



KYSTVERKET

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Deres ref.:	Vår ref	Arkiv nr	Saksbehandler	Dato
	2021/8715-2		Einar Bjørshol	13.09.2021

Høringsvar Europakommisjonens forslag til forsterket regelverk EU ETS

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev av 4. august om offentlig høring av Europakommisjonens forslag til tre forsterkede regelverk (ETS, innsatsfordelingsordningen og skog- og arealbruksregelverket). Vi viser også til Samferdselsdepartementets videresending av høringsbrevet den 1. september, samt til avklaring av 9. september om leveransefrist til Samferdselsdepartementet.

Herværende forslag til forsterkede regelverk inngår i klimatiltakspakken «Fit for 55» som Europakommisjonen la frem 14. juli. I tillegg kommer blant annet forslag til revisjon av direktivet for infrastruktur for alternative drivstoff i transport (AFID) og forslag til forordning om fremme av alternativt drivstoff i skipsfarten (FuelEU Maritime). På grunn av det samlede omfanget og kompleksiteten i forslagene og de korte høringsfristene, har Kystverket prioritert å avgrense sine høringsuttalelser til regelverk som Kystverket forvalter og til forslag som kan påvirke Kystverkets hovedmål. Høringssvarene vil også være basert på en første gjennomgang av forslagene, og dyperegående konsekvensanalyser vil måtte gjennomføres etter høringsfristen.

Kort om innholdet i forslaget

Europakommisjonen foreslår at skipsfarten innlemmes i EUs utslippkvotesystem (EU ETS). Populasjonen som omfattes av kvoteplikten er den samme som i FuelEU Maritime, nemlig skip fra og med 5 000 bruttotonn (BT), men med unntak for fiskefartøy (omtalt som «fish-catching or fish-processing vessels»), militærskip og offentlige skip som ikke er i kommersiell drift. Skip fra alle flaggstater vil være omfattet av kvoteplikten, og dette vil legge til rette for like rammevilkår innad i skipsfarten og unngå karbonlekkasje.

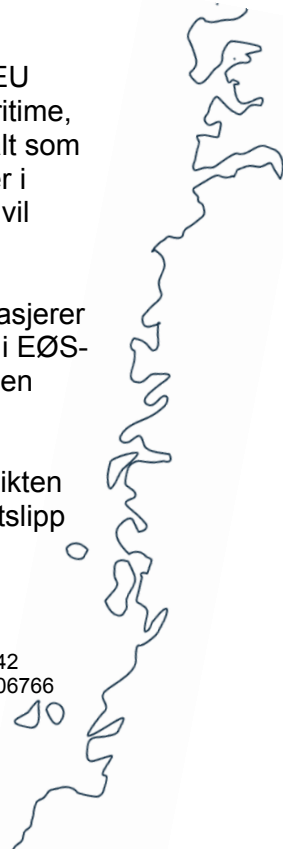
Utslippene som skipsfarten skal svare for, gjelder seilaser med formål å frakte passasjerer eller gods. Kvoteplikten gjelder 100 pst. av utslippene fra seilaser mellom to havner i EØS-området, 100 pst. av utslippene i havn, og 50 pst. av utslippene fra seilaser mellom en EØS-havn og en havn i et tredje land.

Både EU ETS og FuelEU Maritime bygger på den allerede etablerte rapporteringsplikten som er implementert i forordningen om overvåking og rapportering av drivhusgassutslipp

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: 07847
E-post: post@kystverket.no
Internett: <https://kystverket.no>

Org.Nr.: 874783242
Bankgiro: 7694 05 06766



fra skip. (MRV-forordningen (EU) 2015/757) Det foreligger dermed et regime for utslippsrapportering på enkeltskipsnivå som vil ligge til grunn for rederienes utslippsforpliktelser.

Skipsfarten foreslås faset inn i EU ETS allerede fra og med 2023 med forpliktelse på 20 pst. av de verifiserte utslippene for dette året. Deretter vil forpliktelsene være 45 pst. av utslippene i 2024, 70 pst. av utslippene i 2025, og 100 pst. av utslippene fra og med 2026.

Konsekvenser av forslaget

Som nevnt over har ikke Kystverket hatt kapasitet til å gjøre grundige konsekvensanalyser av forslaget, og de momentene som trekkes fram i dette avsnittet er basert på interne drøftinger etter en første gjennomlesning av forslaget.

Offshoreskip omfattes i praksis ikke av kvoteplikten

EU ETS bygger på MRV-forordningen, og det er dermed kun seilaser med formål transport av passasjerer eller gods som omfattes av rapporteringsplikten. Sjøfartsdirektoratet har i et rundskriv avklart at offshoreskip ikke skal regnes med i rapporteringsplikten når de frakter varer og personer til offshoreinstallasjoner, og at slike skip bare unntaksvis vil være omfattet av regelverket når de benyttes i annet transportarbeid¹. EMSA avgrensner ytterligere hvilke aktiviteter som ikke er rapporteringspliktige i tilknytning til offshoreinstallasjoner². For alle praktiske formål er offshoreskip i praksis unntatt fra rapporteringsplikten i MRV-forordningen, og vi legger til grunn at dette medfører at de også er unntatt fra kvoteplikten i EU ETS.

Seilaser til og fra Svalbard er ikke omfattet av kvoteplikten

EMSA har på sine nettsider listet opp Svalbard som et område som ikke regnes som en havn i MRV-forordningen³. Dette vil medføre at gods- og passasjertransport til og fra Svalbard vil være mindre kostbar enn til og fra fastlands-Norge. Dette vil kunne bidra til at noe av cruiseturismen flyttes fra fastlands-Norge til Svalbard.

Økte kostnader for skipsfarten

I første omgang vil forslaget føre til økte kostnader for skipsfarten i og med at det blir satt en pris på skipenes klimagassutslipp. Størrelsen på kostnadsøkningen vil avhenge av CO₂-prisen og antall tonn utslipp. CO₂-prisen i EU ETS lå i januar 2021 på 32-34 EUR per tonn CO₂ og har i løpet av året steget jevnt opp til 60-62 EUR i september⁴. Med en valutakurs på i overkant av 10 NOK/EUR, er CO₂-prisen i EU ETS i dag høyere enn den norske CO₂-avgiften som er på 594 NOK/tonn CO₂ i 2021⁵.

Den andre kostnadsvariabelen, antall tonn utslipp, er knyttet til et fartøys aktivitetsnivå og energibruk. Kostnaden vil dermed være høyere for fartøy med høy utseilt distanse og energikrevende skipstyper, som cruiseskip og andre store passasjerskip. Color Line og Hurtigruten vil kunne være to eksempler på rederier i det øvre sjiktet av kostnadsøkninger under EU ETS. I EUs MRV-database er årlige utslippstall for enkeltskip offentlig tilgjengelige. Dersom vi legger aktivitet og utslipp i 2019 til grunn, samt dagens kvotepris og valutakurs, ville de årlige kostnadene ved 100 pst. kvoteplikt for Color Line og Hurtigruten være om lag 265 mill. kroner og 135 mill. kroner.

¹ <https://www.sdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/maling-av-co2-utslipp-fra-skip-mrv--betydningen-for-offshorefartoy/>

² Se spørsmål 2 her: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-3

³ Se spørsmål 6 her: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-3

⁴ <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>

⁵ Prop. 1 LS (2020-2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*

Reduksjon i klimagassutslippene

De økte kostnadene for skipsfarten vil være direkte knyttet til klimagassutslipp og forbruk av fossile drivstoff, og rederiene vil dermed ha et incentiv til å redusere kostnader gjennom energieffektivisering eller ved å ta i bruk lav- eller nullutslippsdrivstoff. Energieffektivisering kan oppnås ved tekniske tiltak som regelmessig fjerning av groe på skroget, mer energieffektive propeller, og hybrid drift med batterier, vindkraft og solkraft. Energieffektivisering kan også oppnås gjennom operasjonelle tiltak. Se nærmere omtale nedenfor under «Atferdsendringer».

Økt internalisering av skipsfartens eksterne skadepkostnader

Gjennom sin aktivitet påfører skipsfarten samfunnet skader i form av luftforurensning, støy, klimapåvirkning, o.a. I samfunnsøkonomisk analyse blir slike skader kvantifisert og gitt en kostnad og kalles eksterne kostnader ved aktiviteten. Ideelt sett skal aktiviteten da betale avgifter som tilsvarer de skadene som påføres samfunnet. Dette kalles internaliseringsgraden av de eksterne skadepkostnadene.

Som del av forarbeidet til Nasjonal transportplan (NTP) 2022-2033 publiserte transportvirksomhetene rapporten «Godstransport – et oppdatert kunnskapsgrunnlag» (2020). Rapporten anslår at for innenriks godstransport på sjø er de eksterne skadepkostnadene ved transportmiddelet (luftforurensning, støy, klimapåvirkning, mv.) nokså godt internalisert gjennom avgifter, gebyr og vederlag, og at internaliseringsgraden er 86 pst. For utenriks godstransport på sjø er derimot internaliseringsgraden anslått til kun 15 pst. Marine gassoljer til utenriks sjøfart er i Norge blant annet fritatt for CO₂-avgift. Europakommisjonens forslag om å innlemme også denne delen av skipsfarten i EU ETS vil dermed bidra til å øke internaliseringsgraden, dvs. at utenriks godstransport på sjø i større grad vil betale for de skadene den påfører samfunnet.

På den annen side kan det tenkes at kostnadene ved innenriks godstransport på sjø blir overinternalisert med EU ETS, altså at transportmiddelet ilegges mer avgifter enn skadene det påfører samfunnet. Det kan også oppfattes som en dobbel CO₂-avgift for skip i innenriks fart over 5 000 BT.

Sjøtransportens konkurranse med andre transportformer

Innlemmelse av skipsfarten i EU ETS vil øke kostnadene, men det er usikkert i hvilken grad dette vil påvirke transportmiddelfordelingen for gods- og passasjertransport innenriks og utenriks. Dette vil avhenge av den relative kostnadsøkningen for sjøfarten sammenlignet med andre transportmidler som sjøfarten konkurrerer med. Også luftfarten er foreslått innlemmet i EU ETS, mens det er foreslått opprettet en egen kvoteordning for vegtransport. Konkurranseforholdet mellom transportsektorene bør utredes videre.

Atferdsendringer

Det er en rekke operasjonelle tiltak som rederiene kan iverksette for å oppnå mer energieffektiv drift og redusere kostnader knyttet til fossil drivstofforbruk. Værruting for å unngå ekstra energikrevende områder på seilasene og optimalisering av anløpstidspunkt («just-in-time arrival») er eksempler på tiltak som bidrar til å senke seilingshastigheten og dermed drivstofforbruket («slow steaming»). Slike tiltak er i utgangspunktet helt kurante. Samtidig kan man se for seg atferdsendringer rettet mot å redusere utslipp og kostnader, men som kan gå på bekostning av sjøsikkerheten og beredskapen. Dersom et skip velger å seile nærmere land for å spare kostnader i stedet for å benytte trafikkseparasjonssystemet (TSS) lengre ut fra grunnlinja, vil dette kunne medføre en

høyere risiko for ulykker og en kortere responstid for beredskap ved akutte hendelser. Dette vil det være behov for å utrede nærmere.

Skip som kommer fra havner utenfor EØS vil være kvotepliktige for 50 pst. av seilassen, mens utslipp fra seilaser innad i EØS og fra tid i havn vil være 100 pst. kvotepliktig. Dette kan potensielt føre til atferdsendringer for å redusere de kvotepliktige utslippene. Et mulig eksempel på dette er omlasting utenfor havnen. Ifølge EMSA skal slik aktivitet regnes som en del av seilassen og ikke som havneligge, og for skip som kommer fra eller skal gå til en havn utenfor EØS, vil det bidra til å redusere de kvotepliktige utslippene⁶.

Norge er et av EØS-landene som utgjør yttergrensen for EØS-området med vår grense til Russland. Dette vil kunne ha konsekvenser for skipsaktiviteten i Finnmark. Man kan se for seg at for eksempel den omlastingen av LNG som de siste vintrene har skjedd i norske farvann nær Kirkenes og Honningsvåg vil bli flyttet til russisk farvann for å redusere de kvotepliktige utslippene. Det er også mulig at seilaser til eller fra norske havner nær Russland, som Kirkenes, vil gå via Murmansk for å redusere den kvotepliktige seilassen.

Oppsummering

Forslaget om innlemmelse av sjøfarten i EU ETS er et av flere forslag fra Europakommisjonen for å stimulere til reduserte utslipp fra sektoren fram mot 2030 og 2050. I det store og hele er det positivt at forslaget, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler, setter en pris på klimagassutslipp for sjøfarten og dermed gir sektoren incentiv til omstilling. Imidlertid er det samlede omfanget og kompleksiteten i forslagene stort, og Kystverket ser at det er behov for videre utredninger av en rekke tema, både hver for seg men også for å forstå den samlede effekten av tiltakene på sjøfarten i sin helhet og for enkelte skipssegment. Vi ser for oss å gjennomføre utredninger internt i Kystverket, men også sammen med andre transportvirksomheter og med etater underlagt andre departementer. Vi ønsker å gå i videre dialog med Samferdselsdepartementet om behovet for videre utredninger.

Med hilsen

Einar Vik Arset
kystdirektør

Sven Martin Tønnessen
direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent

⁶ Se spørsmål 4 her: ⁶ https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-3