

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
cc: anneli.giorgi@regeringskansliet.se

Er referens
I2021/02042

Diarienummer
Utr 2021/60
Datum
2021-08-25

Remiss av EU-kommissionens förslag FuelEU Maritime

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över ovannämnda förslag. Förslaget är komplext och har dessutom direkt och indirekt koppling till andra europeiska lagförslag som samtidigt ligger på bordet. Förslagets förtjänster och eventuella tillkortakommanden påverkas av hur parallella europeiska lagstiftningsprocesser utvecklas.

EU-kommissionens förslag om ett FuelEU-initiativ syftar till att öka efterfrågan av förnybara och lågfossila bränslen (Renewable Low-carbon Fuels, RLF) för sjöfarten inom EU. Detta ska ske dels genom en reglering som begränsar utsläpp av växthusgaser, dels genom stimulansåtgärder för utveckling av tekniska lösningar som syftar till nollutsläpp av såväl växthusgaser som miljöutsläpp.

En reglering av utsläpp av växthusgaser på sjöfartens område har inte funnits tidigare. Det har därför inte varit möjligt att utvärdera effekterna av den föreslagna regleringen. En sådan uppgift hade varit svår också med tanke på osäkerhet om hur förhandlingar rörande andra rättsakter utvecklas. Trafikanalys saknar med andra ord underlag för att bedöma effektiviteten i förslaget men det finns ingen anledning att ifrågasätta behovet av en reglering som genom ett maxtak begränsar utsläppen från sjöfarten. Trafikanalys vill dock uppmärksamma risken för att en utsläpps begränsning inom EU kan komma att leda till att sjöfarten flyttar ut från EU-området eller till andra trafikslag. Överflyttning till andra trafikslag motverkas dock sannolikt genom att klimatkraven skärps också för dem.

Kostnaderna för den nya regleringen beräknas enligt förslaget till närmare 100 miljarder euro, fördelat på främst fartygsägare och hamnar där omkring 90 procent faller på den förstnämnda gruppen. Det är emellertid transportköparna som ytterst kommer att få bära de ökade kostnaderna. Möjligheten att vända sig till andra transportsätt eller till andra geografiska marknader avgör därför hur stabil denna efterfrågan kommer att vara om merkostnaderna upplevs bli för stora. Denna fråga uppmärksammas dock inte i förslaget. Mot bakgrund av EU:s mål om att stimulera till miljövänliga transportalternativ bland annat genom en överflyttning till sjötransport hade såväl en analys av som åtgärder för att hantera detta varit på sin plats.

Vilka stimulansåtgärder föreslås och hur ska de komma sjöfarten till del?

Trafikanalys vill vidare framhålla att det är viktigt att även de stimulansåtgärder som förslaget uppges syfta till uppmärksammas och tydliggörs på motsvarande sätt som gjorts när det gäller regleringen av de begränsade utsläppen. Trafikanalys uppfattar exempelvis att möjligheten att poola fartygen inom och mellan rederier för att samlat

kunna uppfylla begränsningskraven, är menad som en sådan stimulansåtgärd. Systemet, där underpresterande fartyg kan balanseras mot överpresterande fartyg, framställs av kommissionen som ett sätt att stimulera till utveckling och gynna fartygsägare vars fartyg överpresterar. Poolsystemet är dock frivilligt och förutsätter att redare genom affärsavtal vill och kan avtala om villkor för att sälja och köpa sitt över- respektive underskott av utsläpp från enskilda fartyg. Det är därför tämligen oklart i vilken mån systemet kommer att fungera som en effektiv stimulansåtgärd. Klart är emellertid att incitamenten att ingå sådana avtal blir stora om det finns mycket att vinna på dem. Möjligheterna att poola fartyg framstår för Trafikanalys som en potentiellt värdefull del i förslaget för att bidra till kostnadseffektiv anpassning.

Bland stimulansåtgärder nämns också, (sid 41 ff), i förbigående men utan närmare detaljer, möjligheten att i samband med kommande revidering av utsläppsrättssystemet EU ETS belöna överpresterare, exempelvis genom att tilldela dessa extra utsläppsrätter. Enligt Trafikanalys skulle det vara bra om förslaget, antingen i samband med detta lagstiftningsärende eller i samband med förhandlingen om reviderat utsläppshandelsregelverk, kunde förtydligas och utvecklas närmare i syfte att tydliggöra hur denna stimulansåtgärd ska kunna komma sjöfarten till del.

En annan stimulansåtgärd är, som det får förstås, att de böter som genereras av överträdelser av fastställda utsläppsbegränsningar ska samlas i en innovationsfond. Fonden ska bland annat kunna användas för att stödja utveckling av alternativa drivmedel, samt till att utveckla infrastruktur för sådana, för sjöfarten. Fonden ska vara kopplad till EU:s utsläppssystem, men det framgår inte närmare hur det ska säkerställas att just sjöfarten och dess aktörer ska kunna få tillgång till dessa medel. Trafikanalys menar att förslaget skulle tjäna på ett förtydligande av hur fördelningen av medel är tänkt att gå till, till vem och hur, så att detta syfte uppfylls.

Trafikanalys vill därutöver kommentera ytterligare några frågor i anslutning till förslaget som skulle förtjäna att närmare belysas eller utvecklas närmare.

Hur kan incitamenten öka för att tillhandahålla landström i hamnarna?

Kravet för passagerar- och containerfartyg om att vid kaj ansluta till landström (on-shore power supply, OPS) förutsätter att sådan infrastruktur finns tillgänglig i hamn. Det är dock oklart i vilken utsträckning det finns tillgång till landström för dessa fartyg och det hör ännu till undantagen att hamnar erbjuder sådan anslutning. Enligt uppgift från det s.k. SOFT-uppdraget erbjöd år 2017 nio stycken hamnar landström i någon form, dvs. endast ett mindre antal av de svenska hamnarna. Det är dock oklart i vilken utsträckning denna möjlighet fanns för just de här aktuella fartygstyperna och i aktuella delar av hamnen. Den föreslagna regleringen ger inledningsvis möjligheter till undantag från kravet på anslutning till landström om anslutning saknas eller inte är kompatibel med fartygets elsystem. Om hamnen inom en tioårsperiod inte har hunnit bygga ut för anslutning till landström är det däremot fartygsägaren och inte hamnägaren som bötesbeläggs och bär ansvaret för att öka anslutningen till ström i hamn. Det är vidare hamnmyndigheten som ska avgöra om undantagen enligt regleringen är tillämpliga. Även här tycks ansvaret vara tämligen ojämnt fördelat. Trafikanalys menar att regleringen sannolikt skulle bli mer effektiv och incitamenten till utbyggnad öka om

ansvaret kunde fördelas mer jämnt mellan de båda parterna, exempelvis genom att sanktionen också kunde riktas mot hamnägaren.

Hur pass utvecklad och rättssäker är mätmetoden för att mäta växthusgasutsläpp?

Kravet på ett visst utsläppstak för växthusgaser förutsätter att det finns en tillförlitlig och enhetlig metod för att mäta sådana utsläpp. Den nya regleringen utgår från den metod som används i den gällande MRV-regleringen (Regulation on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport, (EU) 2015/757), där en rad olika metoder är möjliga att använda. Frågan är dock hur pass bra metoden är för att på ett rättvist och jämförbart sätt kunna mäta utsläpp från olika typer av fartyg. MRV-regleringen öppnar för en rad olika metoder för att fastställa ett fartygs koldioxidutsläpp och det överläts till enskilda fartygsägare och deras övervakningsorgan att bestämma vilken metod som ska väljas. Det har vidare bland annat från branschhåll efterlysts en ökad tydlighet från EU om hur rapporteringen enligt MRV-metoden ska tolkas, exempelvis när det gäller definitionen av en resa, om väntan inför ankring ska ingå och var gränser går för hamnområdet etc.

Av förslaget framgår också att det referensvärde som ska ligga till grund för beräkning av begränsningen/maxtaket ännu inte är fastställt, utan det kommer att i en för oss oklar process beräknas senare i lagstiftningsprocessen. Det framgår också att metoden kan komma att behöva utvecklas ytterligare för att kunna anpassas till ett eventuellt kommande IMO-system för utsläppsreglering. För att säkra transparens och förutsägbarhet bör enligt Trafikanalys, höga krav ställas på såväl metod som beräkningsgrunder. Dessa bör vara fastställda på ett enhetligt sätt för att kunna tjäna som ett rättssäkert underlag för en bötesstraffad reglering. Trafikanalys menar därför att det kan finnas anledning att ytterligare och inom ramen för nu aktuellt förslag till förordning se över och utveckla regleringen i denna del.

Hur kostsam blir administrationen av systemet?

Regleringen av sjöfartens utsläpp av växthusgaser föreslås administreras genom fartygsägares försorg i kombination med ett system av oberoende privata organ som certifierar, kontrollerar och övervakar fartygen och dess prestanda. Det kan noteras att enligt beräkningarna i förslaget kommer redan kostnaderna för nya bränslen och nyinvestering i teknik att bli avsevärda. När det däremot gäller kostnader för administration av systemet, vilka också i huvudsak kommer att bäras av branschen, är beräkningarna mindre utförliga. Exempelvis bedömer kommissionen i förslaget att administrativa kostnader för berörda myndigheter blir närmast försumbara.

Mot bakgrund av att merkostnaden för införandet av regleringen bedöms bli förhållandevis stor är det särskilt angeläget att administrativa merkostnader kan hållas så låga som möjligt. Det gäller de merkostnader som tillförs branschen såväl som för berörda myndigheter. Trafikanalys menar att det här är viktigt att regeringen under processens gång tar in synpunkter och erfarenheter från både myndigheter och branschen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Pia Bergdahl. Avdelningschef Gunnar Eriksson har deltagit i ärendets beredning.

Mattias Viklund
Generaldirektör