

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av den reviderade bilagan VI till 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av däri senare införda ändringar samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den reviderade bilagan VI och i de ändringar som senare införts i den samt till lag om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 juni 2014 regeringens proposition om godkännande av den reviderade bilagan VI till 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av däri senare införda ändringar samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den reviderade bilagan VI och i de ändringar som senare införts i den samt till lag om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten (RP 86/2014 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 17/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Lolan Eriksson, kommunikationsministeriet
- miljøråd Eeva-Liisa Poutanen, miljöministeriet
- äldre forskare Jukka-Pekka Jalkanen, Meteorologiska institutet
- ledande expert Jorma Kämäräinen, Trafiksäkerhetsverket
- enhetschef, PhD Sari Repka, Sjöfartsbranschens utbildnings- och forskningscentral
- ledande expert Tiina Haapasalo, Finlands Näringsliv rf
- verkställande direktör Olof Widén, Rederierna i Finland.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — Finlands miljöcentral.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna den reviderade bilagan VI gällande luftvård till 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och de ändringar som senare införts i bilagan samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i bilagan och ändringarna som hör till området för lagstiftningen. I propositionen föreslås vidare att miljöskyddslagen för sjöfarten ska ändras på det sätt som ändringarna i bilaga VI förutsätter.

Den reviderade bilagan VI antogs av Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) kommitté för skydd av den marina miljön vid dess 58:e session 2008 och den ersätter i sin helhet den luftvårdsbilaga som tidigare var i kraft. Bilagan innehåller bestämmelser om förhindrande av luftförorening från fartyg. I den övergripande reformen av bilagan skärptes bestämmelserna om kväve- och svaveloxid utsläpp från fartygstrafik. Genom de nya bestämmelserna reduceras de skadliga konsekvenserna av utsläpp för människors hälsa och för den marina miljön. Alla Östersjöländer, med undantag för Finland, är parter i den reviderade bilagan.

Avsikten är att kväveoxidutsläppen från fartygs dieselmotorer ska reduceras i tre nivåer enligt fartygets byggnadsår. I reformen infördes i bilaga VI också en möjlighet att utse utsläppskontrollområden för kväveoxider där strängare utsläppsgränsvärden tillämpas. I fråga om svaveloxider skärptes utsläppsgränsvärdena. Gränsvärdet för svavelhalten i det bränsle som används av fartyg sjunker globalt till 0,5 viktprocent den 1 januari 2020 och kan genom ett beslut av IMO 2018 under vissa förutsättningar skjutas upp till 2025. Oavsett IMO:s beslut träder gränsvärdet på 0,5 viktprocent på grundval av direktiv 2012/33/EU om ändring av EU:s svaveldirektiv i kraft i Europeiska unionen 2020. På kontrollområden för svaveloxidutsläpp enligt bilagan, såsom Östersjön, Nordsjön, Engelska kanalen och Nordamerikas kontrollområde,

sjunker gränsvärdet för svavelhalten till 0,1 viktprocent från och med den 1 januari 2015.

De nya reglerna ansågs ha blivit godkända den 1 januari 2010 genom iakttagande av ett förfarande för så kallat tyst godkännande enligt 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, och de trädde i kraft den 1 juli 2010. Finland meddelade IMO:s generalsekreterare i december 2009 att bestämmelserna i den reviderade bilagan VI kan träda i kraft för Finlands del först efter det att ett uttryckligt samtycke har avgivits.

De övriga ändringar i bilaga VI, som gäller luftvård, som föreläggs riksdagen är utseende av Nordamerikas havsområde och Förenta staternas Karibiska hav till kontrollområden för kväve- och svaveloxidutsläpp enligt bilagan samt fogande till bilagan av bestämmelser för förbättrande av nya fartygs energieffektivitet. Också dessa senare ändringar har trätt i kraft internationellt genom iakttagande av förfarandet för så kallat tyst godkännande.

Den reviderade bilagan VI hör i fråga om de bestämmelser som gäller begränsning av svaveloxidutsläpp till Europeiska unionens behörighet. Europeiska unionens svaveldirektiv har ändrats för att motsvara den reviderade bilagan VI. Avsikten är att ändringarna i direktivet ska genomföras genom ändringar som införs i miljöskyddslagen för sjöfarten samt genom ändringar som senare införs i statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten. Tidsfristen för det nationella genomförandet av direktivet löper ut den 18 juni 2014.

Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den reviderade bilagan VI och i de ändringar som senare införts i den samt lagen om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten avses bli satta i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som bilagan och de ändringar som införts i den träder i kraft för Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De centrala bestämmelserna om miljöskydd för sjöfarten grundar sig till följd av sjöfartens internationella natur på internationella fördrag. I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna den reviderade bilagan VI (luftvård) till Marpol-konventionen, som antogs av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) 2008, och därtill senare införda ändringar. Vidare föreslås att en sedvanlig lag om sättande i kraft godkänns och att ändringarna i svaveldirektivet, som i huvudsak motsvarar bilagan om luftvård, ska sättas i kraft genom de ändringar som föreslås i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009).

Bilagan innehåller bestämmelser om förhindrande av luftförorening från fartyg. I samband med revideringen av bilagan skärptes utsläppsgränsvärdena för svaveloxider och kväveoxider avsevärt. I bilagan ingår också nya regler för fartygs energieffektivitet (EEDI, Energy Efficiency Design Index). Syftet med de skärpta utsläppsgränserna är att reducera de skadliga konsekvenserna av utsläpp för människors hälsa och för miljön. Enligt uppgift skulle de föreslagna utsläppsgränserna för svavel även minska utsläppen av sot- och askpartiklar och av cancerframkallande polycykliska aromatiska kolväten och toxiska metaller. Enligt Europeiska kommissionen sänker de föreslagna ändringarna svaveloxidutsläppen i sjöfarten inom Seca-området (Sulphur Emission Control Area) med över 90 procent. Utskottet påpekar dock att hälsoeffekterna inte fördelar sig jämnt över alla områden. Den största nyttan uppkommer i tätt bebyggda kusttrakter. I Finland förekommer sådana områden tämligen sparsamt.

På kontrollområden för svaveloxidutsläpp, såsom Östersjön, Nordsjön, Engelska kanalen och Nordamerikas kontrollområde, sjunker gränsvärdet för svavelhalten i bränslen till 0,1 viktprocent den 1 januari 2015. För närvarande är gränsen för svavelhalten i marina bränslen 1,0 viktprocent. Gränsvärdet för svavelhalten i fartygsbränsle sjunker globalt till 0,5 viktprocent den 1 januari 2020, men ikraftträdandet kan ge-

nom ett beslut av IMO 2018 skjutas upp till 2025. Oavsett IMO:s beslut träder gränsvärdet på 0,5 viktprocent i kraft 2020 i andra områden än Seca-områden i Europeiska unionen.

Målet att förebygga hälso- och miljöproblem som beror på utsläpp från sjöfarten är ytterst välkommet och viktigt. Positivt är också att 2007 års sänkning av gränsen för svavelhalten i bränsle från 1,5 till 1,0 procent enligt uppgift minskat utsläppen av svavel och finpartiklar betydligt.

Trots de angelägna målen menar dock utskottet att de strängare krav som ställs på Seca-områden leder till orättvisa kostnadseffekter, snedvriden konkurrens och en allmän försvagning av kostnadseffektiviteten i sjötransporterna. De medel som föreslås för att målen ska uppnås medför avsevärda extra kostnader för den livsviktiga sjöfarten och försvagar därmed konkurrenskraften hos den industri och de näringsgrenar som utnyttjar sjötransporter. På grund av det geografiska läget har Finlands exportindustri redan nu högre transportkostnader än konkurrenterna på de viktigaste marknadsområdena i Europa och övriga världen. De skärpta villkoren förutsätter dyra investeringar. De måste göras i rask takt utan någon övergångstid som kunde möjliggöra en rimlig anpassning, och de ställer i synnerhet aktörerna i Seca-områden och i södra Europa i en ojämlig ställning när det gäller konkurrenskraften. Dessutom träder de globala kraven i kraft först senare. Utskottet konstaterar att i synnerhet inom EU borde regleringen av näringsverksamheten bygga på jämlikhet mellan länderna och regionerna. Enligt en utredning gjord av Trafiksäkerhetsverket 2013 skulle kostnaderna för Finland uppgå till cirka 460 miljoner euro per år, om man får att uppnå målet endast skulle använda lågsvavelbränslen, och cirka 120 miljoner euro om man enbart skulle använda svavelskrubbar.

Eftersom Finland — bland annat på grund av internationella åtaganden — i praktiken nu är tvingat att genomföra de föreslagna ändringarna nationellt, vill utskottet understryka att det centrala är att i fortsättningen se till att dämpa de ne-

gativa kostnadseffekterna, övervaka att reglerna följs överallt och sörja för att eventuella sanktioner är tillräckligt effektiva. Kommunikationsutskottet omfattar det som miljöutskottet säger i sitt utlåtande, nämligen att det inte ens i teorin är någon lösning på problemen med konkurrenskraften att Finland avstår från att sätta i kraft ändringarna i MARPOL-konventionen och direktivet, eftersom merparten av sjöfarten seglar under utländsk flagg och också finländska fartyg måste följa de nya kraven när de besöker hamnar i Seca-områden.

Tillsynen över efterlevnaden av reglerna. Enligt uppgift har Trafiksäkerhetsverket, delvis i samarbete med bl.a. Gränsbevakningsväsendet och Meteorologiska institutet, byggt upp beredskap för att effektivt genomföra den nationella tillsynen och samarbetet med de andra Östersjöstaterna, EU-myndigheterna och parterna i samförståndsavtalet från Paris (MOU). Av Finlands närmaste grannländer är Ryssland part i Paris MOU.

Det har på internationell nivå överenskommits att varje hamnstat i Seca-områdena sörjer för övervakningen av de utländska fartyg som anlöper hamnar och ankringsplatser i landet. Observationerna från hamnstatskontrollen förmedlas genom ett datasystem till tillsynsmyndigheterna i de andra länderna. I första hand riktas kontrollen till fartyg i den högre riskklassen, men samtliga fartyg ska granskas med högst tre års mellanrum. För de fartyg som seglar på Finland är det i praktiken frågan om analys av bränsleprover och kontroll av dokument som anknyter till bränslen.

Enligt uppgift till utskottet har man i Finland dessutom utrett möjligheterna att utnyttja s.k. sniffrar, dvs. utrustning som mäter svavelhalten i fartygets avgaser och utsläpp till luften. Tanken är att man därigenom effektivare skulle kunna kontrollera också de fartyg som inte går in i finländska hamnar. Det mest ändamålsenliga torde vara att använda sniffrar i samband med Gränsbevakningsväsendets miljöövervakningsflyg. Det kräver upphandling av mobil utrust-

ning för två flygplan plus behövlig programvara. Att få systemet i funktionellt skick kommer sannolikt att medföra tämligen stora kostnader. Det är med tanke på kostnadseffektiviteten bra att övervakningen kopplas till de olika myndigheternas nuvarande funktioner och att man utreder de bästa sätten att ordna övervakningen till lands och sjöss, i luften och i framtiden också med hjälp av satelliter.

Sanktionssystemet. I det nuvarande sanktionssystemet kan brott mot regelverket med stöd av strafflagen (39/1889) och miljöskyddslagen för sjöfarten ge böter eller fängelsestraff. Dessutom kan prisskillnaden för felaktigt bränsle betraktas som ekonomisk vinning av brott som kan dömas förverkad till staten. Enligt 4 kap. i lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995) kan Trafiksäkerhetsverket bestämma att bränslet byts innan färden fortsätter och vid behov förena detta åläggande med vite. Fartyget kan också hållas kvar i hamn tills det har fastställts att rätt bränsle används. Om fartyget hållits kvar upprepade gånger på grund av brott mot regelverket, kan det antingen för viss till eller i sista hand permanent förvägras tillträde till hamnar i hela området för Paris MOU, vilket utöver EU-området omfattar Norge, Island, Kanada och Ryssland. Sanktionerna torde ha så stora ekonomiska effekter att de utgör ett effektivt incitament för rederierna att följa reglerna. Under sakkunnigutfrågningen har det dock framförts att det nuvarande sanktionssystemet borde kompletteras med en möjlighet att påföra administrativa sanktioner, vilket skulle ge en tillräckligt stark förebyggande effekt. Det är enligt utskottet ytterst viktigt att det gällande sanktionssystemet effektivt stöder införandet av de nya kraven, varför utskottet vill påskynda utredningen av det påföljdssystemet som är under beredning. Sänkta svavelutsläpp kräver stora kostnader av rederierna, och utskottet menar att det är av högsta vikt att det internationella samarbetet utvecklas så att övervakningssystemet fungerar så rättvist och effektivt som möjligt särskilt i Östersjöstaterna.

Medel för att underlätta uppfyllandet av kraven. Beroende på fartygstyp kan rederierna uppfylla de nya kraven genom att utnyttja svavelskrubbar eller använda lågsvavelbränsle eller flytande naturgas (LNG). Många alternativ kräver dyra investeringar. De problem som införandet av kraven medför för konkurrenskraften förutsätter därför stödåtgärder.

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att lindra de negativa ekonomiska följderna av svaveldirektivet: farledsavgifterna halveras, banskatten slopas för godstrafiken, samfundsskatten har sänkts, stöd för anskaffning av svavelskrubbar har införts och LNG-infrastrukturen byggs ut. Utskottet menar att förslaget att stödja anskaffning av svavelskrubbar är mycket bra och värt att stödja. Enligt uppgift till utskottet har dock relativt få fartyg kunnat få stödet. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att kriterierna för stödet bör utvecklas så att de blir mer ändamålsenliga och så att också kostnadsmässigt optimerade lösningar kan beviljas detta stöd på lika grunder.

Miljöutskottet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid att lågsvavelbränslen är ett miljövänligare alternativ än svavelskrubbar på grund av det tvättvatten skrubbrarna ger upphov till. Svavelskrubbar som bygger på ett slutet system ger upphov till avloppsslam och svavgult men renat avloppsvatten. Enligt uppgift ger skrubbrarnas via tvättvattnet upphov till cirka 10 procent mer avfall än vad användningen av tung brännolja utan skrubber ger. Det är viktigt att i fortsättningen också fästa vikt vid hamnarnas kapacitet att ta emot avfall från skrubbrarna och vid en ändamålsenlig transport och slutlig hantering av avfallet.

Det är ytterst viktigt att fortsätta leta efter åtgärder som kan minska kostnadsbelastningen för näringslivet och industrin. De behövliga investeringarna och ökande kostnaderna måste i mån av möjlighet kompenseras också genom EU:s befintliga finansieringsinstrument. Utskottet välkomnar alla nya initiativ, av ekonomisk eller annan art, som kan bidra till att de nya kraven uppfylls och stärker näringslivets konkurrenskraft.

Under sakkunnigutfrågningen har det framförts att de nya gränserna för svavelhalten kan öppna upp för nya affärs- och sysselsättningsmöjligheter inom clean tech-branschen. Det är enligt utskottet angeläget att målmedvetet försöka utnyttja dessa möjligheter. Kommunikationsutskottet omfattar miljöutskottets ståndpunkt att utvecklingsinsatserna inom miljöteknik i kombination med Finlands starka skeppsbyggnadskompetens tillför havsklustret en stor utvecklingspotential.

Kväveutsläpp. Enligt miljöutskottet är övergödningen det allra största problemet i Östersjön. Där spelar inte bara fosfor utan också kväveoxider en roll. De skärpta gränser för kväveutsläpp från sjöarten som nu behandlas gäller endast nya fartyg och beräknas minska utsläppen med cirka 20 procent. Med stöd av bilagan är det också möjligt att inrätta särskilda kontrollområden för utsläpp av kväveoxider (NECA, Nitrogen/NOx Emission Control Area), där nya fartyg ska uppfylla kravet på en minskning på 80 procent av den nuvarande nivån av kväveutsläpp efter det att området utsetts. I den föreliggande propositionen ingår inga förslag om detta. Enligt bilagan kan kuststaterna i ett visst kustområde ansöka hos IMO om ett beslut i frågan, i det fall att samtliga stater i området är eniga. I Helcom bereds en gemensam ansökan för att Östersjön ska utses till ett kontrollområde för kväveoxidutsläpp, men enligt uppgift torde inte ärendet framskrida särskilt snabbt på grund av kravet på enhällighet. Det är ytterst viktigt att riksdagen informeras och hålls uppdaterad om det händer något nytt i den processen. Östersjöfartygens andel av den totala kvävebelastningen i Östersjön är i dag cirka 1,25 procent men väntas stiga på grund av den ökande fartygstrafiken. Utskottet betonar att det kommer att behövas konsekvensbedömningar på detta område. De olika faserna i projektet för minskning av svavelsutsläppen har präglats av att konsekvensbedömningarnas resultat varierat tämligen mycket och att det visat sig svårt att få någon säker kunskap om ändringarnas konsekvenser. Ska det ställas upp nya utsläppsbegränsningar för sjöfar-

ten får kraven inte längre lokalt ge extra kostnader och försämringar av konkurrenskraften. Kraven ska alltså vara så globalt jämlika som möjligt och harmoniseras inom hela EU-området.

Reglerna gällande fartygs energieffektivitet. Sakkunniga har fäst uppmärksamhet dels vid hur de nya EEDI-regler om fartygs energieffektivitet som träder i kraft stegvis 2013—2015 påverkar fartygens isegenskaper, dels vid hur EEDI-reglerna motsvarar de finsk-svenska reglerna om fartygs isklasser. Reglerna om energieffektivitet syftar till att i väsentlig grad bromsa upp och minska koldioxidutsläppen från sjöfarten. Enligt inkommen utredning lämpar sig dock de fartyg som omfattas av EEDI-reglerna inte särskilt väl för vintersjöfart, eftersom en sänkning av maskineffekten i syfte att minska bränsleförbrukningen och utsläppen försvagar fartygens isgående egenskaper. Detta kan leda till ett ökat behov av isbrytarkapacitet. Utskottet betonar att det är av central vikt för näringslivets konkurrenskraft att sjöfarten och hamnarna fungerar året om. Det är därför ytterst viktigt att granska hur de nämnda bestämmelserna påverkar isbrytningen.

Initiativ gällande bränslens flampunkt. USA har lagt fram ett förslag om sänkning av flampunkten hos bränslen. Förslaget behandlas inom kort av IMO:s sjösäkerhetskommitté. Enligt förslaget bör gränsen för flampunkten liksom i de standarder som tillämpas i USA sättas vid 52-55 grader Celsius, så att bränslen avsedda för användning till lands också kan användas inom sjöfarten, vilket leder till bättre tillgång till bränslen för sjöfart. Vid sakkunnigutfrågningen har

dock harmoniseringen av bränslen bedömts kunna leda till svagare tillgång till bränsle för landtrafiken. Å andra sidan har det framförts att produktion av endast en bränslekvalitet för sjö- och landsvägstransporter kunde minska produktionskostnaderna och därigenom sänka bränslepriserna. Enligt inkommen utredning är den nedre tillåtna flampunkten för diesel för landtrafik 55 grader Celsius i Finland och övriga EU. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna internationella nedre gränsen på 52 grader Celsius i princip inte skulle hindra att den nuvarande nedre gränsen tillämpas. För marindiesel är dock 60 grader Celsius en internationellt avtalad standard som grundar sig på expertisens sakkunskap och inbegriper en nödvändig säkerhetsmarginal. Det finns enligt uppgift varierande åsikter om de säkerhetsrisker som är förknippade med förslaget. En ändring har bedömts kunna begränsa den befintliga säkerhetsmarginalen, vilket kan ha betydelse till exempel med tanke på fartygsbränder. Utskottet menar att de samlade konsekvenserna av förslaget måste bedömas.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner bilagan till protokollet till konventionen i propositionen samt de ändringar som gjorts i bilagan till den del de hör till Finlands behörighet och

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 4 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kalle Jokinen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Mikko Alatalo /cent
Thomas Blomqvist /sv
Ari Jalonen /saf
Merja Kuusisto /sd
Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd

Janne Sankelo /saml
Hanna Tainio /sd
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Heikki Autto /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.

RESERVATION

Motivering

I propositionen föreslås att en ändring i Europeiska unionens svaveldirektiv ska genomföras nationellt. Regeringen föreslår också att riksdagen ska godkänna ändringarna i den s.k. Marpol-konventionen om förhindrande av havsföroreningar från fartyg och införa ändringarna i den nationella lagstiftningen. Vår utskottsgrupp är fullt medveten om att saken gäller ett nationellt genomförande av ett EU-direktiv. Vi har likväl konsekvent motsatt oss denna proposition och andra propositioner med liknande innehåll.

För det första vill vi än en gång fästa uppmärksamheten vid det faktum att det på grund av propositionen föreligger uppenbar risk för att vårt land som medlem av Europeiska unionen tvingas bära stora bördor och utsättas för negativa konsekvenser av många slag. En såväl direkt som indirekt följd av propositionen är att byråkratin ökar. På lång sikt kommer det att ske även om regeringen inte medger det i propositionen.

För det andra menar vår utskottsgrupp att propositionen även har större och mer vittgående följder. En sådan följd är att de finländska företagens kostnader för import- och exporttranspor-

ter ökar. Dessa kostnader blir genast märkbara när de nya gränserna för svavelutsläpp träder i kraft nästa år. Det har uppskattats att de finländska företagen påförs extra kostnader på upp till 600 miljoner euro per år.

För det tredje vill vi påminna om att de finländska produkternas konkurrenskraft försvagas till följd av svaveldirektivet. Det betyder i sin tur åtminstone på medellång sikt att det kommer att försvinna ytterligare arbetstillfällen inom handeln och exportindustrin. Det är enligt vår utskottsgrupp och riksdagsgrupp inte bra för Finland, inte minst med tanke på att sysselsättningsläget redan nu är svårt.

Avslutningsvis konstaterar vår utskottsgrupp — till skillnad från vissa medborgarorganisationer — att det vid verkställandet av nya miljöbestämmelser än en gång har gått så man bortsett från bestämmelsernas totala verkan och deras betydelse för vår industris konkurrenskraft.

Förslag

Vi föreslår

att regeringens proposition förkastas.

Helsingfors den 4 november 2014

Ari Jalonen /saf
Osmo Kokko /saf
Reijo Tossavainen /saf