



KYSTVERKET

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Deres ref.:	Vår ref	Arkiv nr	Saksbehandler	Dato
	2021/8311-2		Einar Bjørshol	21.09.2021

Hørings svar: Europakommisjonens forslag til regelverk om fremme av alternativt drivstoff i skipsfarten – FuelEU Maritime

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev av 16. august om offentlig høring av Europakommisjonens forslag til regelverk om fremme av alternativt drivstoff i skipsfarten (FuelEU Maritime). Vi viser også til våre høringsinnspill til forslag til revisjon av direktivet for infrastruktur for alternative drivstoff i transport (AFID), og til forslag til innlemmelse av skipsfarten i EUs kvotehandelsordning for klimagasser (EU ETS).

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. Hørings svarene vil også være basert på en første gjennomgang av forslagene, og dyperegående konsekvensanalyser vil måtte gjennomføres etter høringsfristen.

Kort om innholdet i forslaget

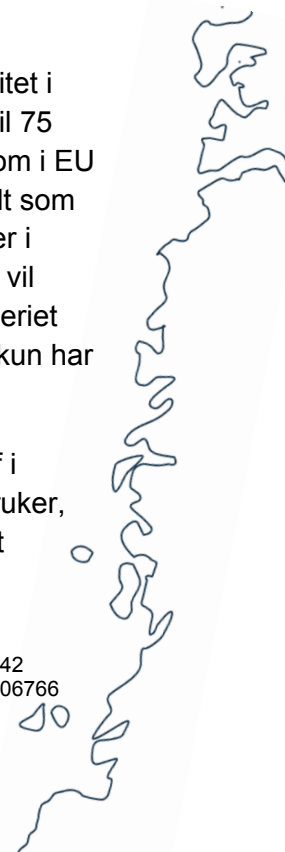
Europakommisjonen foreslår et nytt regelverk som skal pålegge skipsfart med aktivitet i EØS-området å gradvis redusere sine klimagassutslipp fra 2 pst. reduksjon i 2025 til 75 pst. reduksjon i 2050. Populasjonen som omfattes av kvoteplikten er den samme som i EU ETS, nemlig skip over 5 000 bruttotonn (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. Rederiet som har ansvar for skipets daglige drift, uavhengig om rederiet er skipets eier eller kun har chartret skipet, er ansvarlig for oppfølging av regelverket.

Forslaget til regelverk skal stimulere til økt bruk av fornybare- og lavutslippsdrivstoff i skipsfarten gjennom utslippsmål knyttet til klimagassinnholdet i energien skipene bruker, målt i gram CO₂-ekvivalenter per megajoule (MJ). I fortalen punkt 10 slås det fast at

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



regelverket er teknologinøytralt samtidig som det i vedlegg 2 for en rekke drivstofftyper oppgis utslippsfaktorer for karbondioksid (CO₂), metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Drivstoffenes klimapåvirkning skal ikke bare måles i direkte utslipp («Tank-to-Wake»), men også utslipp i forbindelse med produksjon av drivstoffet («Well-to-Tank»). Som i EU ETS tas det utgangspunkt i 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.

Det foreslås også at containerskip og passasjerskip over 5 000 BT skal benytte landstrøm eller nullutslippsteknologi når de ligger i havn mer enn to timer. Dette kravet skal tre i kraft fra 2030, men med en overgangsperiode fram til 2035 hvor man kan få unntak fra bestemmelsene dersom landstrøm ikke er tilgjengelig i havnen eller dersom landstrømstilkoblingene på skip og i havn ikke er kompatible.

Det foreslåtte regelverket bygger på forordningen om overvåking, rapportering og verifikasjon av CO₂-utslipp fra sjøtransport (MRV-forordningen), og det foreslås ytterligere rapporteringsplikter av klimagassutslipp for rederier og verifikatører. Verifikatørene skal vurdere hvorvidt rederiene har oppfylt utslippsforpliktelsene i henhold til kravene i regelverket. For rederiene må ikke kravene nødvendigvis oppfylles for hvert enkelt skip, men kan oppfylles på flåtenivå. Dessuten kan kravene på visse vilkår oppfylles over flere år. Dersom kravene er oppfylt, skal verifikatørene utstede et FuelEU-sertifikat for oppfyllelse.

Dersom kravene ikke er oppfylt, skal verifikatørene beregne hvor mye rederiet må betale i bøter. Bøtene går til EUs innovasjonsfond og vil bli øremerket prosjekter som bidrar til å øke bruken av fornybare og lavutslippsdrivstoff. Dersom et skip ikke har fått utstedt et gyldig FuelEU-sertifikat i to etterfølgende perioder, skal den kompetente myndighet i de respektive medlemsstatene iverksette nasjonalt fastsatte sanksjoner. Dersom sanksjonene ikke fører til etterlevelse, skal den kompetente myndigheten utvise skipet fra havnen og videre fra resten av EØS-området. Dersom skipet seiler med medlemsstatens flagg, skal medlemsstaten suspendere flagget («flag detention»). Medlemsstatene har ansvar for skip som seiler under deres flagg. Ansvar for skip som seiler under flagg fra stater utenfor EØS tilfaller den medlemsstaten hvor skipet har flest anløp.

Konsekvenser av forslaget

Kystverket har ikke 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.

Uklart om utslippskravene i FuelEU Maritime i praksis gjelder for offshoreskip

I vårt hørings svar til endringer i EU ETS stiller vi spørsmål ved om skip som bedriver aktiviteter i tilknytning til offshoreinstallasjoner i praksis er utelatt fra klimavoteordningen fordi de i praksis ikke rapporterer utslippsdata under MRV-forordningen. FuelEU Maritime viser også til MRV-forordningen. I artikkel 2 (j) blir seilaser definert i henhold til definisjonen i MRV-forordningen, det vil si seilaser med formål gods- eller passasjertransport. Dette innebærer at aktiviteten til offshoreskip ikke regnes som «seilaser» under MRV-

forordningen¹. I FuelEU Maritime artikkel 6 innføres det rapporteringskrav for alle seilaser, definert som med formål gods- eller passasjertransport, som foregår i EØS-området, og det vises til muligheten for å benytte tilsvarende data som rapporteres under MRV-forordningen. Dette kan indikere at typiske aktiviteter for offshoreskip ikke skal registreres og at disse skipene i praksis faller utenfor FuelEU Maritime-forordningen. Med tanke på at offshoreskip er anslått å utgjøre en betydelig andel av klimagassutslippet fra norsk innenriks sjøfart, vil det være lite gunstig for oppfyllelsen av Norges klimamål om denne delen av flåten ikke ble omfattet av EUs klimatiltak. Dersom offshoreskip likevel skal inn i FuelEU Maritime eller EU ETS, er det en utfordring at det ikke finnes noe rapporteringsgrunnlag å utgangspunkt i for henholdsvis reduksjonskrav i utslippsintensitet eller økning av kvoter i EU ETS.

Uklart utgangspunkt for utslippskutt

I forslaget til FuelEU Maritime artikkel 4 er det referert til en verdi som skal være utgangspunkt for utslippskravene: «The reference value [...] corresponds to the fleet average greenhouse gas intensity of the energy used on-board by ships on 2020 determined on the basis data monitored and reported in the framework of [the MRV regulation]». Spørsmålet er hva som skal regnes som «the fleet average» i denne setningen. Eller er det kun den respektive flåten som det enkelte rederi er ansvarlig for? Vi antar at det refererer til flåten som det enkelte rederi er ansvarlig for ettersom kravet til oppfyllelse gjelder på flåtenivå, jf. artikkel 18.

Misforhold mellom krav til bruk av landstrøm og tilgang på infrastruktur (Art. 5)

I vårt hørings svar for revisjonen av direktivet for infrastruktur for alternative drivstoff (AFIR) viste vi til at det i Norge ser ut til å være et misforhold mellom kravet i AFIR til utbygging av landstrømsanlegg i TEN-T-havner og kravet i FuelEU Maritime til bruk av landstrøm eller nullutslippsteknologi for containerskip og passasjerskip over 5 000 BT som ligger mer enn 2 timer i havn. Gjennomgangen av utbyggingskravet i AFIR viste at landstrømsdekningen i Norge er rimelig god for containerskip og ro-pax-skip, mens det vil være behov for noe utbygging av landstrømsanlegg for cruiseskip. Kravet i FuelEU Maritime til bruk av landstrømsanlegg eller nullutslippsteknologi gjelder imidlertid uansett hva slags havn skipene har anløp til og om det er landstrømsanlegg tilgjengelig eller ikke. En kartlegging av anløpsmønster, liggetid i havn og tilgang på landstrøm viser at containerskip i 2020 i hovedsak lå mer enn to timer i havn. Per i dag er det landstrømsanlegg i drift eller under etablering i litt over halvparten av disse havnene. Ro-pax-skip, i praksis utenlandsferjer og Hurtigruten, anløp 42 forskjellige havner i 2019, men ved kun 13 av disse var liggetiden på to timer eller mer. Utenlandsferjer med liggetid over to timer har alle tilgang på landstrøm, mens det er fire kysttrutehavner hvor liggetiden er over to timer som ikke tilbyr landstrøm. Cruiseskip anløp 44 forskjellige havner i 2019, og kun i én havn var liggetiden på under to timer. Tilgangen på landstrøm er betydelig lavere enn for ro-pax-skip og for containerskip. Per i dag er det kun to landstrømsanlegg for cruise i drift, mens det er gitt tilsagn om støtte fra Enova til ytterligere fire anlegg. Figur 1 nedenfor gir en oversikt over anløpte havner,

¹ Se <https://www.sdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/maling-av-co2-utslipp-fra-skip-mrv--betydningen-for-offshorefartoy/> og https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-3

antall landstrømsanlegg og dekningsgraden for landstrøm. Antallet TEN-T-havner i de ulike kategoriene er angitt i parentes.

	Containerskip (2020)	Ro-pax-skip ² (2019)	Cruiseskip (2019)
Antall anløpte havner	34 (10)	42 (12)	44 (12)
Antall anløpte havner med liggetid over 2 timer	33 (10)	13 (7)	43 (12)
Antall anløpte havner med liggetid over 2 timer og tilgang til landstrøm	18 (8)	9 (6)	6 (3)
Dekningsgrad landstrøm	55 %	69 %	14 %

Figur 1: Anløpte havner totalt, med liggetid over to timer, og med tilgang på landstrøm for containerskip, ro-pax-skip og cruiseskip. TEN-T-havner i parentes.

Landstrømsanlegg til cruiseskip er kostbare. Prisen anslås til et sted mellom 60 og 85 mill. kroner, avhengig av tilgangen på strøm i havna og om et eller flere cruiseskip skal betjenes samtidig. Det anses som lite realistisk og lite hensiktsmessig at det bygges ut landstrømsanlegg i alle disse havnene; 16 av havnene hadde færre enn ti cruiseanløp i løpet av 2019. Dette vil kunne føre til at cruiseskipene endrer seilingsmønster og i stedet velger å anløpe færre cruisehavner. Det kan også føre til at de i større grad vil velge å ikke gå til en havn, ettersom kravet til landstrøm eller nullutslippsteknologi ikke omfatter fartøy som ligger utenfor en havn. Eller de kan velge å gå til havner uten tilgang på landstrøm og betale bøtene.

De 14 containerhavnene med flest anløp, fra 75 til 480 anløp i året, er alle offentlig eide. Alle disse havnene tilbyr landstrøm i dag, har landstrømsanlegg under bygging, eller har satt i gang forprosjekter med sikte på å etablere landstrømsanlegg. Også flere av de offentlige containerhavnene med færre årlige anløp enn dette tilbyr allerede landstrøm eller vurderer å etablere landstrømsanlegg. Samtidig er det seks industriaktører med egen kai som regelmessig har mellom 35 og 60 anløp av containerskip i løpet av et år og som ikke tilbyr landstrøm. Dette er en såpass stor trafikkmengde at det muligens vil være i kaieiers interesse å investere i et landstrømsanlegg for å opprettholde sjøtransporttilbudet. Alternativet vil være å frakte godset med lastebil til nærmeste offentlige containerhavn eller erstatte hele transportstrekningen til eller fra kontinent med lastebil.

² Ikke medregnet ferjekaier og kaier for reserveferjer tilknyttet riksvegferjesamband med fartøy over 5 000 BT.

For ro-pax-skipene er landstrømdekningen rimelig god, og det antas at det vil bli aktuelt å bygge ut landstrøm i de fire kystrutehavnene som per i dag ikke har konkrete planer for etablering av landstrømsanlegg.

Overprøving av beregninger og tiltak fattet av verifikatørene og av havnenes beslutninger

I henhold til artikkel 24 skal «selskapene» ha rett til å klage på beregninger og tiltak som verifikatørene har rettet mot dem. Klagen skal behandles av den kompetente myndigheten i det landet verifikatøren er hjemmehørende. Avgjørelsen til myndigheten skal være gjenstand for “judicial review”.

Artikkel 24 nr. 3 angir at videre at beslutningene til «the managing body of the port» skal være gjenstand for “judicial review”.

Det er ikke tradisjon for at private utøver myndighet i Norge, men det forekommer innenfor for eksempel klassifisering av skip. Vi regner med at ordningen som foreslås i forordningen, er akseptabel for Norge. Forholdet til forvaltningslovens regler må avklares, og en må være eksplisitt om hvilke unntak fra forvaltningsloven som vedtas.

Det følger av forvaltningsloven § 1 at loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det følger også av bestemmelsen at privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Vi antar at både beslutningene til verifikatørene og havnene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Den klageretten som foreslås i artikkel 24, er ikke helt sammenfallende med klageretten etter forvaltningsloven. Slik vi leser forslaget er det kun rederiet selv som skal kunne klage, og ikke for eksempel miljøvernorganisasjoner eller konkurrenter. For det andre så skal *havnenes* beslutninger kun være gjenstand for «judicial review», som vi antar betyr domstolsprøving.

Ut fra rettsikkerhetshensyn kan det være aktuelt å foreslå en administrativ klageadgang også for havnenes beslutninger.

Forordningen gjelder alle havner, både privateide og offentligeide. Uttrykket “the managing body of the port” er ikke definert i loven. Vi går ut fra at en med dette uttrykket mener eieren eller operatøren av den enkelte havn, men dette er det ønskelig å få avklart. Havnene i Norge er ikke myndighetsorgan prinsipielt sett. Når en del kommunalt eide havner likevel utøver offentlig myndighet etter havne- og farvannsloven, er det fordi kommunen har delegert myndighet til dem. Kommunens myndighet etter havne- og farvannsloven gjelder farvannene utenfor hovedled og biled. Myndigheten omfatter behandling av søknader om etablering av tiltak, tiltak overfor ansvarlige som volder fare eller ulempe, regulering av ferdsel med fritidsfartøy og regulering om bruk av kommunens sjøområde.

Norge har mange anløpspunkter, og ikke alle driver primært med havnevirksomhet. Industriaktører og vareprodusenter kan for eksempel ta imot containerskip ved eget kaianlegg, jf. omtale av landstrøm til containerskip ovenfor. Slike mindre virksomheter kan

være interessert i å overlate utstedelse av sertifikat til større og mer profesjonelle havner i området. Det bør vurderes om ikke forordningen bør inneholde mulighet for slike løsninger.

Håndheving av forordningen (art. 20 og artikkel 23)

Bøter som verifikatørene utsteder, er det primære virkemiddelet for å sikre etterlevelse, jf. artikkel 20. Skipene får ikke gyldig FuelEU-sertifikat før eventuelle bøter er betalt.

I henhold til artikkel 23 i forordningen skal enhver havnestatskontroll etter direktiv 2009/16/EC også omfatte det å kontrollere at skipet har et gyldig FuelEU- sertifikat. Overtredelser av kravene til drivstoff og bruk av landstrøm skal også kunne avdekkes ved oppslag i compliance databasen som Kommisjonen skal utvikle, jf. artikkel 16.

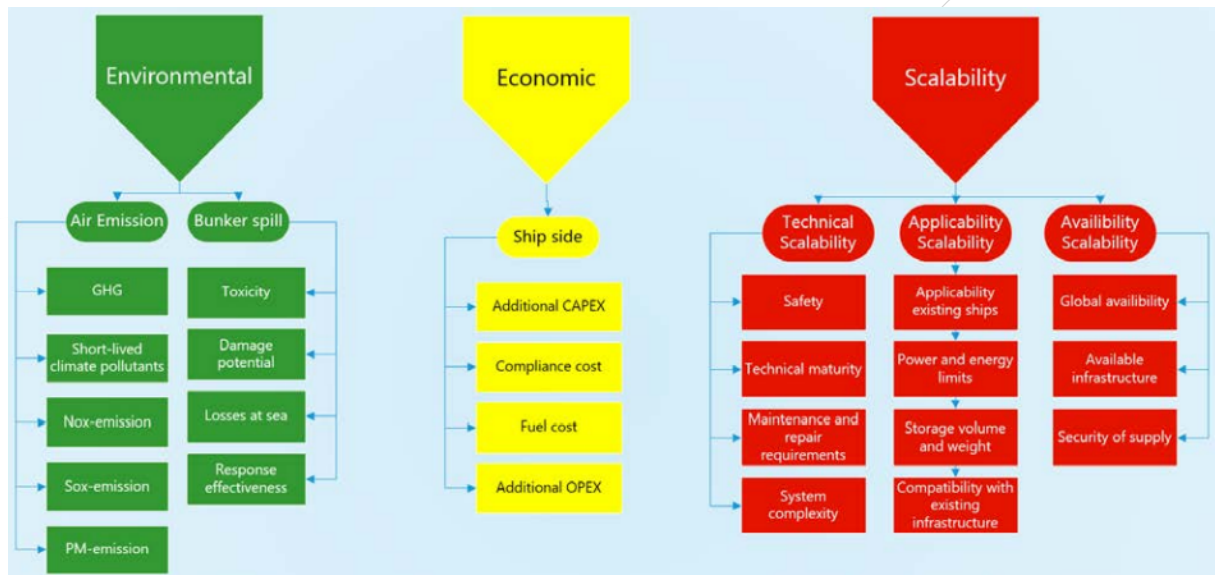
Medlemsstatene skal selv fastsette ytterligere sanksjoner ved brudd på forordningen. Dersom slike sanksjoner ikke fører til etterlevelse, og skipet ikke har levert gyldig FuelEU-sertifikat over to eller flere etterfølgende perioder, *kan* den kompetente myndigheten avvise skipet fra havn. Kopi av beslutning om avvising skal sendes til Kommisjonen og til skipets flaggstat. Skipet *skal* da avvises fra alle andre medlemsstater enn egen flaggstat inntil skipet etterlever forordningen. Dersom saken gjelder et skip fra egen flaggstat, skal medlemsstaten beordre suspensjon av flagget («flag detention») inntil forpliktelsene blir oppfylt.

Forslaget til forordning vil føre til økte administrative kostnader for den eller de offentlige myndighetene som skal følge opp og håndheve forordningen.

Behov for myndighetsinvolvering når det gjelder akutte utslipp og hendelser

Som nevnt over legger forordningen opp til et målbasert og teknologinøytralt system for å stimulere etterspørselen etter fornybart og lavkarbonholdig maritimt drivstoff. Kystverket er med noen forbehold enig i prinsippet om teknologinøytralitet og at myndighetene ikke bør foreskrive eller stimulere til bruk av spesifikke drivstoff. Imidlertid mener Kystverket at det er helt nødvendig å sette krav til drivstoffenes egenskaper ved akutte utslipp, jf. «bunker spill» i Figur 2 nedenfor. Beredskapen mot akutt forurensning i en havnestat må også kunne omstilles til nye drivstofftyper uten betydelig økt fare for personskader eller skader på miljøet ved akutte utslipp.

Andre faktorer utover klimagassutslipp som bør vektlegges når det skal stimuleres til valg av alternativ drivstoff er faktorene miljø, økonomi og skalerbarhet, jf. Figur 2 nedenfor. Hver av disse kategoriene kan deles inn i underkategorier. Kostnadene myndighetene har med å tilpasse seg farepotensialet ved akutte utslipp bør vektlegges ved teknologivalg. Det er mange alternative drivstoffer uten særlige store tilpasningskostnader, mens andre har store kostnader og kan være lite egnet vurdert fra et beredskapsperspektiv.



Figur 2: Alternative drivstoff, delt inn i tre ytelseskategorier

Europeisk nærskipfart og «deep sea shipping»

Mens segmentet «deep sea shipping» består av fartøyer med et overveiende globalt handelsmønster, er det europeiske nærskipfartssegmentet mye mer variert når det gjelder skipsstørrelser, skipstyper og energikrav. Det er trolig at drivstoff med konkurransefortrinn på «deep sea»-segmentet ikke i alle sammenhenger er best egnet i nærskipfart. Nærskipfarten kjennetegnes av fartøyer som vanligvis opererer i begrensede geografiske områder, på relativt korte ruter, med hyppige havneanløp osv. Energibehov, seilplan og bunkringsmønster for slike fartøyer kan derfor være godt egnet for å prøve ut nye og mer miljøvennlige drivstofftyper i mindre skala. Det er derfor etter Kystverkets mening potensial for å lage et eget europeisk program som stimulerer til utprøving av alternative drivstoff på skip som seiler mellom europeiske havner.

Det er sannsynlig at energimiksen i fremtiden blir mindre ensartet enn den er i dag med de petroleumsbaserte drivstoffoljene som i hovedsakelig er i bruk. Den varierte energimiksen for drivstoff med gode klimagassutslippsegenskaper vil kreve mer kompetanse fra fagfeltet beredskap fordi flere strategier må beherskes og tas i bruk når det skal aksjoneres ved en akutt hendelse, eller et utslipp.

Sertifisering og testing av skipsdrivstoff bør bli obligatorisk

Per i dag er det et problem at drivstoff brukt på skip ikke er testet og sertifisert for egenskaper ved et akutt utslipp til sjøen. Kystverket foreslår at en ordning der drivstoffprodusentene selv betaler for sertifisering og regelmessig testing av drivstoffet som selges på markedet innføres i EU. En tilsvarende IMO-konvensjon bør innføres globalt. Testing og sertifisering må i tillegg til utslipp av klimagasser inkludere egenskaper til drivstoffene ved akutt utslipp. Sertifiseringen og testsertifikatene må gjelde både giftigheten og egenskapene til drivstoffet på sjø-overflaten (stivnepunkt, viskositet eksplosjonsfare m.f.) ved forskjellige sjøtemperaturer (Sommer- og vintertemperaturer).

Egenskapene til marine drivstoff varierer mye i dag og disse egenskapene vil mest sannsynlig variere enda mer i fremtiden når nye drivstofftyper med lave klimagassutslipp kommer på markedet. Myndighetene har høye kostnader forbundet med å analysere forskjellige drivstoffs egenskaper. Per i dag tester Kystverket utstyr som lenser, skimmer og metoder for nødlossing på forskjellig drivstofftyper og kvaliteter. I tillegg er helse, miljø og sikkerhetsaspektet (HMS) vedrørende giftigheten til drivstoffet viktig for mannskaper som skal foreta nød-lossing, eller å ta opp drivstoff fra sjøen og på stranden. Kystverket må av HMS-hensyn teste giftigheten til drivstoff både rutinemessig og ved et akutt utslipp. Drivstoffene som tilbys per i dag er som en hovedregel satt sammen (blandet) uten noen tanker på egenskapene ved akutt utslipp. Bare med enkle grep, uten store kostnadsdrivende effekter, kan trolig egenskapene til drivstoffene forbedres vesentlig bare ved å sette krav til drivstoffprodusentene. Det kan nevnes at oljenæringen på norsk sokkel per i dag er forpliktet å analysere råoljenes egenskaper, mens marint drivstoff ikke har slike krav hverken nasjonalt, i EU, eller i verden.

Med hilsen

Einar Vik Arset
kystdirektør

Sven Martin Tønnessen
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent