

Datum
2014-04-30Dnr/Beteckning
TSS 2014-372Ert datum
2014-02-05Er beteckning
M2014/345/R

Kopia till

m.registrator@regeringskansliet.se
ingela.sundin@regeringskansliet.seMiljödepartementet
103 33 Stockholm

Ändring i förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle samt i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

1. Sammanfattning

Transportstyrelsen anser att Miljödepartementets förslag genomför ändringarna i svaveldirektivet på ett mestadels heltäckande och bra sätt. Departementets bearbetning av direktivets text i språkligt och strukturellt avseende är bra och bidrar till ökad tydlighet och läsbarhet.

I några avseenden anser Transportstyrelsen dock att det finns otydligheter som riskerar att försvåra vid tillämpningen av förordningen.

1.1. Sammanfattning av Transportstyrelsens synpunkter avseende förslaget till ändring av svavelförordningen (1998:946)

- 11 § Vad har hänt med det tidigare kravet på max 1,0 % svavel som gällde för svenska fartyg som trafikerar inre vatten inom och utanför svenskt sjöterritorium? Ska istället gränsen på 3,50 % gälla på inre vatten i Sverige och i Europa (för fartyg som inte räknas som mobila maskiner)?
- 11 a § Bestämmelsen bör utformas så att undantagsmöjligheten i hamn efter ikraftträdandet 2015 gäller endast utanför SECA.
- 12 § och 12 a §
 - Transportstyrelsen föreslår att 12 a § stryks, då maxgränsen på 3,50 procent är omhändertagen genom 12 §.

- Begreppet ”vattenområden” i 12 § bör definieras dels för att undvika överlappning med 12 a §, dels för att omfatta den exklusiva ekonomiska zonen.
 - 12 b § 1 st
 - Bestämmelsen bör, i likhet med vad som anges i direktivet, ange att fartygen kontinuerligt ska uppnå tillräckliga minskningar av utsläppen.
 - Tydligare att hänvisa till den högsta tillåtna svavelhalten.
 - 12 b § 2 st Bestämmelsen bör, i likhet med vad som anges i direktivet, uppställa ett krav på användning av slutna system inom EU och EU:s sjöterritorium.
 - 12 d §
 - Bestämmelsen bör, i likhet med vad som anges i direktivet, ange att fartygen *kontinuerligt* ska uppnå tillräckliga minskningar av utsläppen
 - Tydligare att hänvisa till *den högsta tillåtna svavelhalten*.
 - 12 e § Direktivets angivelse av vad som gäller vid rening med kaustiksoda (Ph 8) synes ha fallit bort.
 - 13 a § Den föreslagna konstruktionen skiljer sig från direktivet då den inte omfattar en *skyldighet* för fartyg att rapportera non-availabilty.
 - 25 a § När det gäller rapportering enligt artikel 4a.5a. föreslås att Kemikalieinspektionen ska sköta denna rapportering.
- 1.2. Sammanfattning av förslaget till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Bemyndigandet behöver utökas till att avse även avgifter för *tillsyn*.

2. Utveckling av Transportstyrelsens synpunkter på förslaget till ändring av svavelförordningen (1998:946)

2.1. 11 §

I paragrafens nuvarande lydelse räknas de områden upp där maxgränsen på max 1,00 % svavel gäller: svenskt sjöterritorium, svensk ekonomisk zon, i svenska fartyg som utanför svenskt sjöterritorium trafikerar inre vattenvägar samt i de delar av SECA som är utanför svenskt sjöterritorium. I förslaget till ändring har denna uppräknning övergivits och ersatts med ett angivande av att förbudet gäller i Östersjöområdet, Nordsjöområdet och

Nordamerikaområdena (dvs. SECA-områdena). När det gäller inre vattenvägar utanför svenskt sjöterritorium samt svenskt inre vatten (dvs. insjöar och vattendrag) försvinner således det krav på max 1,00 % svavelhalt som tidigare gällt. I frånvaro av annan reglering blir 12 § och 12 a § gällande, vilket innebär att det är maxgränsen på 3,5 % som ska tillämpas av havsgående fartyg* på inre vattenvägar.

Transportstyrelsen anser att en sådan förändring inte är önskvärd och föreslår att det i svavelförordningen förtydligas vad som fortsättningsvis ska gälla på inre vatten. Det förefaller vara mest logiskt att låta samma bränslekrav gälla på inre vatten som i övrigt inom SECA, dvs. max 0,10 procents svavelinnehåll.

* För de fartyg som inte är havsgående, dvs. fartyg för inlandssjöfart, regleras svavelhalten i bränslet genom lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner (med tillhörande förordning). I 3a § denna lag finns ett förbud mot saluföring av dieselbränsle avsett att användas i mobila maskiner om bränslet inte uppfyller villkoren för miljöklass 3 i drivmedelslagen. Drivmedelslagen genomför bränslekvalitetsdirektivets krav på svavelinnehåll i bränsle.

2.2. 11 a §

När den högsta tillåtna svavelhaltgränsen i SECA sänks till 0,10 procent gäller samma utsläppskrav i hela SECA som i hamn. En bestämmelse som tillåter högre svavelhalt under en kortare kajvistelse alternativt under omkopplingstiden blir därmed överflödigt inom SECA. Vidare innebär denna paragraf att det skapas ett potentiellt kryphål för fartyg i hamn, eftersom bestämmelsen medger en högre svavelhalt i hamn. Exempelvis skulle ett fartyg som använder högsvavligt bränsle och skrubber kunna fortsätta att använda det bränslet under en omkopplingstid, utan krav på utsläppsrening.

Bestämmelsen bör, framför allt av tydlighetsskäl, utformas så att undantagsmöjligheten i hamn efter ikraftträdandet 2015 endast gäller utanför SECA.

2.3. Förhållandet mellan 12 § (p. 1 b) och 12 a § samt frågan om jurisdiktion i dessa paragrafer

2.3.1. Maxgränsen 3,50 % på två ställen

Både 12 § och 12 a § anger maxgränsen 3,50 procent.

- 12 § avser användning i *andra vattenområden* (än SECA och i hamn), medan
- 12 a § avser användning *inom EU eller EU:s sjöterritorium med inre vatten och territorialhav*.

Det kan konstateras att det även i svaveldirektivet uppstår ett liknande överlapp, då mellan artikel 3 a och artikel 4 a.1a.a; Båda artiklarna förbjuder användning av marina bränslen med ett svavelinnehåll högre än 3,50 procent, med den huvudsakliga skillnaden att de anger olika geografiska områden:

- Artikel 3 a anger maximal svavelhalt inom medlemsstaternas *territorium*, medan
- artikel 4 a anger maximal svavelhalt inom medlemsstaternas *territorialhav, EEZ, utsläppskontrollområden (samt för användning på passagerarfartyg till eller från EU)*.

Begreppet *territorium* i artikel 3 a torde dock inkludera territorialhavet i artikel 4, och de två bestämmelserna överlappar därmed varandra i det avseendet.

Transportstyrelsen anser att det är oklart hur bestämmelserna enligt förslaget ska tillämpas, eftersom det inte tydligt framgår vad som tillförs i 12 a § utöver det som framgår av 12 § punkten 1 b. De områden som räknas upp i 12 a § torde ju redan ingå i begreppet "andra vattenområden", vilka hanteras i 12 §.

Det kan noteras att begreppet "vattenområde" definieras i 11 kap. miljöbalken som "det område som vid högsta förutsebara vattenstånd täcks av vatten". I svavelsammanhang torde begreppet dock användas i en annan betydelse. Om 12 a § ska behållas bör begreppet "vattenområde" definieras eller förhållandet till 12 a § klargöras på annat sätt.

Frågan om vilken av paragraferna 12 och 12 a som tillämpas får praktisk betydelse bl.a. när det gäller vilken metod för utsläppsminskning som kan bli aktuell. Om förbudet i 12 § tillämpas får samtliga utsläppsminskning-metoder användas, medan om förbudet i 12 a § gäller framgår av 12 b § 2 st att endast skrubberteknik får användas som utsläppsminskning-metod.

2.3.2. EU-krav som går utanför nationell jurisdiktion

Genom artikel 4 a går EU längre än vad som följer av Marpol. Detta då medlemsstaterna åläggs att vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att fartyg oavsett flagg inte överträder svavelkraven i områden som inte ligger inom nationell havsrättslig jurisdiktion, nämligen så långt som ute i den exklusiva ekonomiska zonen. Medlemsstaterna görs ansvariga för kontrollen av efterlevnaden av bränslekraven i dessa fall genom kravet att utföra hamnstatskontroller av alla fartyg oavsett flagg (se artikel 4 c punkterna 3 och 4). EU:s medlemsstater har alltså ålagts att dels uppställa nationella krav på att EU:s regler ska ha tillämpats i ekonomiska exklusiva zonen, dels kontrollera efterlevnaden i sina hamnar. Vid överträdelser ska sanktioner finnas i de nationella lagstiftningarna.

I det aktuella förslaget till ny svensk reglering finns inget motsvarande krav på att maxgränsen 3,50 procent ska gälla ute i svenska exklusiva ekonomiska zonen. Detta direktivkrav behöver därför införas.

Kravet på efterlevnad i exklusiva ekonomiska zonen genomförs lämpligen i svensk rätt genom att denna zon omfattas av definitionen av begreppet vattenområden (alternativt tas med i uppräknningen i artikel 12 a §, om denna paragraf alls ska finnas kvar).

2.3.3. Förslag

- Transportstyrelsen föreslår att 12 a § stryks, då maxgränsen på 3,50 procent är omhändertagen genom 12 §.
- Begreppet ”vattenområden” i 12 § bör definieras *dels* för att undvika överlappning med 12 a §, *dels* för att omfatta den exklusiva ekonomiska zonen.

2.4. 12 b §

2.4.1. Mätning av ekvivalenta utsläpp

I 12 b § första stycket talas om ”de *sammanlagda* svaveldioxidutsläppen” medan det i svaveldirektivet anges att fartygen *kontinuerligt* ska uppnå minskningar av utsläppen. De olika sätten att ange reduktionskraven har betydelse, då det ena innebär att utsläppen ska beräknas utifrån en totalmängd, vilket medger att nivåerna tillfälligt kan ligga högre än den högsta tillåtna nivån utan att detta i sig skulle innebära en överträdelse, medan det andra sättet bygger på att utsläppen vid varje tidpunkt ska vara under den högsta tillåtna ekvivalentnivån. För det fall att utsläppen ska beräknas utifrån en totalmängd behöver såväl fartygen som tillsynsmyndigheten ha klart för sig hur denna beräkning ska göras; Är det de sammanlagda utsläppen per resa som avses? Eller per viss tidsperiod? Transportstyrelsen befarar att det kommer att bli ytterst svårt att verifiera utsläppen om metoden med sammanlagda utsläpp ska användas.

2.4.2. Krav på slutet system?

I andra stycket anges att *skrubberteknik* är den metod som ska användas om ett fartyg vill kunna använda bränsle med högre svavelhalt än 3,5 procent inom EU trots förbudet i 12 a §. Stycket ska motsvara artikel 3 a i svaveldirektivet. Transportstyrelsen konstaterar dock att artikel 3 a – till skillnad från den svenska regleringen – uppställer ett krav på behandling i *slutna system* (engelska lydelsen är ”emission abatement methods operating in closed mode”). En skrubber kan förekomma som både öppet och slutet system, även hybridformer förekommer på marknaden. Det är därför viktigt att den svenska regleringen uttryckligen kräver att

avgasreningsutrustningen ska fungera som slutet system när den används på de uppräknade områdena, dvs. inom EU-medlemsstaternas territorier.

Vidare anser Transportstyrelsen att definitionen av skrubberteknik i detta sammanhang inte behöver omfatta att rökgasen ska tvättas *med hjälp av kemikalier, tillsatser eller blandningar*, utan att en kortare skrivning är att föredra ut läslighetssynpunkt. Skrivningen, som är hämtad ut direktivets bilaga II, kan i så fall återges enbart i 12 e § (som återger bilagans skrivningar med avseende på skrubber i övrigt).

2.4.3. Hänvisning till 12 a §

Om 12 a § stryks måste hänvisningen i 12 b § 2 st ersättas med att de områden räknas upp, där kravet på slutet reningsmetod/skrubberteknik i slutet användning gäller. Även i första stycket ska 12 a då strykas.

2.4.4. Förslag

- Transportstyrelsen anser att 12 b §, i likhet med vad som anges i direktivet, bör ange att fartygen *kontinuerligt* ska uppnå tillräckliga minskningar av utsläppen.
- Hänvisningen till den *angivna högsta svavelhalten* kan förtydligas genom att istället hänvisa till *den högsta tillåtna svavelhalten*.
- Om 12 a § stryks ska hänvisningen till 12 a § utgå ur första stycket
- Andra stycket bör ges följande lydelse:

Inom Europeiska unionen och Europeiska unionens sjöterritorium med inre vatten och territorialhav ska den metod för utsläppsminskning som används enligt första stycket utgöras av ett avgasreningsystem som innebär att rökgasen tvättas (skrubberteknik) i ett slutet system.

2.5. 12 d §

Kravet utgår från de *sammanlagda utsläppen* medan det i svaveldirektivet anges att fartygen *kontinuerligt* ska uppnå minskningar av utsläppen. Transportstyrelsen anser att 12 d §, i likhet med vad som anges i direktivet, bör ange att fartygen *kontinuerligt* ska uppnå tillräckliga minskningar av utsläppen (jfr vad som anförts ovan, avseende 12 b § 1 st).

Vilken är *den angivna högsta svavelhalten* som hänvisas till?

Transportstyrelsen anser att det blir tydligare att hänvisa till *den högsta tillåtna svavelhalten*. Särskilt när det, till skillnad från skrivningen i 12 b §, här saknas uppräknade av de aktuella förbudsbestämmelserna.

2.6. 12 e §

Paragrafen återger innehållet i bilaga II avseende skrubbers – med undantag från skrivningen om kaustiksoda (ph 8). Har denna skrivning fallit bort av förbiseende?

Transportstyrelsen anser att skrivningen i direktivets bilaga II ska användas, dvs. även med omfattande av vad som gäller om den kemikalie som används är kaustiksoda.

2.7. 13 a §

Transportstyrelsen noterar att det finns en skillnad mellan direktivet och det svenska förslaget i det att direktivet anger *dels* en befogenhet för hamnstaten att begära dokumentation av och bevis för att fartyget gjort allt som kan krävas för att få tag på rätt bränsle, *dels* en rapporteringsskyldighet för fartyget att underrätta hamn- och flaggstat när det inte kan köpa marina bränslen som uppfyller kraven.

I den svenska konstruktionen skapas ingen motsvarande skyldighet respektive befogenhet, utan direktivets reglering kring non-availability genomförs sammanslaget, i form av en *möjlighet till undantag* från kraven i 11, 12 och 12 a §§. Att underrättelse har skett till flagg- och hamnstat är i denna konstruktion ett villkor för att undantaget ska vara tillämpligt. Fartyget har dock inte någon *skyldighet* att rapportera non-availability till hamnstat och flaggstat.

Huruvida detta förhållande kommer att ha någon större praktisk betydelse är svårt att förutse, men det bör uppmärksammas att förslaget innebär ett visst fränsteg från direktivets lydelse.

2.8. 25 a §

Transportstyrelsen har fått två nya rapporteringsskyldigheter:

1. Att underrätta kommissionen när ett fartyg har lagt fram bevis om non-availability
2. Att underrätta kommissionen om tillgången på marina bränslen som uppfyller kraven i hamnar och terminaler.

När det gäller underrättelse till kommissionen enligt p.1 är Transportstyrelsen den representant för hamnstaten som tar emot fartygens rapporter om non-availability, och är därmed rätt myndighet att sköta denna rapportering. Denna punkt föranleder således inga invändningar.

När det gäller rapportering enligt p.2 saknar Transportstyrelsen dock tillgång till information av det slag som efterfrågas. Sannolikt ligger det närmare till hands för Kemikalieinspektionen att sköta denna rapportering. Detta då Kemikalieinspektionen är den myndighet som enligt 20 § för

registret över bunkerleverantörer, och till vilken bunkerleverantörerna i sin tur har en skyldighet enligt 19 § att anmäla sin verksamhet.

Kemikalieinspektionen har därmed direkt tillgång till de nödvändiga informationskanalerna för att sammanställa en rapport enligt art. 4a.5a.

3. Förslag till ändring av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Bemyndigandet i 53 § måste även omfatta möjlighet att ta ut avgift för *tillsyn* enligt svavelförordningen. Detta utrymme behövs, då det finns planer på att utöka myndighetens svaveltillsynen och då Transportstyrelsens verksamhet ska vara avgiftsfinansierad. Ett tillägg till den föreslagna lydelsen behövs därför, förslagsvis enligt följande.

*53 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgift för myndighetens **tillsyn och** prövning av ärenden enligt förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle.*

Detta ärende har beslutats av stabschefen Jacob Gramenius, GD stab. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektören för sjö- och luftfartsavdelningen Ingrid Cherfils, ställföreträdande avdelningsdirektören Erik Eklund, sektionschefen för miljösektionen Anna Petersson, handläggaren Nariné Svensson och juristen Anna-Pia Johansson, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef