

U 35/2011 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (svaveldirektivet)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska kommis-
sions förslag av den 15 juli 2011 till Europa-
parlamentets och rådets direktiv om ändring

av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhal-
ten i marina bränslen samt en promemoria
om förslaget.

Helsingfors den 15 september 2011

Miljöminister *Ville Niinistö*

Lagstiftningsråd Oili Rahnasto

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2011/1400**EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH
RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 1999/32/EG VAD GÄLLER SVAVELHALTEN I MARINA BRÄNSLEN (SVAVELDIREKTIVET).****1 Allmänt**

Man har av tradition ägnat mindre uppmärksamhet åt begränsningen av utsläpp i sjötrafiken än åt begränsningen av utsläpp från industrianläggningar och energiproducerande anläggningar samt vägtrafiken på land. I vägtrafiken används för närvarande i praktiken svavelfria bränslen. Utsläppen i sjötrafiken har vuxit sig betydande och om inte ytterligare åtgärder vidtas kommer utsläppen av svaveldioxid och kväveoxid i sjötrafiken att vara större än utsläppen från de källor som finns på land år 2020.

Europeiska kommissionen överlämnade den 15 juli 2011 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen vad gäller svavelhalten i marina bränslen (KOM(2011) 439 slutlig) samt ett meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om översynen av genomförandet av direktiv 1999/32/EG beträffande svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ytterligare minskning av förorenande utsläpp från sjötransporter (KOM(2011) 441 slutlig).

Syftet med direktivförslaget är att införliva de nya krav som ingår i bilaga VI till den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983, nedan MARPOL-konventionen), som godkändes 2008 och som gäller svavelhalten i de marina bränslen som används på internationella havsområden och i svavelkontrollområdena, med EU-lagstiftningen. Förslaget syftar även till att komplettera kraven i fråga om svavelhalten i de bränslen som används av passagerarfartyg som trafikerar till och från hamnar belägna i Europeiska unionen.

1.1 Nuläget i Europeiska unionen

I rådets direktiv 1999/32/EG om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen begränsas svavelhalten i tunga eldningsoljor som används inom EU till 1,00 viktprocent och svavelhalten i dieselbrännolja, inbegripet marin dieselbrännolja, till 0,20 viktprocent, samt från ingången av 2008 till 0,10 viktprocent.

Genom en ändring av direktivet (2005/33/EG) utvidgades tillämpningsområdet så att det omfattar alla marina bränslen, dvs. tunga eldningsoljor, dieselolja och dieselbrännolja. Dessa bränsletypers egenskaper är närmare definierade i 1987 års ISO-standard, ISO 8217.

Enligt direktiv 2005/33/EG skulle medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att man inte använder bränslen med en svavelhalt som överstiger 1,5 viktprocent i sjötrafiken inom medlemsländernas territorialvatten, ekonomiska zoner och övervakningszoner för föroreningar, om de omfattas av svavelkontrollområdena. Denna bestämmelse trädde i kraft den 11 augusti 2006 i Östersjöområdet och i augusti 2007 i Nordsjöområdet. Genom direktivet införlivades de ändringar i fråga om marina bränslen som antogs 1997 i bilaga VI till MARPOL-konventionen med Europeiska unionens lagstiftning.

Medlemsstaterna skulle dessutom vidta behövliga åtgärder för att säkerställa att sådana passagerarfartyg som är i reguljär trafik till och från hamnar belägna i Europeiska unionen från och med den 11 augusti 2006 inte använder marina bränslen vars svavelhalt överstiger 1,5 viktprocent inom medlemsstaternas territorialvatten, ekonomiska zoner och övervakningszoner för föroreningar. Medlemsstaterna skulle också se till att man efter den 11 augusti 2006 inte släpper ut ma-

rin dieselolja vars svavelhalt överstiger 1,5 viktprocent på marknaden i deras territorium.

Medlemsstaterna skulle vidta de åtgärder som behövdes för att säkerställa att marina bränslen vars svavelhalt överstiger 0,1 viktprocent från och med den 1 januari 2010 inte används av fartyg på inre vattenvägar eller av fartyg som ligger vid kaj i hamnar belägna i Europeiska unionen, under förutsättning att besättningen ges tillräckligt med tid för att byta bränsle så snart som möjligt efter ankomsten till kaj. Kravet i fråga om svavelhalten tillämpas dock inte på fartyg som enligt offentliggjord tidtabell ska ligga vid kaj i mindre än två timmar. Kravet tillämpas inte heller på fartyg avsedda för transport på inre vattenvägar som innehar ett certifikat som intygar att fartyget uppfyller kraven i den internationella konventionen från 1974 om säkerheten för människoliv till sjöss (FördrS 11/1981), i dess ändrade lydelse, när dessa fartyg är till sjöss, och inte heller på fartyg som stänger av alla motorer och utnyttjar elnätet i land när de ligger vid kaj i hamn.

Medlemsstaterna skulle också se till att marin dieselbrännolja vars svavelhalt överstiger 0,1 viktprocent från och med den 1 januari 2010 inte släpps ut på marknaden i deras territorium.

1.2 Ändringarna i bilaga VI till MARPOL-konventionen

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) antog den 9 oktober 2008 enhälligt en reviderad bilaga VI till MARPOL 73/78-konventionen, som innehåller begränsningar av utsläppen av kväveoxid och svaveloxid från fartygstrafiken och på så sätt även av partikelutsläppen från fartygstrafiken. Den nya bilagan trädde i kraft internationellt den 1 juli 2010.

Den högsta tillåtna svavelhalten i fartygsbränsle sjunker globalt från 4,50 procent till 3,50 procent från och med den 1 januari 2012 och till 0,50 procent från och med den 1 januari 2020. Enligt en översynsklausul som ingår i bilagan kan ikraftträdandet med stöd av ett beslut av IMO skjutas fram till 2025, om det finns grunder för det enligt den översyn som ska utföras 2018.

Gränsen för svavelhalten i bränsle på svavelkontrollområdena (Sulphur Emission Control Area, SECA-område) är 1,00 procent från och med den 1 juli 2010 och sjunker till 0,10 procent från och med den 1 januari 2015. Det är fortfarande tillåtet att använda skrubberteknik, om man med hjälp av den kan få utsläppen att minska lika mycket som om man använde bränsle med låg svavelhalt.

Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen samt USA:s och Kanadas kuster i en zon upp till 200 sjömil (ca 370 km) är för närvarande svavelkontrollområden.

Ändringarna i bilaga VI till MARPOL-konventionen antogs genom underförstått samtycke och ändringarna trädde i kraft internationellt den 1 juli 2010. Finland (liksom Estland) har meddelat IMO att ändringarna inte kommer att träda i kraft inom landets territorialvatten och ekonomiska zon innan de har införlivats med den nationella lagstiftningen.

2 Förslagets innehåll

2.1 De viktigaste ändringsförslagen

Syftet med direktivets ändringsförslag är att införliva de krav i fråga om svavelhalten i marina bränslen som IMO antog 2008 med EU-lagstiftningen. Ändringarna gäller de bränslen som fartygen använder inom internationella havsområden, olika länders territorialvatten och ekonomiska zoner samt de s.k. utsläppskontrollområdena. Kraven i fråga om svavelhalten skärps gradvis.

Det föreslås att svavelhalten i marina bränslen från och med ingången av 2012 ska sänkas från nuvarande 4,50 viktprocent till 3,50 viktprocent på alla havsområden i EU, och från ingången av 2020 eller 2025 till högst 0,50 viktprocent.

Fram till utgången av 2014 får svavelhalten i bränslen som används av fartyg som trafikerar inom de av medlemsstaternas territorialvatten och ekonomiska zoner som omfattas av svavelkontrollområdena vara högst 1,00 viktprocent, och från ingången av 2015 sänks gränsen till högst 0,10 viktprocent.

Gränsen för svavelhalten i de bränslen som används av passagerarfartyg som trafikerar till och från hamnar belägna i Europeiska

unionen skärps från nuvarande 1,5 viktprocent till högst 0,10 viktprocent från ingången av 2020. De särskilda kraven i fråga om passagerarfartyg har inte antagits av IMO, utan de är en ändring till unionens egen lagstiftning.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna dessutom godkänna tekniska metoder för att minska utsläppen, såsom tillämpningen av skrubberteknik, som alternativ till användningen av bränslen med låg svavelhalt. I det gällande direktivet är denna skyldighet uttryckt i en mildare form, vilket betyder att medlemsländerna själva kan bestämma om de godkänner användningen av sådana metoder för att minska utsläppen.

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta författningar som gäller tidpunkten för när kravet på att svavelhalten i marina bränslen får vara högst 0,50 viktprocent träder i kraft, fastställandet av havsområden som svavelkontrollområden i enlighet med IMO:s beslut om dem, ändringar eller kompletteringar av de högsta utsläppsvärdena för utsläppsminskningssmetoderna i bilaga I, ändringar eller kompletteringar av kriterierna för tillämpning av utsläppsminskningssmetoderna i bilaga II, detaljerade krav på övervakningen av utsläpp, frågor som gäller tagande av bränsleprov och analysmetoder samt i vilken form informationen ska lämnas.

2.2 Detaljerad genomgång av de föreslagna ändringarna

Ändringar som gäller definitioner

Det föreslås att definitionerna i direktivet ändras i fråga om marina bränslen så att de motsvarar klassificeringen i tabell 1 i den fjärde godkända upplagan från 2010 av ISO 8217-standarden. Kvalitetsklassificeringen av marina bränslen ändras i enlighet med standarden, med undantag för de riktgivande svavelhalterna enligt standarden.

I direktivet definieras vilket alternativ som helst som utsläppsminskningssmetod, om det används i stället för ett bränsle med låg svavelhalt och ger upphov till lika små utsläpp som om man skulle använda ett bränsle med låg svavelhalt. Metoden ska vara verifierbar, kvantifierbar och genomförbar.

Ändringar som gäller den maximala halten av svavel i tunga eldningsoljor

Det föreslås att kraven i fråga om tunga eldningsoljor kompletteras till den del det behövs med anledning av att Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) antagits i Europeiska unionen.

Ändringar som gäller den maximala halten av svavel i marina bränslen

Det föreslås att en ny artikel 3a fogas till direktivet. Enligt artikeln ska medlemsstaterna se till att marina bränslen inte används eller släpps ut på marknaden i deras territorier om svavelhalten överstiger 3,5 viktprocent.

Ändringar som gäller den maximala halten av svavel i marina bränslen som används inom medlemsstaternas territorialvatten, ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden, svavelkontrollområdena inbegripna, samt av passagerarfartyg i reguljär trafik till och från hamnar belägna i Europeiska unionen

Det föreslås att en ny punkt fogas till direktivet, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att marina bränslen vars svavelhalt överstiger 3,50 viktprocent från och med den 1 januari 2012 och 0,50 viktprocent från och med den 1 januari 2020 inte används i sjötrafiken inom deras territorialvatten, ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden. Dessa bestämmelser ska tillämpas på fartyg under alla länders flagg, och även på fartyg vars resa har inletts utanför unionen.

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta författningar som gäller tidpunkten för när kravet på en svavelhalt på högst 0,50 procent ska börja iakttas. Enligt en översynsklausul som ingår i bilaga VI till MARPOL-konventionen kan ikraftträdandet med stöd av ett beslut av IMO skjutas fram till ingången av 2025, om det finns grunder för det enligt den översyn som ska utföras 2018.

Det föreslås att direktivet ändras så att svavelhalten i marina bränslen som används

inom de av medlemsstaternas territorialvatten, ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden som omfattas av svavelkontrollområdena fram till utgången av 2014 får vara högst 1,00 viktprocent och från ingången av 2015 högst 0,10 viktprocent. Dessa bestämmelser ska tillämpas på fartyg under alla länders flagg, och även på fartyg vars resa har inletts utanför unionen. Direktivets krav i fråga om svavelhalten är för närvarande högst 1,5 viktprocent.

Svavelhalten i de bränslen som används av passagerarfartyg som är i reguljär trafik till och från hamnar belägna i Europeiska unionen inom de av medlemsstaternas territorialvatten, ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden som inte omfattas av svavelkontrollområdena får tills vidare vara högst 1,5 viktprocent, men sänks till högst 0,10 viktprocent från ingången av 2020.

Kraven i fråga om förande av loggbok och leveranssedlar för bunkerbränsle ändras inte. De register över lokala leverantörer av marina bränslen som medlemsländerna för ska i fortsättningen hållas offentliga.

Den maximala halten av svavel i bränsle för fartyg som ligger vid kaj

Kraven på det bränsle som används av fartyg som ligger vid kaj ändras inte, så bränslets svavelhalt får således vara högst 0,10 viktprocent. Detta krav tillämpas inte heller i fortsättningen på fartyg som enligt en offentliggjord tidtabell ska ligga vid kaj i mindre än två timmar och inte heller på fartyg som stänger av alla motorer och utnyttjar elnätet i land när de ligger vid kaj i hamn.

Marin dieselbrännolja vars svavelhalt överstiger 0,10 viktprocent får inte heller i fortsättningen släppas ut på marknaden i medlemsstaternas territorier.

Ändringar som gäller utsläppsminskningssmetoder på fartyg samt godkännande av och försök med sådana metoder

Medlemsstaterna ska tillåta att fartyg inom deras territorialvatten, ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden använder utsläppsminskningssmetoder såsom skrubberteknik

som alternativ till bränslen med låg svavelhalt.

Fartyg som använder sig av utsläppsminskningssmetoder ska kontinuerligt minska sina utsläpp minst lika mycket som vad som uppnås med bränslen vars svavelhalt regleras genom de tidigare artiklarna. När utsläppsminskningssmetoder såsom skrubberteknik används får svaveldioxidutsläppen inte heller överskrida de maximala gränsvärdena för utsläpp enligt bilaga I. De metoder som används ska dessutom uppfylla kriterierna enligt bilaga II.

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta författningar som gäller ändringar eller kompletteringar av de maximala utsläppsvärdena för utsläppsminskningssmetoder enligt bilaga I, ändringar eller kompletteringar av kriterierna för användning av utsläppsminskningssmetoder enligt bilaga II samt detaljer i fråga om relevanta krav på övervakningen av utsläpp. Kommissionen ska ta hänsyn till bland annat den tekniska och vetenskapliga utvecklingen samt relevanta dokument och standarder som antagits av IMO.

Enligt förslaget ska rådets direktiv 96/98/EG om marin utrustning tillämpas när utsläppsminskningssmetoder som följer de regler och anvisningar som godkänts av IMO ska godkännas inom EU. Ett godkännande kan ges av en s.k. erkänd organisation, och exempel på sådana organisationer är bl.a. internationella klassificeringssällskap, vars godkännanden gäller för alla fartyg som seglar under ett EU-lands flagg. Genom ett direktiv av kommissionen håller man som bäst på att införliva IMO:s senaste regler och anvisningar från 2008 om dessa metoder och om utsläppsgränserna i anslutning till dem med direktivet i fråga. Rådet har redan godkänt de nya bestämmelserna och ärendet har sänkts på remiss till Europaparlamentet. Behandlingen av ärendet torde slutföras ännu under 2011.

Kommittén för sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg (COSS-kommittén), som leds av kommissionen, godkänner även i fortsättningen andra utsläppsminskningssmetoder än de som nämnts ovan inom EU. Kommittén tar hänsyn till IMO:s anvisningar, resultaten av försöken

med utsläppsminskningssmetoder, miljökonsekvenserna (utsläppsminskning som ska uppnås, hamnarna) samt övervakningens genomförbarhet och verifierbarhet.

Kraven i fråga om försöken med utsläppsminskningssmetoder förblir desamma som i det gällande direktivet.

Ändringar som gäller övervakning

Kraven i fråga om provtagning och provanalys är i huvudsak oförändrade, men i den punkt som gäller provtagning hänvisas det till den nya versionen av bilaga VI till MARPOL-konventionen och de anvisningar som getts för iakttagandet av bilagan.

Enligt förslaget ges kommissionen befogenhet att anta författningar som gäller provtagningsfrekvens, provtagningsmetoder, definitionen av ett prov som är representativt för det bränsle som undersöks och vilka uppgifter som ska anges i fartygens loggböcker och på leveranssedlarna för bunkerbränsle.

Referensmetoden för att bestämma svavelhalten föreslås vara ISO 8754 (2003)-metoden. För att klarlägga om det bränsle som levererats till och som används av ett fartyg följer kraven i fråga om svavelhalten, föreslås det att man tillämpar det förfarande för verifiering av bränsle som anges i bilaga V till MARPOL-konventionen.

Rapportering

Medlemsstaterna ska även i fortsättningen årligen senast den 30 juni lämna in uppgifter till kommissionen om hur kraven i fråga om svavelhalten har uppfyllts under det föregående året. Det föreslås att denna punkt kompletteras genom att man ger kommissionen befogenhet att anta författningar som gäller vilka uppgifter som ska rapporteras och formatet för rapporterna samt författningar som gäller anpassningen av definitioner och de punkter som gäller provtagning och analyser till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen.

Fastställande av nya svavelkontrollområden

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta författningar som gäller fastställandet av havsområden som svavelkontrollområden, i enlighet med IMO:s beslut om dem med stöd av bestämmelserna i bilaga VI till MARPOL-konventionen.

Utövande av delegering

Det föreslås att direktivets artikel om kommittéförfarande stryks och att det fogas en ny artikel om utövande av delegering till direktivet. I artikeln definieras tillämpningsområdet och skyldigheter.

2.3 Genomförande av direktivet

Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast 12 månader efter dess ikraftträdande.

2.4 Subsidiaritetsprincipen

I motiveringen till direktivförslaget behandlas subsidiaritetsprincipen och konstateras följande:

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs EU:s rätt att reglera svavelhalten i flytande bränslen som har en betydande inverkan på den inre marknaden och på miljön. Bestämmelser om den inre marknaden finns i artikel 3 och om miljöpolitiken i artikel 191.

Med tanke på sjöfartens globala dimension och det faktum att luftföroreningar från förbränning av svavelhaltiga bränslen får gränsöverskridande effekter krävs det att man fastställer gemensamma bestämmelser för alla medlemsstater.

Bara harmoniserade åtgärder inom EU, med dess förstärkta system för övervakning och verkställande, skulle säkerställa ett effektivt genomförande och en effektiv tillämpning av de internationella bränslekraven i alla medlemsstater.

3 Förslagets konsekvenser för Finland

3.1 Den gällande lagstiftningen i Finland

Bestämmelser om miljöskyddet för sjötrafiken finns i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009) och i statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010), som utfärdats med stöd av lagen. Genom miljöskyddslagen för sjöfarten sattes de bestämmelser i MARPOL-konventionen som är förpliktande för Finland i kraft, och de mera detaljerade bestämmelserna finns i statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten. I miljöskyddslagen för sjöfarten föreskrivs det att utsläpp av luftförorenande ämnen från fartyg är förbjudet på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon och från finska fartyg även utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon på det sätt som föreskrivs i bilaga VI till MARPOL-konventionen, Helsingforskonventionen och andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Närmare kvalitetskrav i fråga om bränslen finns i statsrådets förordning.

Bestämmelser om MARPOL-konventionens kvalitetskrav för bränslen finns i 6 kap. 2 § i statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten. Enligt paragrafen får svavelhalten i brännolja som används på finländska fartyg inte på något havsområde överstiga 4,5 viktprocent. När ett finländskt fartyg trafikerar sådana svavelkontrollområden som avses i MARPOL-konventionen får svavelhalten i brännoljan vara högst 1,5 procent, eller så måste fartyget använda en sådan metod för att rena svavelutsläppen, eller någon annan godkänd metod, som gör att utsläppen minskar lika mycket som, eller mera än, när man använder bränsle med låg svavelhalt. Eftersom luftvårdsbilagan till MARPOL-konventionen redan har trätt i kraft för alla andra parter som godkänt den än Finland och Estland, så omfattas dock ett finländskt fartyg som befinner sig inom en sådan stats territorialvatten eller ekonomiska zon som har förbundit sig till MARPOL-konventionens nya regler av den statens lagstiftning och behörighet.

Utländska fartyg som befinner sig inom Finlands territorialvatten och ekonomiska zon ska följa de bestämmelser som gäller i Finland.

När ett fartyg ligger i hamn får svavelhalten i bränslet vara högst 0,1 procent, om fartyget enligt en offentliggjord tidtabell stannar i hamn i över två timmar.

Användningen av skrubberteknik är tillåten inom Finlands ekonomiska zon och territorialvatten. Bestämmelser om försök med ny utsläppsminskningsteknik finns i 7 kap. 10 § i miljöskyddslagen för sjöfarten.

3.2 Konsekvenser för lagstiftningen

Ett genomförande av direktivet kräver ändringar i miljöskyddslagen för sjöfarten, och lagens definitioner av bränslen bör ändras så att de motsvarar ändringsförslaget i direktivet. I statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten bör 6 kap. 2 § ändras så att den motsvarar kraven på minskning av svavelutsläppen enligt direktivet och den nya versionen av bilaga VI i MARPOL-konventionen. Förordningen bör dessutom ändras så att den motsvarar de övriga kvalitetskraven och analysmetoderna enligt ISO-standard. Bestämmelserna om övervakning av skrubbrar (bilaga I och II i direktivförslaget) bör fogas till förordningen.

Eftersom statsrådets förordning om svavelhalten i tung brännolja, lätt brännolja och marin dieselbrännolja (689/2006) inte längre kommer att tillämpas på marina dieselbrännoljor, bör förordningen ändras. Ändringarna bör gälla förordningens tillämpningsområde (1 §), definitioner (2 §), bestämningsmetoder (8 §) och tillsyn (9 §). Dessutom bör förordningens bestämmelser om tung brännolja kompletteras.

3.3 Konsekvenser för miljö och hälsa

Utsläppen av luftföroreningar har minskat betydligt inom Europeiska unionen under de senaste åren, mycket tack vare unionens åtgärder för att minska utsläppen. Utsläppen av svaveldioxid, kväveoxid, flyktiga organiska föreningar och partiklar har minskat i huvudsak genom åtgärder som har gällt landbase-rade källor, såsom industrianläggningar och

vägtrafiken. De höga halterna av ozon i den nedre delen av atmosfären skadar ännu människors hälsa och växtligheten. I fråga om ozon, partiklar och kvävedioxid överskrider gränsvärdena för luftkvaliteten fortfarande i stor utsträckning i Europa, i synnerhet i stadsområden.

Svavelhalten i bränsle ger vid förbränningen av bränslet upphov till svaveldioxidutsläpp, och genom att använda bränsle med låg svavelhalt minskas utsläppen. Svaveldioxiden reagerar med andra luftföroreningar och bildar partiklar (PM), som då kallas sekundära partiklar.

Kvalitetskraven på bränsle i vägtrafiken stramades åt genom direktiv 2009/30/EG om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG, så att svavelhalten i motorbensin, dieselolja och motorbrännolja som används av motordrivna fordon, mobila maskiner, jord- och skogsbrukstraktorer, fartyg på inre vattenvägar och fritidsbåtar från ingången av 2011 har fått vara högst 0,001 procent. Detta innebär i praktiken att man använder svavelfritt bränsle.

Man har av tradition ägnat mindre uppmärksamhet åt begränsningen av utsläpp från källor till havs än åt begränsningen av utsläpp från landbaserade källor, vilket har gjort utsläppen från sjötrafiken till en betydande utsläppskälla. IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis¹) har i samband med en översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2007) bedömt att svaveldioxidutsläppen från sjötrafiken utan ytterligare åtgärder för att minska utsläppen kommer att öka med

över 40 procent från år 2000 (2 249 000 ton utsläpp) till år 2020 (3 186 000 ton utsläpp), kväveoxidutsläppen med 47 procent och utsläppen av småpartiklar (PM_{2,5}) med 56 procent. Sjötrafikens utsläpp av svaveldioxid och kväveoxid är då större än utsläppen på land. Med sjötrafik avses i denna utredning den internationella fartygstrafiken på följande havsområden inom EU: Östersjön, Nordsjön inbegripet Engelska kanalen, Medelhavet, Svarta havet och Nordostatlanten.

I sitt meddelande har kommissionen uppskattat att de nya utsläppskrav som man enades om i IMO år 2008 kommer att minska svaveldioxidutsläppen med över 90 procent i svavelkontrollområdena och med över 75 procent i de övriga havsområdena inom EU. På motsvarande sätt uppskattas partikelutsläppen minska med över 60 procent i svavelkontrollområdena och med 75 procent i de övriga havsområdena. Svaveldioxidutsläppen från fartygstrafiken på Östersjön kan således sjunka till ca 14 000 ton fram till 2020, medan de utan ytterligare åtgärder skulle vara 171 000 ton. På motsvarande sätt kan partikelutsläppen på Östersjön vara 4 000 ton år 2020, medan de utan ytterligare åtgärder skulle vara 29 000 ton.

Om kraven i direktivet införlivas med EU-lagstiftningen stärker det genomförandet av IMO:s regler i medlemsländerna. Genomförandet av dessa åtgärder, som orsakar betydande kostnader, kräver följaktligen ett starkt genomförande på EU-nivå, så att de miljökonsekvenser som förutses kan förverkligas.

Datatjänsterna för miljödata i Helsingforsregionen har som en del av mätningarna av luftkvaliteten i huvudstadsregionen mätt halterna av svaveldioxid, kväveoxid och småpartiklar på Skatudden år 2009 och Södra kajen år 2010. Svaveldioxidhalterna var under åren 2009 och 2010 klart lägre än tim-, dygns- och årsgränsvärdena i statsrådets förordning om luftkvaliteten (38/2011). År 2010 var utsläppen vid Helsingfors hamnar 167 ton svaveldioxid, 1 471 ton kväveoxider räknat som kvävedioxid och 54 ton partiklar. Svaveldioxidutsläppen vid hamnarna var år 2010 märkbart mindre än år 2009 (299 ton), eftersom kraven i fråga om svavelhalten i bränslen skärptes för Östersjöns del år 2010.

¹ IIASA är ett internationellt, multidisciplinärt och tvärvetenskapligt forskningsinstitut beläget i Laxenburg i Österrike, som med hjälp av systemanalytisk metod producerar forskningsdata och prognoser för forskarsamhället och till stöd för beslutsfattandet inom politik och affärsliv.

Både på Skatudden och Södra kajen uppmättes förhöjda halter av föroreningar vid de tidpunkter då fartyg anlände och avgick. Effekten syntes i halterna av alla uppmätta föroreningar. På Skatudden berodde de höga halterna av i synnerhet svaveldioxid som uppmättes per timme på fartygsutsläpp, men effekten syntes även i halterna av småpartiklar och kvävedioxid. På Skatudden uppmättes år 2009 vid 7 tillfällen höga halter på över $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per timme och vid 59 tillfällen ganska höga halter på över $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per timme. I Södra hamnen uppmättes dock endast vid ett tillfälle ganska höga halter på över $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per timme av svaveldioxid. Timmarna med dålig eller mycket dålig luftkvalitet enligt luftkvalitetsindexet berodde i huvudsak på långväga transporterade småpartiklar. Den största delen av tiden var luftkvaliteten god eller nöjaktig.

En bedömning av förhållandet mellan hälsofördelarna med en minskning av fartygsutsläppen och dess kostnader har gjorts i en kostnad-nytta-analys som kommissionen låtit utföra (AEA Technology, 2009: Cost Benefit Analysis to Support the Impact Assessment accompanying the revision of the Directive 1999/32/EC on the Sulphur Content of Liquid Fuels). I analysen har man använt samma analysmetoder och utgångsdata som i det meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet som offentliggjordes 2005 och som gällde en tematisk strategi för luftföroreningar: Ren luft i Europa eller CAFE-strategin.

I analysen har man undersökt vilken effekt det skulle ha om bränslen med högst 0,10 procent svavel skulle tas i bruk i svavelkontrollområdena (Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen) från ingången av 2015, och om dessutom bränslen med högst 0,50 procent svavel skulle tas i bruk i de övriga havsområdena i EU (Medelhavet och Svarta havet) från ingången av 2020.

Slutsatserna av analysen är att utsläppen av svaveldioxid och småpartiklar från sjötrafiken ännu klart kan minskas, i motsats till utsläppen från trafiken och energiproduktionen på land, med undantag för småskalig förbränning av ved. Hälsofördelarna är i alla alternativ (scenarier) som granskats med stor sannolikhet större än kostnaderna för minsk-

ningsåtgärderna inom EU:s territorium. En övergång till bränslen med 0,10 procent svavel i svavelkontrollområdena förbättrar väsentligt luftkvaliteten på Östersjön och dess kustområden samt på Åland, eftersom partikelhalten, halten inandningsbara partiklar (PM_{10}) och ozonhalten sjunker. Eventuella ytterligare åtgärder såsom att fastställa Medelhavet och Svarta havet som svavelkontrollområden och att övergå till bränslen med högst 0,50 procent svavel på alla havsområden i EU ger inte några ytterligare betydande fördelar för länderna kring Östersjön.

När gränsen på 0,10 procent för svavelhalten träder i kraft i svavelkontrollområdena minskar de allvarliga men för hälsan (förkortad livslängd, kronisk lungkatarr) som långvarig exponering för småpartiklar kan ge upphov till samt även lindrigare men som orsakas av både kort- och långvarig exponering. Även de men för hälsan som orsakas av ozon under sommarsäsongen (dagliga dödsfall, sjukdomsattacker hos dem som har problem med andningsvägarna, symptom i andningsorganen) minskar. Enligt de olika alternativen kan antalet förtida dödsfall på grund av långvarig exponering för småpartiklar minska med 17 000–24 000 fall om året i de 27 EU-länderna. De positiva hälsoeffekterna av en ytterligare minskning av svaveldioxidutsläppen från landbaserade källor är mycket små jämfört med en minskning av utsläppen från sjötrafiken.

Enligt analysen ger ett genomförande av IMO:s nya regler fördelar på uppskattningsvis 15–34 miljarder euro i EU i och med att hälsan förbättras och dödligheten minskar. Kostnaderna för genomförandet har beräknats vara 2–11 miljarder euro. Följaktligen är den nytta EU har av att genomföra kraven 3–13 gånger större än kostnaderna för genomförandet.

3.4 Ekonomiska konsekvenser

Europeiska unionen

Kommissionen har låtit utföra utredningar om förslagets ekonomiska konsekvenser inom unionen. Kommissionen har bedömt att de högre bränslekostnader som ett genomförande av direktivet kommer att leda till på ett

allmänt plan kommer att höja kostnaderna för fartygsägarna. Trafiken kan flyttas över från hav till land, men bara på vissa rutter. Till exempel transporterna från de norra delarna av Sverige och Finland, där sjösträckan är lång, kan söka nya rutter som förkortar sjösträckan. För Sveriges del kan transporterna styras till Nordnorge eller ordnas som landtransporter genom Sverige.

Övergången till bränsle med låg svavelhalt och högre kvalitet ökar kostnaderna för sjöfarten. Man blir tvungen att överge användningen av tunga eldningsolja i svavelkontrollområdena när gränsen för bränslenas svavelhalt är 0,10 procent. Tillverkningen av marin dieselolja och dieselbrännolja med låg svavelhalt är dyrare än tillverkningen av tunga eldningsolja. Enligt kommissionens konsekvensutredning är den genomsnittliga bedömningen av prishöjningen 65 procent vid övergången från tung eldningsolja till dieselbrännolja. Prisutvecklingen för bränslen påverkas av många olika faktorer, vars utveckling är svår att förutspå.

Analyserna verkar visa att när bränslepriset är ca 370—600 euro per ton, vilket är uppskattningen i de flesta analyser, håller sig närsjöfarten konkurrenskraftig i förhållande till de övriga transportformerna, även om transportlasterna blir mindre. Om bränslepriset stiger till 755 euro per ton är situationen allvarligare, men många närsjöfartsrutter kan trots det hålla sig konkurrenskraftiga. Kostnaderna väntas drabba skogs- och metallindustrin hårdast, eftersom de har långa sjötransporter.

För att minska de stigande kostnaderna kan en fartygsägare ta i bruk ny teknik såsom skrubbrar eller övergå till att använda kondenserad naturgas som fartygsbränsle. Enligt kommissionens bedömning minskar användningen av skrubberteknik, jämfört med användningen av bränsle med låg svavelhalt, kostnaderna med 50—80 procent av kostnaderna i de uppskattningar av bränslepriserna som gjorts. Skrubberteknik kan dock inte tillämpas i alla dagens fartyg.

Fördelarna med att använda kondenserad naturgas är omfattande med tanke på miljön, eftersom dess utsläpp av såväl svavel och kväve som partiklar är mycket små. Använd-

ningen av kondenserad naturgas kräver dock att man bygger upp ett distributionsnät.

De totala kostnaderna för användningen av bränsle med låg svavelhalt i svavelkontrollområdena varierar mellan 0,9 och 4,6 miljarder euro enligt bedömningarna. På motsvarande sätt har hälsofördelarna beräknats ligga mellan 10 och 23 miljarder euro.

EU-kommissionen kommer att ta fram åtgärder på medellång och lång sikt inom ramen för en så kallad "hållbar verktygslåda för vattenburna transporter" för att främja en hållbar och konkurrenskraftig närsjöfart. Kommissionen väntas ge ett meddelande om ärendet 2012.

Finland

Sjöfartsbranschens utbildnings- och forskningscentral vid Åbo universitet har gjort en bedömning av vilka kostnader MARPOL-konventionens nya krav i fråga om svavelhalten innebär för Finlands del (Kommunikationsministeriets publikationer 20/2009; presentationsblad på svenska). Enligt undersökningen skulle ökningen av bränslekostnaderna för sjötransporter inom utrikestrafiken vara mellan 200 miljoner euro och 1,2 miljarder euro om året, om man utgår från de nuvarande bränsletyperna. Enligt undersökningen skulle ett bränsle som innehåller 0,1 procent svavel, på basis av den minsta och den största uppskattade prisökningen, vara 73—85 procent dyrare än dagens bränsle, som innehåller 1,5 procent svavel. Den bränsleförbrukning som ligger till grund för beräkningarna har uppskattats utifrån uppgifterna för 2007. I beräkningarna har man inte tagit hänsyn till vilka inbesparingar i bränslekostnaderna som kan uppnås med en eventuell användning av sådana skrubbrar som lämpar sig för Östersjöförhållanden. Man har inte heller beaktat vilka eventuella konsekvenser det nya svavelkontrollområdet i Nordamerika kan ha för bränslemarknaden och bränslepriserna. I undersökningen konstateras det även att det är svårt att förutspå den framtida prisutvecklingen för bränslen, eftersom många olika faktorer inverkar på bränslepriserna. På grund av osäkerheten i fråga om prisutvecklingen och de stora fluktuationerna i bränslepriserna har man i denna

undersökning, i stället för att använda ett exakt pris, använt sig av en sannolik variationsbredd som baserar sig på uppskattningar från olika medlemsföretag i Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf.

För att minska de stigande kostnaderna kan fartygsägarna ta i bruk ny teknik såsom skrubbrar, som enligt de utredningar som kommissionen låtit utföra uppskattas minska kostnaderna med 50—80 procent jämfört med användningen av bränsle med låg svavelhalt. Möjligheterna att installera skrubbrar beror bl.a. på fartygstypen, fartygsstorleken och lastutrymmet samt, särskilt vad gäller existerande fartyg, tekniska och ekonomiska faktorer. Enligt de finländska rederiernas bedömning är skrubbrar ett alternativ som är ekonomiskt lönsamt och tekniskt möjligt i ungefär en tredjedel av de befintliga fartygen. Användningen av kondenserad naturgas ses som en möjlighet för nya fartyg som är i reguljär linjetrafik i närsjöfarten.

Enligt den undersökning som gjordes vid Åbo universitet kommer de höjda bränslepriserna att reflekteras i fraktpriserna. I Finland väntas fraktpriserna stiga med 30—50 procent vid övergången till bränslen med 0,1 procent svavel. Merkostnaderna beräknas vara störst inom skogs- och metallindustrin, där transporternas andel av handeln också i allmänhet är betydande. Det kan anses att direktivet har positiva konsekvenser för de industrigrenar som tillverkar fartygsteknik, eftersom de strängare kraven torde ge dem nya beställningar, vilket delvis kompenserar de totala kostnaderna.

I Finland stöds anskaffningen av miljövänliga fartyg med ett stödprogram som grundar sig på statsrådets förordning om de allmänna villkoren för investeringsstöd för fartyg i syfte att förbättra miljöskyddet (946/2010). Stödprogrammet baserar sig vidare på gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, på basis av vilka det är möjligt att bl.a. stödja anskaffning av transportfordon som vad egenskaperna beträffar går länge än vad EU-normerna kräver eller, om normer saknas, höjer nivån på miljöskyddet. Stödintensiteten uppgår till 50—70 % beroende på företagets storlek eller 60—80 % om det är fråga om en s.k. miljöinnovation. Stöd för anskaffning av fartyg kan beviljas när an-

skaffningen görs innan rättsakten träder i kraft och nya gemenskapsnormer efter revidering inte är retroaktivt förpliktande så att de gäller fartyg som köpts redan tidigare. Efter att EU-rättsakten har godkänts är det möjligt att bevilja stöd för investeringar som slutförs minst ett år före den dag den nya miljönormen träder i kraft. Stödintensiteten är då 10—25 % av företagets storlek, och även den tid som återstår innan normen träder i kraft beaktas. För närvarande finns det i statsbudgeten beredskap att stödja miljöinvesteringar i fartyg för 30 miljoner euro.

EU:s riktlinjer för statligt stöd gör det också möjligt att understöda installeringar som görs i efterhand (t.ex. skrubbrar), men i statsrådets förordning har stödmöjligheten begränsats så att den endast gäller nya fartyg. Det är enligt en preliminär kartläggning möjligt att i efterhand installera skrubbrar på ca 40—60 av de fartyg som seglar under finsk flagg. Priset för installationen varierar beroende på fartygstyp, antal huvudmaskiner, utrymmen i användning etc., och det varierar från ca 3 miljoner euro upp till 6—8 miljoner euro (stora fartyg med många huvudmaskiner etc.).

Eftersom direktivförslaget har så många olika konsekvenser för Finlands näringsliv, bör konsekvenserna av ett genomförande ännu skyndsamt utredas noggrannare.

4 Ålands behörighet

Förslaget gäller miljövärd, som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen hör handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet. Därmed hör lagstiftningen om kvaliteten på bränsle som släpps ut på marknaden till Ålands behörighet medan lagstiftning om fartygens konstruktion och användning i huvudsak hör till rikets behörighet.

5 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Förslaget till direktiv lades fram i rådets arbetsgrupp för miljön den 20 juli 2011. En-

ligt den information som fåtts kommer förslaget att behandlas 2—3 gånger i rådets arbetsgrupp för miljön under Polens ordförandeskapsperiod och det kommer även att diskuteras i miljöministerrådet i december. Ett antagande av direktivet sker dock inte förrän under Danmarks eller Cyperns ordförandeskapsperiod år 2012.

6 Nationell behandling av förslaget

Förslaget till statsrådets skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i miljösektionen, som är underställd kommittén för EU-ärenden, den 5—6 september 2011 och skrivelsen har godkänts vid EU-ministerutskottets möte den 8 september 2011.

7 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet anser att de åtgärder som föreslås för att begränsa utsläppen av svaveloxid (och småpartiklar) från fartyg allmänt kan understödjas, eftersom man genom det föreslagna direktivet avsevärt kan minska de skadeverkningar som dessa utsläpp har för människors hälsa och havsmiljön samt förbättra luftkvaliteten särskilt i tätt bebodda kusttrakter. Enligt kommissionens bedömningar är de fördelar som uppnås betydligt större än de kostnader som uppkommer.

Genom direktivet genomförs de ändringar som godkänts av IMO inom en viss tidsfrist och det är inte möjligt att ändra genomförandet genom direktivet. De regler som man har kommit överens om inom IMO har varit kända en längre tid. Konsekvenserna för näringslivet är varierande. De nya bestämmelserna om svavelhalten höjer transportkostnaderna inom sjöfarten, vilket blir en ytterligare belastning för Finlands exportindustri som ligger långt från huvudmarknadsområdena och som verkar i global konkurrens. De nya hälso- och miljönormerna skapar dock samtidigt förutsättningar för ibruktagande och utvecklande av skrubbrar och LNG-motorer som tillverkas i Finland, och de främjar på så sätt utvecklingen och sysselsättningen inom Finlands miljöteknikindustri. Finland anser

att det är viktigt att främja tillträdet till marknaden för nya tekniker genom att lätta upp förfarandet för godkännande på det sätt som kommissionen föreslår.

Statsrådet strävar efter att hitta lösningar så att genomförandet och tidtabellen inte ska orsaka oskäligen kostnader för de finländska företagen eller statsfinanserna och så att exportindustrins konkurrenskraft ska kunna tryggas. Statsrådet anser det vara viktigt att tidtabellen för verkställandet av beslutet gör det möjligt att utnyttja de nya teknikerna fullt ut och att undvika de betydande kostnadshöjningar som dyrt bränsle medför. Eftersom införandet av ny teknik kräver tillräckligt med tid, ska statsrådet inom kretsen för medlemsländerna, kommissionen och Europaparlamentet inofficiellt och i snabb ordning utreda möjligheterna till uppskov för en viss tid när det gäller tillämpningen av direktivet för enskilda medlemsländer eller fartyg under vissa förutsättningar. Statsrådet betonar att kommissionen noggrant bör följa med vad ibruktagandet av de nya bränslen som IMO-besluten förutsätter har för konsekvenser för bl.a. konkurrenskraften. Statsrådet anser det vara ytterst viktigt att anpassningsåtgärder tas fram både på EU-nivå och på nationell nivå. Finland står i aktiv kontakt med kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet för att den verktygsback som kommissionen utarbetat för att stödja anpassningen inom området ska avancera så snabbt som möjligt. Samtidigt vill man påverka Europeiska kommissionen och försöka få kommissionen att godkänna statsrådets förordning om de allmänna villkoren för investeringsstöd för fartyg i syfte att förbättra miljöskyddet, som är under behandling i kommissionen, och även de villkorliga stödbeslut som avses i förordningen.

Statsrådet vill inom ramen för EU:s riktlinjer för stöd till miljöskydd främja ett snabbt ibruktagande av ny miljöteknik i fråga om de fartyg som seglar under finsk flagg.

Statsrådet anser också att det på EU-nivå bör utredas vilka hälso- och miljöfördelar som skulle uppstå om den låga svavelhalten inom sjötrafiken utvidgades till att gälla hela EU-området, vilket också skulle främja jämlika konkurrensvillkor inom sjöfarten och industrin.

Förslagets rättsliga grund

Den rättsliga grunden för förslaget till direktiv är artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

Subsidiaritetsprincipen

Statsrådet anser att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är korrekt, eftersom man endast genom enhetliga åtgärder inom hela unionen kan stärka ett effektivt genomförande av kraven.