|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | |
| **Rådspromemoria** | | |
| Bilaga 2 | |  |
| 2011-12-08 |  | |
|  |  | |

|  |
| --- |
| **Miljödepartementet** |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Rådets möte den 19 december 2011

**Dagordningspunkt 4**

Lägesrapport om svavelhalten i marina bränslen.

**Dokument:**

12806/11

Tidigare dokument:

|  |
| --- |
|  |
| Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om änd­ring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bräns­len.  Sammanfattning av konsekvensanalysen. Följedokument till Förslaget till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen.  SEC(2011)918  Commission Staff Working Paper – Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/32/EC as regards the sulphur content of marine fuels. (Ej tillgänglig på svenska). |
|  |

Tidigare behandlad vid samråd i EU-nämnden: Nej.

Bakgrund

Rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska sva­vel­halten i vissa flytande bränslen innehåller bl.a. bestämmelser med syfte att minska utsläppen av svaveloxider från fartyg inom EU. Genom Euro­pa­parlamentets och rådets direktiv 2005/33/EG av den 6 juli 2005, inför­livades FN:s sjöfartsorganisation, IMO (Inter­national Maritime Orga­nization), internationella regler om minsk­ning av utsläp­pen av svavel­oxider från fartyg. Direktivet innehåller en klausul om att kommis­sionen ska se över bestäm­melserna om sva­velhalten i bränslen efter­som man förutsåg behovet av att framgent genomföra ytterligare minsk­ningar av utsläppen från sjö­farten.

De internationella reglerna om utsläppen av svaveloxider från fartyg finns i Mar­polkonventionens bilaga VI som trädde i kraft den 19 maj 2005. Sverige är part till denna bilaga. I oktober 2008 antog IMO änd­ringar av bilagan. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 juli 2010. Syftet med direktivförslaget är att införliva dessa ändringar. Det har föregåtts av ett offentligt samråd som var öppet för alla berörda par­ter (t.ex. orga­nisa­tioner, medlems­stater, icke-statliga organisationer och allmänheten) under perioden 29 okto­ber 2010-5 januari 2011. Förslaget överens­stäm­mer även med Europa 2020-strategin[[1]](#footnote-1) som har som centralt mål att främja en resurseffektiv, grönare och mer kon­kur­renskraftig ekonomi.

Under rådets möte kommer ordföranden att presentera en lägesrapport och informera om hur arbetet fortskrider. Ett rådsbeslut om en gemen­sam position inför förhandlingarna om en eventuell överenskommelse i första läsning med Europaparlamentet, bör kunna fattas under första halvåret 2012.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Lägesrapport. Inget beslut kommer att fattas.

Svensk ståndpunkt

Den viktigaste frågan för svensk del är datum när de skärpta kraven på svavelhalten i bränslen som används i svavelkontrollområdena i Öster­sjön, Nordsjön och Engelska kanalen ska tillämpas. Regeringen föreslår att Sverige stödjer att det ska ske i enlighet med IMO:s beslut men driver att samma gräns­värde ska tillämpas inom hela EU från och med den 1 januari 2015. Motiven till detta är att det skapar likartade konkurrens­villkor samt att det finns star­ka hälso- och miljöskäl. I södra Europa skärps kraven på svavelhalten först 2020 och då endast till en nivå som är fem gånger högre.

En annan prioriterad fråga för svensk del är att fartygsägarna får möjlig­het att använda alternativa reningsmetoder, så som scrubbers som är en utrustning för att rena rökgaser, istället för lågsvavligt bränsle. För regeringen är det centralt att denna möjlighet finns och det är därför vik­tigt att de tekniska föreskrifterna om scrubbers antas utan dröjsmål.

Kommissionen har presenterat en s.k. ”verktygslåda” som visar på åtgär­der som kan utnyttjas för att minska kostnaderna för de berörda aktö­rerna. Regeringens uppfattning är att de länder som får de största kost­nadsökningarna bör prioriteras när kommissionen fördelar medel till pilotprojekt inom området.

Regeringen föreslår att Sverige är kritisk till merparten av de förslag som innebär att kommis­sionen får rätt att ändra direktivet genom s.k. delege­rade akter. I flera fall innebär det enligt regeringens bedömning att kommissionen kan påverka den reella substansen. I några fall kan det dock vara motiverat med ändringar genom delegerade akter:

* Anpassning av direktivet ifall IMO i enligt med sitt beslut från 2008, efter en översyn, beslutar om en senare­läggning när det globala kravet skärps till 0,5 viktprocent svavel från 2020 till 2025.
* När tekniska tillämpningsföreskrifter för alternativa reningsmeto­der ska fastställas (det är brådskande).
* Bestämmelser om den praktiska utformningen av rapporteringen till kommissionen.

Europaparlamentets inställning

Votering om förslag till betänkande i ENVI-utskottet är planerad till den 20 december 2011. Votering i plenum är planerad till april 2012.

Rapportö­ren (Satu Hassi (FI, De Gröna) föreslår bl.a. att gränsvärdet 0,1 viktprocent svavel ska tillämpas inom hela EU från och med den 1 janu­ari 2015.

Förslaget

Lägesrapporten

Ordföranden ska presentera en lägesrapport om hur arbetet fortskrider.

Följande fem huvudfrågor har identifierats av ordföranden:

* Problem som beror på att rätt bränsle inte finns tillgängligt.
* Krav som går utöver IMO:s beslut, i praktiken krav på att passage­rarfartyg efter 2020 ska använda bränsle med låg svavelhalt även utanför SECA.
* Datumet när IMO:s skärpning av de globala kraven ska ske och beslutsprocessen kring detta.
* Överensstämmelse med IMO:s regler om beslut om SECA och alternativa metoder att begränsa utsläpp.
* Vad som kan beslutas med delegerade akter.

Information om ärendet

Ärendet kommer nu att fortsätta behandlas av det inkommande danska ordförandeskapet, som har som ambition att nå en överenskommelse i första läsning med Europarlamentet.

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

#### Generellt tak för svavelhalten i marina bränslen

Kommissionen föreslår att det införs ett tak om 3,5 viktprocent svavel för det marina bränsle som säljs inom EU-ländernas territorium. Fr.o.m. den 1 januari 2020 ska gränsvärdet sänkas till 0,50 viktprocent. Denna sänk­ning ska enligt Marpolkonventionen föregås av en utvärdering av tillgången på lågsvavligt bräns­le. Kommissio­nen föreslås få befogenhet att anta delegerade akter genom vilka datumet för när gränsvärdet 0,50 viktprocent svavel ska tillämpas kan skjutas fram till den 1 januari 2025 om utvärderingen visar på en brist i tillgången.

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

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

#### Svavelhalt i marina bränslen i s.k. ECAs

Regler om skärpta krav vad gäller svavelhalten i marina bränslen som används inom s.k. svavelkontrollområden införs i EU-lagstiftningen. Inom EU finns två sådana för svavel: Nordsjöområdet med Engelska kanalen respektive Östersjö­området. Motsvarande regler kommer att införas längs Nordamerikas öst- och västkust samt runt Puerto Rico. Reglerna innebär att marint bränsle som används inom dessa områden inte får innehålla en svavelhalt som överstiger 1,0 viktpro­cent och fr.o.m. 1 januari 2015 0,10 viktprocent.

#### Regler om alternativa metoder att minska utsläppen

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

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

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

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

#### Medlemsstaternas kontroll av marint bränsle

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

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

#### Utövande av delegering

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

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

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

#### Införlivande

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

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Svavelhalten i marina bränslen regleras i förordningen (1998:946) om sva­velhaltigt bränsle. EU:s direktiv 1999/32/EG, ändrat genom direktiv 2005/33/EG, om svavelhalten i vissa flytande bränslen, är införd i svensk rätt genom förordningen.

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

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

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenserna har analyserat av flera instanser. Förutom kommis­sio­nens konsekvensanalys har även Sjöfartsverket gjort en konsekvens­ana­lys på uppdrag av regeringen.

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

#### Kommissionens konsekvensanalys

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

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

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

#### Sjöfartsverkets konsekvensanalys

Verkets beräkningar förutsatte att de skärpta kraven möts genom bräns­lebyte, inte med rökgasrening. Sammantaget bedömdes att bränslekost­naderna skulle öka ca 50-55 procent för sjöfartsnäringen. För fartyg som endast används inom svavelkontrollområdena beräknades bränslekostna­derna öka 70 procent. För sjöfartens totala transportkostnader beräknas ökningen bli 20 – 28 procent. Per ton sett beräknas ökningen till mellan 20 och 100 kronor beroende på transportupplägg, fartygsstorlek och fyllnadsgrad och om det finns returlaster. Vidare visade rapporten att det finns risk för en viss överflyttning av godstransporter från sjöfart till väg och järnväg.

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

1. Strategin återfinns i kommissionens meddelande Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010) 2020 slutlig [↑](#footnote-ref-1)