckling mot mer reglering av utsläpp av skrubbevatten

Globalt sett har det till och med 2023 införts förbud eller begränsningar avseende utsläpp av skrubbevatten 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 skrubbevatten 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 utsläpps begränsningar gällande skrubbevatten i sina territorialvatten. IMO förde i juni 2022 fram att medlemsstaterna bör överväga att begränsa eller förbjuda utsläpp av skrubbevatten 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 utsläpps begränsningar 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 skrubbevatten inom sina territorialvatten.⁸⁵

3.1.2 Sverige har ännu inte reglerat utsläpp av skrubbevatten nationellt

Sverige har ännu inte reglerat utsläpp av skrubbevatten 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 skrubbevatten.⁸⁷ I redovisningen av uppdraget utredde Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen även möjligheterna till reglering av utsläpp av skrubbevatten 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 återrapporeringen 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 skrubbevatten 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. Samråd 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, bukter 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 miljöns 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 rutten 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 II 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 tvättvatten 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 § FÅFF utifrån delegation i 3 kap. 2 § LÅFF. 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 § FÅFF.

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 godkänns 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 åiterrapporteringar 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 fullständigt 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 LÅFF, 3 kap. 12 och 13 § 1 FÅFF 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 händelsestyd. 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 miljö sanktionsavgift. 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 miljö tillsynsmyndigheterna gör sådana bedömningar i sin tillsyn över hamnverksamhet.

Transportstyrelsen har ansvar för tillsyn över mottagning av avfall från fartyg medan miljö tillsynsmyndigheterna¹⁷⁰ har ansvar för tillsyn över hanteringen efter mottagning. Transportstyrelsens tillsyn gäller själva mottagningsanordningarna, till

¹⁶⁷ Se 6 kap. 5 § LÅFF och 6 kap. 15 § FÅFF. 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 miljö tillsynsmyndighet över hamnverksamhet, men kan överlåta den tillsynen till kommuner. Se 29 § första stycket 1 och 29 § andra stycket miljö tillsynsförordningen (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 miljödifferentering 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 miljödifferentering av farledsavgifterna i sig är ett svagt incitament för rederier att sluta använda högsvavligt fartygsbränsle i kombination med skrubber. Miljödifferenteringen 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 miljödifferenteringen.

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 båtlin finns i några av åtgärdsprogrammen åtgärder som gäller båtbottnfärger, latrintömning och nedfall av försurande ämnen.

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

¹⁹⁹ Se avsnitt 3.1.2.

skrubbevatten. 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 Anmällda brott mot LÅFF och Kustbevakningens förundersökningar av sådana brott 2019–2023

	2019*	2020	2021	2022	2023
Anmällda 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 anmällda brott, andel	48 %	33 %	43 %	81 %	71 %
Nedlagda förundersökningar i förhållande till anmällda 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 misstänkts 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 förbjudet 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 lågsavvligt bränsle i stället för högsavvligt 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 Scrubber 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 anlöp 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 lågsvavligt 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 skrubbevatten 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 skrubbevatten. Många andra länder har infört förbud eller begränsningar av sådana utsläpp. Till exempel inför Danmark 2025 ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten inom hela sitt territorialvatten, med hänvisning till den stora miljöbelastningen. Både den Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och EU har lyft fram möjligheten till nationella utsläpps begränsningar 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 skrubbevatten 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 skrubbevatten 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 ottydligheter 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 ottydligheten 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 miljödifferntiering 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 utsläppsminskningar 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 miljödifferenziering av farledsavgiften är ett svagt incitament för att minska utsläpp av skrubbevatten och lastrester

Granskningen visar att Sjöfartsverkets nedsättning av farledsavgiften, som kallas miljödifferenziering, 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 miljödifferenzieringen styr mot sänkt miljöpåverkan från sjöfarten. En åtgärd som kan ge nedsättning av farledsavgiften är att byta till lågsvavligt bränsle i stället för att använda högsvavligt 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 lågsvavligt bränsle. Riksrevisionen bedömer att miljödifferenzieringen därmed är ett svagt incitament för rederier att sluta använda högsvavligt 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 miljödifferenzieringen.

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 Östersjöområdet 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, bukten 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 skrubbevatten 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 rökgasreningsutrustning (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 miljökvalitetsmålen 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. *Förbjud 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 scrubbervand 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_AnlageII.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.

Sjøfartsdirektoratet, "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.

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.

