



Förordning om koldioxidutsläpp från fartyg

2012/13:FPM147

Miljödepartementet

2013-08-26

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 480

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013

Sammanfattning

Förslaget innebär att krav införs gällande övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från stora fartyg (över 5 000 bruttoton) som trafikerar EU:s hamnar. Fartygsägare kommer behöva rapportera mängden koldioxid som släpps ut på resor till, från och mellan hamnar inom EU. Fartygsägarna kommer också att vara skyldiga att lämna vissa andra uppgifter, till exempel uppgifter för att fastställa fartygens energieffektivitet. Det föreslås att reglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2018.

Kommissionens ambition är att EU ska anta ett system som kan bli förebild för ett globalt system. EU-reglerna ska vara tillräckligt flexibla för att kunna anpassas till globala regler om och när ett globalt system för övervakning, rapportering och verifiering inrättas.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle ett system för övervakning, rapportering och verifiering minska koldioxidutsläppen med upp till 2 procent år 2030 jämfört med om inga åtgärder vidtas. Systemet skulle också minska nettokostnaderna för fartygsägarna med upp till 1,2 miljarder euro per år fram till 2030.

Kommissionens förslag gällande övervakning, rapportering och verifiering är en del av en större strategi som presenterades samtidigt som förslaget den 28 juni 2013. Två ytterligare steg är tänkta för framtiden, utsläppsmål för

sjöfarten samt ett framtida marknadsbaserat styrmedel. Anledningen till att förslaget om övervakning, rapportering och verifiering läggs fram först är att detta steg är nödvändigt för att kunna komma vidare med de andra två stegen.

Regeringen stödjer ett system som syftar till att minska koldioxidutsläppen från internationell sjöfart. Regeringen anser, i likhet med kommissionen, att ett sådant system bäst införs globalt och att regelverk tas fram via Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Inom IMO har förberedande arbete inletts gällande övervakning, rapportering och verifiering samt även till viss del operationella/tekniska styrmedel för att minska koldioxidutsläpp från fartyg. Regeringen anser att Sverige ska agera föregångare i arbetet med att minska den internationella sjöfartens klimatpåverkan, såväl inom EU som IMO. Det svenska agerandet inom EU ska ha utgångspunkten att EU ska påskynda och inte hindra IMO-förhandlingarna.

Regeringen stödjer kommissionens inriktning att övervakningen i så stor utsträckning som möjligt ska ske med hjälp av befintliga dokument, utrustning och organisationer. Ambitionen att begränsa redarnas praktiska administrativa hantering i samband med rapporteringen är viktig. Storleksgränsen för vilka fartyg som ska omfattas av rapporteringskraven är väsentlig och regeringen avser närmare studera vilken gränsen bör vara.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Utsläpp från den internationella sjöfarten svarar enligt IMO för cirka 3 procent av de globala utsläppen av växthusgaser. Inom EU står den internationella sjöfarten för cirka 4 procent av utsläppen av växthusgaser. Utan åtgärd väntas utsläppen öka i framtiden, på grund av den förväntade ökningen av internationell handel.

Inom IMO har diskussioner kring den internationella sjöfartens växthusgasutsläpp pågått sedan mitten av 1990-talet men intensifierats de senaste åren. Juli 2009 kom IMO:s miljökommitté, MEPC, överens om att arbeta med dels ett paket av tekniska och operationella styrmedel för att reducera växthusgaser och dels om en arbetsplan för arbetet med att ta fram marknadsbaserade styrmedel för att ytterligare kunna reducera utsläppen av växthusgaser.

Sedan 2009 har utvecklingen av tekniska och operationella styrmedel delvis varit framgångsrik men processen har varit långsam. Juli 2011 kom MEPC överens om energieffektiviserings-designindex (EEDI) gällande nya fartyg samt om ett krav på energieffektiviseringsplan (SEEMP) ombord alla fartyg. I samband med beslutet angående EEDI och SEEMP beslöt även MEPC att en resolution gällande tekniköverföring skulle antas och denna resolution antogs slutligen i maj 2013.

Gällande marknadsbaserade styrmedel tillsatte MEPC en expertgrupp som gjorde en översiktlig analys av olika styrmedelsförslag och lämnade sin rapport 2011. Expertgruppen förordade dock inget system framför något annat. Flertalet nya styrmedelsförslag/reviderade styrmedelsförslag samt vissa förslag kring övervakning, rapportering och verifiering har inkommit från olika länder sedan dess. Vid kommande MEPC (våren 2014) kommer dessa förslag kunna diskuteras mer ingående då ovannämnda resolution är antagen. Förhandlingarna om den förhindrade under lång tid arbetet med övriga växthusgasrelaterade frågor. Sverige deltar aktivt i de informella diskussioner/möten som för närvarande pågår inför nästa MEPC gällande växthusgasreducering.

Parallellt med arbetet inom IMO har EU försökt driva på för att minska växthusgasutsläppen från internationell sjöfart. När klimat- och energipaketet antogs 2009 så beslutades även att utifall vare sig något internationellt avtal som inkluderar minskningsåtagande för utsläpp från internationell sjöfart under IMO har godkänts av medlemsstaterna eller något sådant avtal under UNFCCC har godkänts av gemenskapen senast den 31 december 2011, bör kommissionen lägga fram ett förslag om att inkludera utsläpp från den internationella sjöfarten inom EU:s åtagande om utsläppsminskningar med målsättningen att den föreslagna rättsakten ska träda i kraft senast 2013 (se direktiv 2009/29/EG). Båda dessa datum har passerats.

I Vitbok "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" från 2011 finns målsättningen att fram till år 2050 minska EU:s koldioxidutsläpp från bunkerolja för sjöfart med 40 procent (om möjligt med 50 procent). I analysen bakom "Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050", som också presenterades 2011, uppskattas möjliga minskningar av sjöfartens växthusgasutsläpp till mellan 54 och 67 procent år 2050.

Samtidigt som förslaget för övervakning, rapportering och verifiering (monitoring, reporting and verification; MRV) presenterades den 28 juni 2013 presenterade kommissionen ett meddelande om en europeisk strategi för att integrera internationell sjöfart i EU:s övergripande ramverk för växthusgasminskning. De steg som är tänkta gällande sjöfarten är:

- MRV gällande koldioxidutsläppen
- utsläppsmål för sjöfarten, samt
- ett framtida marknadsbaserat styrmedel.

Anledningen till att förslaget om MRV läggs fram först är att detta steg är nödvändigt för att kunna utveckla de andra två stegen.

Avsikten med förslaget är att etablera ett system för övervakning, rapportering och verifiering av storleken på koldioxidutsläppen från sjöfarten som ett första steg i arbetet med att minska utsläppen från detta transportsätt. Det långsiktiga målet är att bygga upp ett system som kan bli en förebild för internationellt rapportering om sjöfartens utsläpp av koldioxid och att möjliggöra införandet av styrmedel. Systemet ska dessutom kunna användas för att få fram information om åtgärders effektivitet och på så sätt i längden bidra till att sjöfarten minskar sina utsläpp och sänker sina kostnader.

Avsikten med det förslag som EU-kommissionen nu har lagt fram är att skapa en EU-omfattande rättslig ram för att möjliggöra att samla in och publicera verifierade årliga uppgifter om koldioxidutsläpp från alla stora fartyg som använder EU:s hamnar, oavsett var fartygen är registrerade (flaggstat). Den administrativa bördan av förslaget ska minimeras genom att basera kraven på dokument och utrustning som redan finns ombord på fartygen. Rederierna/fartygsägarna kan välja den övervakningsmetod de själva föredrar.

För att verifiera uppgifterna om utsläppens storlek ska de befintliga organen och strukturerna utnyttjas. Det föreslås att ett dokument om överensstämmelse som utfärdats av en oberoende kontrollör måste finnas ombord på fartygen och att detta ska inspekteras av medlemsstaternas myndigheter (hamnstatskontroll).

I korthet innebär förslaget:

- Databasinsamling av koldioxidutsläpp och viss övrig information kring fartygens effektivitet. Fartygsägarna ges fyra alternativ för att beräkna detta. Kartläggningen utgår från data om bränsleförbrukningen och om bränsletyp i loggböcker, middagsrapporter och bunkerkvitton.
- Användning av redan existerande strukturer och aktörer inom sjöfartssektorn, speciellt klassificeringssällskap (recognized organisations, RO) för att verifiera utsläppsrapporterna och för att utfärda dokument som visar att reglerna efterlevs.
- Mindre fartyg exkluderas, under 5 000 bruttoton, vilka representerar 40 procent av flottan men enbart 10 procent av de totala utsläppen.
- Fartyg som använder EU:s hamnar omfattas, det vill säga resor inom EU samt resor från EU-hamn till första hamn utanför EU och resor från sista hamn utanför EU till EU-hamn.
- MRV-systemet ska utformas så flexibelt att det enbart med hjälp av enkla justeringar ska kunna anpassas till ett eventuellt kommande globalt MRV-system.
- Mer specifika regler kring verifiering och övervakning behöver tas fram. Kommissionen föreslås få mandat att utfärda delegerade akter kring detta.

- Elektroniska mallar ska användas för insamlandet av data.
- Kommissionen assisteras av den europeiska sjösäkerhetsmyndigheten, EMSA.

Kommissionens förslag är att andra klimatpåverkande utsläpp än koldioxid för närvarande inte ska omfattas. Orsaken är att en sådan kartläggning är väsentligt mer komplex än en kartläggning av koldioxidutsläppen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ingen svensk lagstiftning reglerar hur den internationella sjöfarten rapporterar växthusgasutsläpp.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget kan genomföras inom ramen för EU:s befintliga budget. EMSA:s kostnader för att administrera systemet bör kunna begränsas till 0,5 miljoner euro per år.

I kommissions konsekvensanalys behandlas och jämförs flera olika alternativ för marknadsbaserade styrmedel samt ett alternativ där enbart MRV införs. Analysen visar, i enlighet med tidigare analyser för sjöfartssektorn, att det finns stora potentialer för utsläppsminskningar.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle införandet av enbart ett system för MRV (vilket är vad kommissionens nu liggande förslag innebär) minska koldioxidutsläppen med upp till 2 procent år 2030 jämfört med om inga åtgärder vidtas. Systemet skulle också minska nettokostnaderna för fartygsägarna med upp till 1,2 miljarder euro år 2030. Besparingen sker genom att marknadsbarriärer antas försvinna då ägarna får ökad information kring bränslekostnaderna vilket förväntas leda till ökad bränsleeffektivitet. Genomförandekostnaden av förslaget uppskattas av kommissionen till omkring 26 miljoner euro per år. I dagsläget finns det 170 registrerade svensklagrade fartyg med en storlek över 5 000 bruttoton som skulle kunna påverkas av förslaget. Dessutom finns det ett flertal fartyg som är svenskkontrollerade men har utländsk flagg som skulle påverkas av förslaget.

Staten kan få ökade kostnader av förslaget som en följd av något utökade hamnstatskontroller. Dessa kostnader bedöms vara små och rymmas inom nuvarande ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer ett system som syftar till att minska koldioxidutsläppen från internationell sjöfart. Regeringen anser, i likhet med kommissionen, att

ett sådant system bäst införs via IMO. Inom IMO har förberedande arbete inletts gällande övervakning, rapportering och verifiering samt även till viss del operationella/tekniska styrmedel för att minska koldioxidutsläpp från fartyg. Regeringen anser att Sverige ska agera föregångare i arbetet med att minska den internationella sjöfartens klimatpåverkan, såväl inom EU som IMO. Det svenska agerandet inom EU ska ha utgångspunkten att EU ska påskynda och inte hindra IMO-förhandlingarna.

Regeringen är positiv till kommissionens inriktning att övervakningen i så stor utsträckning som möjligt ska ske med hjälp av befintliga dokument, utrustning och organisationer. Regeringen ska verka för att begränsa redarnas praktiska administrativa hantering och tillhörande kostnader i samband med rapporteringen i enlighet med regeringens regelförenklingsstrategi. Ambitionen ska vara att inte försämra sjöfarten förutsättningar i förhållande till andra trafikslag. Storleksgränsen för vilka fartyg som ska omfattas av rapporteringskraven är väsentlig och regeringen avser närmare studera vilken gränsen bör vara. Det är positivt att förslaget inte innehåller någon särreglering på lokalnivå utan omfattar allt EU:s farvatten och samtliga fartyg som anlöper EU:s hamnar.

Regeringen avser studera kommissionens konsekvensanalys vidare, särskilt rörande framtida kostnader för sjöfartsnäringen.

Regeringen bedömer att kommissionens förslag innebär att regler med avsevärd substans kommer att antas i delegerade akter. Regeringen analyserar lämpligheten av detta.

Fartyg som är förstärkta för gång i is har högre bränsleförbrukning, inte bara under vintersäsongen utan året runt. Regeringen anser att detta förhållande ska beaktas när deras bränsleförbrukning redovisas och analyseras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstaters ståndpunkter är ännu ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 192(1). Syftet är att i enlighet med artikel 191(1) stödja åtgärder som begränsar klimatförändringarna genom att säkerställa att utsläppen av växthusgaser övervakas och rapporteras.

Ordinarie beslutsförfarande tillämpas (Europaparlamentet medbeslutande, kvalificerad majoritet i rådet).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens bedömning är att syftet inte kan nås på något enklare sätt och att förslaget är i linje med subsidiaritetsprincipen och proportionellt.

Mervärdet av en EU-åtgärd inom detta område hör ihop med den gränsöverskridande karaktären av internationella transporter. Internationell sjöfart går inte att reglera på ett effektivt sätt via nationell lagstiftning. Regeringen delar kommissionens uppfattning gällande subsidiaritetsprincipen men anser samtidigt att för att få en effektiv lagstiftning gällande minskning av växthusgasutsläpp från internationell sjöfart krävs globala regelverk.

MRV-förslaget ska baseras på redan idag existerande dokument, strukturer och organisationer för sjöfarten. Ingen extra utrustning krävs av fartygsägaren. Fartyg under 5 000 bruttoton undantas enligt förslaget från lagstiftning då dessa står för en mindre del av växthusgasutsläppen. Regeringen har inga invändningar mot förslaget med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen avser att remittera förslaget.

Förslaget presenterades i rådsarbetsgruppen för miljö den 5 juli 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

IMO	International Maritime Organization – Internationella sjöfartsorganisationen (under FN)
MRV	Monitoring, reporting and verification - övervakning, rapportering och verifiering