

Europaparlaments- og Ministerrådsdirektiv 2005/33/EC til endring av Rådsdirektiv 1999/32/EF hva gjelder innhold av svovel i marine drivstoff

Directive 2005/33/EC of The European Parliament and of The Council of 6 July 2005 amending Directive 1999/32/EC as regards the sulphur content of marine fuels

EØS-posisjonsnotat, Publisert

Status publisering:

EØS-posisjonsnotat
- 21.07.2006

Nøkkelinformasjon

Kortnavn: Svovel i marine drivstoff
Institusjon: Parlament og Råd
Type rettsakt: Direktiv
KOM-nr.: KOM(2003)476Final
Rettsaktnr.: 2005/33/EF
Basis rettsaktnr.: 1999/32/EF
Celexnr.: 32005L0033
Vedlegg/protokoll i Vedlegg XX. Miljø
EØS-avtalen:
Kapittel i EØS-avtalen: III. Luft

EFTA-prosessen

Dato mottatt 29.7.2005
standardskjema:
Frist returnering 12.9.2005
standardskjema:
Dato returnert 5.10.2005
standardskjema:
EØS-relevant: Ja
Akseptabelt: Ja
Tekniske
tilpasningstekster: Nei
Materielle
tilpasningstekster: Nei
Art. 103-forbehold: Nei

Spesialutvalgsinformasjon

Spesialutvalg: Miljø
Hovedansvarlig(e) departement(er): MD
Saksbehandler: Eli Marie Åsen
Sak opprettet: 14.9.2005
Dato sist endret: 21.7.2006
Dato sist behandlet i spesialutvalg: 28.9.2005

Norsk regelverk

Endring av norsk regelverk: Ja
Høringsstart:
Høringsfrist:

Dato for gjennomføring: 11.8.2006

Beskrivelse

Beskrivelse

Sammendrag av innhold

Svovelinneholdet i marine drivstoff er i dag regulert gjennom Rådskonklusjon 1999/32/EF (svoveldirektivet). Dette direktivet setter blant annet grense for innhold av svovel for marine gassoljer som benyttes av skip innenfor EUs territorialgrenser. Direktivet inneholder imidlertid ikke grenser for svovel i marine tungoljer, som har et høyt innhold av svovel i forhold til andre typer drivstoff og som utgjør en stor del av totalforbruket av marine drivstoff.

Kommisjonen la 20.11.2002 fram en strategi for å redusere utslipp til luft fra skip, og dermed skipsfartens bidrag til virkninger på helse og miljø. Kommisjonen anser at det å redusere SO₂-utslipp fra skip er av høy miljømessig prioritet. Som del av denne strategien ble det foreslått nye krav til svovelinneholdet i marine drivstoff som benyttes i EU-farvann.

Direktivet ble vedtatt 6.7.2005. Det omfatter endringer av enkelte av bestemmelsene i Rådskonklusjon 1999/32/EF, og inkludering av nye bestemmelser for innhold av svovel i marine tungoljer, som betyr en vesentlig skjerping av gjeldende bestemmelser.

Direktivet har som mål å redusere utslippene av svoveldioksid og partikler fra skipsfarten (ved reduksjon av svovelinneholdet i drivstoff reduseres også partikkelutslippene).

I direktivet innføres to nye definisjoner, for hhv. marin gassolje og marin dieselolje, mens tungoljen defineres som før:

- Marin gassolje, med viskositet innenfor spekteret for kvalitetene DMX eller DMA slik det er definert i tabell I i ISO 8217.
- Marin dieselolje, med viskositet som for kvalitetene DMB eller DMC slik det er definert i tabell I i ISO 8217.
- Tungolje, den tyngste oljen som produseres, defineres i direktivet ved destillasjons-temperatur.

Hovedinnholdet i direktivet er som følger:

1. Forbyr bruk av all marin drivstoff med et svovelinnehold > 1,5 % for alle fartøy av alle flagg i særlig sårbare områder (såkalte "SO_x Emission Control Areas" eller SECAs) som Nordsjøen, den Engelske kanal og Østersjøen. Dette vil være samme grense som i MARPOLs Annex VI. Forbudet gjelder i Østersjøen fra 11.8.2006, og i Nordsjøen/den Engelske kanal fra 11.8.2007, eller 12 måneder etter implementering av MARPOLs Annex VI i Nordsjøen. Forbudet gjelder også for ethvert sjøområde, inklusive havner som IMO måtte betegne som SECAs i samsvar med MARPOLs Annex VI, innen 12 måneder fra beslutningsdato.

2. Forbyr bruk av all marin drivstoff med et svovelinnhold > 1,5 % for passasjerskip i rutefart til og/eller fra havner i EU-området fra 11.08.2006.
3. Fjerner nåværende grense på 0,2 % svovel for marine dieseloljer DMB og DMC som benyttes i EU-farvann. For marine gassoljer beholdes kravet i det nåværende direktiv, dvs. maksimalt 0,2 % svovel (0,1 % fra 1.1.2008).
4. Forbyr salg av marin dieselolje med svovelinnhold > 1,5 % S fra 11.8.2006. Dette er spesielt viktig for å sikre at IMO-reglene om bruk av drivstoff med maksimalt 1,5 % svovel i sårbare områder overholdes av skip i internasjonal trafikk (det kan være vanskelig få tak i lavsvovel drivstoff utenfor EU-området).
5. Forbyr salg av marine gassoljer med svovelinnhold > 0,1 % fra 1.1.2010.
6. Forbyr bruk av alt marint drivstoff med et svovelinnhold > 0,1 % fra 1.1.2010, som benyttes av skip mens de ligger til kai i havner innenfor EU-området, samt på innenlandske vannveier. Eventuell nødvendig overgang til svovelfattig drivstoff må skje fortst mulig etter havneanløp og overgangen tilbake senest mulig før avgang. Fra forbudet gjøres unntak blant annet for:
 - fartøy som er i regulær trafikk og oppholder seg ved kaien mindre enn 2 timer,
 - fartøy som har gjeldende internasjonal sertifikat som redningsfartøy,
 - fartøy som stanser alle maskiner og bruker elektrisitet fra land mens de ligger ved kai.
7. Fjerner unntak fra svoveldirektivet for skip i internasjonal trafikk, dvs. skip som krysser en grense mellom et tredjeland og et medlemsland.

Unntak fra direktivets bestemmelser gis bl.a. for drivstoff til forskning og testing, til krigsfartøy og redningsfartøy, til fartøy hvor dette er nødvendig på grunn av en skade, inntil denne er utbedret, og til fartøy som benytter godkjent utstyr for reduksjon av utslipp.

Direktivet åpner for forsøk med, og bruk av rensing av avgasser. Det forutsettes at dette omsøkes, at utslippene til luft av svovelforbindelser blir minst like lave som ville ha vært tilfelle ved å anvende de drivstofftyper som er påkrevd for det aktuelle området og at dette dokumenteres. Effekten på det marine miljø, bl.a. i havner skal vurderes.

Medlemsstatene skal gjennomføre de nødvendige tiltak for å sikre at direktivets bestemmelser overholdes innenfor sine territorialfarvann og eksklusive økonomiske soner.

Medlemsstatene skal fra 11.8.2006 kreve at hver overgang fra en drivstoffkvalitet til en annen blir registrert med tid i fartøyets loggbok. En korrekt utfylt loggbok skal være en betingelse for anløp av havnene.

Medlemsstatene skal fra 11.8.2006 føre et register over leverandører av marine drivstoff og sikre for alt marint drivstoff som omsettes, at svovelinnholdet i hver leveranse blir dokumentert av leverandøren på leveringseddelen. Leveringseddelen skal følges av en forseglet prøve av drivstoffet. Leveringseddelen

er signert av representanten for fartøyet som mottar drivstoffet. Medlemsstatene skal foreta de nødvendige skritt mot leverandører som leverer drivstoff som ikke er i samsvar med spesifikasjonen på leveringseddelen.

Medlemslandene skal hvert år (innen 30.6.) rapportere om total mengde drivstoff og gjennomsnittlig svovelinnhold av de ulike typer drivstoff som ble benyttet innenfor landets grenser foregående år og som faller innenfor direktivets virkeområde. Gjennomsnittlig svovelinnhold skal beregnes ved å analysere prøver av drivstoff, ved hjelp av loggbøker og følgesedler for drivstoffet. Det gis spesielle regler for hvordan prøvetaking, analyse og inspeksjoner for å bestemme svovelinnholdet skal foretas.

Merknader

Beskrivelse av gjeldende norsk regelverk og politikk på området Svovelinnholdet i marine gassoljer er regulert i Forskrift om begrensning av forurensning av 8.10.2001 (forurensningsforskriften), kapittel 8. I henhold til forskriften skal gassolje som brukes som drivstoff i sjøfartøy i trafikk mellom havner i EØS-området ikke overstige 0,10 vektprosent svovel. Fram til 31.12.2007 tillates likevel bruk av gassolje med maksimalt 0,20 vektprosent svovel. Forskriften gjennomfører Rådsdirektiv 1999/32/EF i norsk rett. Det er ikke fastsatt krav til svovelinnholdet i marine gassoljer som selges i Norge. Det stilles ikke krav til svovelinnhold i tyngre marine drivstoff.

Det legges i Norge en SO₂-avgift på alle mineraloljer til innenlands bruk som inneholder mer enn 0,05 vektprosent svovel. Avgiften har bl.a. den effekt at det i liten grad benyttes tungolje i innenriks sjøfart i Norge samt at svovelinnholdet i marine gassoljer i alminnelighet ligger vesentlig under dagens krav (gjennomsnittlig svovelinnhold i marine gassoljer var på 0,09 vektprosent i 2004).

Norges forpliktelse for SO₂-utslipp i Gøteborgprotokollen under LRTAP-konvensjonen (Long-range Transboundary Air Pollution) er at totale utslipp ikke skal overstige 22 000 tonn i 2010. Utslippene har gått sterkt ned i Norge, fra 136 000 tonn i 1980 til 22 100 tonn i 2002. Reduksjonen er større enn det forpliktelsene i tidligere protokoller krever, og skyldes først og fremst nye krav til svovelinnhold i ulike oljeprodukter, innføring av svovelavgift og nye utslipps-krav hjemlet i utslippstillatelser etter forurensningsloven. I 2003 økte imidlertid utslipp-ene for første gang på 17 år. Økningen var på ca 700 tonn, eller 3 %. Økningen fortsatte i 2004 med ytterligere 2 000 tonn. Denne økningen kom imidlertid fra prosessindustrien.

Norge har gjennom flere år arbeidet gjennom FNs sjøfarts-organisasjon IMO for å utvikle regelverk som skal begrense svovelinnholdet i drivstoff som benyttes i internasjonal sjøfart. Slikt regelverk finnes nå gjennom Anneks VI til MARPOL-konvensjonen som nevnt. Etter aktivt arbeid bl.a. fra Norges side er det under Anneks VI etablert adgang til å sette strengere krav til svovelinnhold i oljer brukt i trafikk i spesielt sårbare områder. Nordsjøen er som nevnt definert som et slikt område. Svovelkravene i Anneks VI til MARPOL-konvensjonen er imidlertid lite strenge. Det er derfor i Norges interesse at det utvikles EU/EØS-regelverk for svovelinnholdet i drivstoff som benyttes i fartøy i trafikk mellom havner i EØS-området og som berører Nordsjøen.

Krav gjeldende fra direktivets ikrafttreden

De viktigste nye kravene er:

11.8.2006: innholdet av svovel i marint drivstoff som brukes av skip i Østersjøen skal ikke overstige 1,5 %. Samme krav skal gjelde for alle passasjerskip i rutefart til og/eller fra havner i EU-området.

11.8.2007: innholdet av svovel i marint drivstoff som brukes av skip i Nordsjøen og den Engelske Kanal skal ikke overstige 1,5 %.

1.1.2010 Forbud mot bruk av all marin drivstoff med et svovelinnhold $> 0,1$ % fra 1.1.2010, som benyttes av skip mens de ligger til kai i havner innenfor EU-området, samt på innenlandske vannveier.

Medlemsstatene skal kontrollere at alle skip i deres territorialfarvann og eksklusive økonomiske soner overholder ovennevnte krav og skal rapportere resultatene til Kommisjonen.

Betydning for miljøet

SO₂-utslipp til luft er en funksjon av svovelinnholdet i drivstoff, med mindre avgassene renses for SO₂. Sjøfart er den største kilden til SO₂-forurensning og den eneste som bruker tungoljer med det høyeste svovelinnholdet (marinolje NS med opptil 4,5 % S). Ifølge en rapport utarbeidet på oppdrag fra EU-kommisjonen i 2002, vil utslippene av SO₂ fra skip i EU-farvann tilsvare ca.75 % alle landsbaserte utslipp i 2010 hvis ingen tiltak iverksettes.

En studie utført på oppdrag av Kommisjonen viser at tiltakene som foreslås vil ha positiv virkning på menneskers helse ved å redusere antall tilfeller av astma, bronkitt og hjertesvikt, spesielt i befolkede havneområder. Det er estimert at for tidlig død (målt som antall livsår) pga. langtids eksponering for utslipp vil reduseres med 2 000 livsår per år i EU-området ved implementering av tiltakene. Videre er det estimert at 750 færre vil dø per år pga. korttids eksponering, og at man vil oppnå 300 færre sykehusinnleggelses per år pga. luftveislidelser. En vil dessuten oppnå at overskridelsene av tålegrenser for forsuring reduseres.

Av Norges samlede nasjonale utslipp på 22 100 tonn SO₂ i 2002 kom om lag 1 500 tonn fra innenriks skipsfart (beregnet ut fra salg av drivstoff i Norge til norske og utenlandske fartøyer i trafikk mellom norske havner). I 2003 økte utslippene fra innenriks skipsfart med nesten 1 300 tonn til 2 800 tonn. Dette skyldtes både en vekst i totalforbruk samt en erstatning av tung destillat med tungolje (LS) med et vesentlig høyere svovelinnhold.

Det antas at utslippene fra norske og utenlandske fartøyer i trafikk mellom norske havner vil reduseres ved implementering av direktivet, noe som vil bidra til å oppfylle forpliktelsen for SO₂ i Gøteborgprotokollen. Reduksjonen antas å være i størrelsesorden 300 tonn, fordelt på noe under halvparten til havs og noe over halvparten i havn. Dette vil utgjøre vel 10 % av utslippene i 2003 fra innenriks sjøfart. For forsøringsbelastningen i Norge representerer imidlertid endringsforslaget en betydelig forbedring, siden utslippene fra den internasjonale skipstrafikken i Nordsjøen og i våre havner vil bli vesentlig redusert. Det siste vil ha betydning for den lokale

luftforurensnings-situasjonen.

Administrative, økonomiske, budsjettmessige og rettslige konsekvenser

Rettslige og administrative konsekvenser

Implementering av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/33/EF krever endring i forskrift av 1. juni 2001 nr 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 8. Denne forskriften er hjemlet i lov av 13. mars 1982 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 9. Forskriften implementerer EØS-avtalens vedlegg II kap. XVII nr.1 (direktiv 75/716/EØF, endret ved direktiv 87/219/EØF) nr. 6 (direktiv 93/12/EØF, endret ved direktiv 1999/32/EF). Videre vil enkelte av bestemmelsene i direktivet bli implementert i Forskrift om forurensning fra skip til lov av 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed (sjødyktighetsloven). Implementeringen av direktivet vil bli sett i sammenheng med implementeringen av MARPOL Annex VI.

Sjøfartsdirektoratet vil føre tilsyn med de krav som stilles til skip (norske og utenlandske) i henhold til direktivets krav, og etablere de nødvendige kontroll-rutiner. For kravet om bruk av drivstoff med $S < 1.5 \%$ når skipet seiler inn i SECAs (sårbare områder) legges det opp til de samme dokumentasjons- og kontrollkrav som etter MARPOL 73/79 Annex VI. Ekstraarbeidet vil således bare være knyttet til kontroll med de nye kravene til passasjerskip fra 11.8.2006 og med de nye kravene til skip i havn fra 1.1.2010.

Både Annex VI til MARPOL-konvensjonen og EU-direktivet åpner opp for forsøk med, eller anvendelse av rensing av avgassene som alternativ til lavere svovelinnhold i drivstoff. Dette vil kunne medføre ekstra arbeid til å behandle søknader om slik virksomhet, oppfølging og kontroll. Informasjon fra Sjøfartsdirektoratet tyder på at omfanget av slike forsøk vil være begrenset.

Registrering av omsetning av drivstoff mht mengder og sammensetning kontrollen med leverandørene av marine drivstoff og den årlige rapportering av denne til ESA vil kunne gjennomføres innenfor de nåværende rutiner uten vesentlig ekstra arbeid. Mye av dette gjøres allerede i dag av SFT i samarbeid med norsk Petroleumsinstitutt og SSB.

Årsrapportene til ESA som må omfatte resultatene fra både kontrollen av fartøyene og av drivstoffet som omsettes vil kunne gjøres i samarbeide mellom SFT og Sjøfartsdirektoratet.

Det anslås at økningen i kontrollvirksomheten i begge etatene samlet ikke vil overstige ett årsverk, med mindre det skulle oppdages mye avvik med behov for oppfølging.

Tilgjengelighet av drivstoff

Kommisjonen ha fått utført en studie for å se på dagens tilgjengelighet av lavsvovel marine drivstoff (Entec-studien). Ifølge denne studien er lavsvovlet marin gassolje tilgjengelig i alle europeiske havner, med unntak av enkelte deler av Hellas, Spania og Kanariøyene. I de skandinaviske landene samt i UK, Irland og de baltiske stater selges kun $< 0,2 S \%$ gassolje. I global skala ser det ut til at det kun er i deler av Asia (bl.a. Singapore, Emiratene og Midt-Østen) og i det Karibiske Hav at det kan være vanskelig å få tak i lavsvovlet gassolje i dag. Når det gjelder drivstoff med maks $1,5 \%$ S, virker

det ut fra studien som om dette er forholdsvis enkelt å framstille ved å blande eksisterende kvaliteter, eventuelt ved bruk av avsvovlingsanlegg. Behovet her er dessuten begrenset da direktivet som kjent kun omfatter forbud mot bruk av drivstoff med $> 1,5 \%$ S i sårbare områder samt passasjerskip i rutefart til og/eller fra havner i EU-området. Det ser dermed ikke ut til at det skal være problematisk å få tak i drivstoff med maks $1,5 \%$ S for skip som kommer fra tredjeland.

Direktivets forbud mot salg av drivstoff med $S > 1,5 \%$ gjelder marin dieselolje og ikke marine drivstoff generelt. Med andre ord gjelder det ikke tungolje, som er den eneste kvaliteten som ligger over $1,5 \%$ i svovelinhold (normalsvovlet) av marine drivstoff som selges i Norge. Gjennomsnittlig svovelinhold for marin dieselolje som selges i Norge ligger langt under grensen på $1,5 \%$, slik at det vil være uproblematisk å overholde svovलगrensene for salg både for innenriks og utenriksfart. Det samme gjelder for marin gassolje, der gjennomsnittlig svovelinhold ligger godt under grensen på $0,2 \%$. Norge oppfyller allerede kravet om at marin dieselolje og marin gassolje som selges her i landet skal ha maksimalt svovelinhold på henholdsvis $1,5 \%$ og $0,2 \%$.

I spesielt de siste månedene har oljemarkedet endret seg en del og denne prosessen vil trolig fortsette. Dette kan endre noe på forutsetningene for ovennevnte konklusjoner.

Økonomiske konsekvenser

Det er utført ulike vurderinger av de økonomiske konsekvenser ved implementering av direktivet, av EU-kommisjonen for EU og av SFT for Norge. EU-kommisjonens studie er fra 2002 og både prisnivå og forskjell mellom ulike drivstofftyper har endret seg betydelig.

EU-kommisjonens studie av de økonomiske konsekvenser ved implementering av direktivet viser at:

- Kravet om drivstoff med $S < 1,5 \%$ vil øke drivstoffprisen med ca 45% forutsatt at tungolje med maksimalt $1,5 \%$ svovel produseres ved å blande normal tungolje med kvaliteter med lavere svovelinhold eller å benytte råolje som har lavere svovelinhold.
- Kravet om drivstoff med $S < 0,1 \%$ vil kreve investering i avsvovlingsapparat for å utvide kapasitet og tilfredsstille behovet. Det forventes en prisøkning på 38% .
- Overgang til lavsvovel drivstoff gir reduserte vedlikeholdskostnader for maskinen, redusert forbruk av drivstoff samt besparelser knyttet til bruk av mindre syrenøytraliserende smøremiddel.
- Mest berørt blir skip fra land som ikke har ratifisert MARPOLs Annex VI og som seiler i områder hvor det er krav om drivstoff med maksimum $1,5 \%$ svovel. Overgang fra vanlig tungolje til lavsvovel tungolje vil være på mellom 4 og 14% av de totale kapital og driftskostnader for et fartøy (beregningen tar hensyn til økte driftskostnader og besparelser som nevnt ovenfor men sett bort fra reduserte vedlikeholdskostnader). For fartøy som går over til marine diesel olje er tilleggskostnader estimert på $3-11 \%$ av samlede kapital og driftskostnader.

- Fartøy som ikke går i SECAs bortsett fra ferger, vil kun bli berørt av svovelgrensen for drivstoff som benyttes når de ligger til kai. Den samlede økningen i kapital- og driftskostnadene vil bli fra 0,2 til 0,6 %.

SFT har beregnet de økonomiske konsekvensene for norsk innenriks sjøfart på basis av opplysninger om innlands omsetning av olje fra SSB og oljepriser fra Norsk Esso for 2005.

Økonomiske konsekvenser for innenriks sjøfart av kravet om drivstoff med maksimalt 1,5 % S

Det tas i utgangspunkt at årlig salg av NS tungolje (med 3,5 % S, eneste marin drivstoff som overskrider den påkrevde svovel grensen på 1,5 %) til innenriks sjøfart er på 4000 tonn (3 600 tonn med 2,2 % S i 2003) hvorav 3 640 blir anvendt til havs, 360 i havn. Overgangen til LS tungolje (med maksimalt 1,5 % S) medfører en prisøkning på 80-260 NOK/tonn. Ekstrakostnaden til brensel kjøpt i Norge til innenriks sjøfart blir 291 000–946 000 NOK per år. I regnestykke trekkes ikke fra skip som ikke blir berørt av 1,5 % svovel grensen (de som ikke seiler i sårbare områder). Regnestykket tar ikke med drivstoff kjøpt i utlandet og utgiftene til utenriks sjøfart.

Økonomiske konsekvenser for innenriks sjøfart i forbindelse med overgang til drivstoff med S < 0,1 % i havn og innenlandske vannveier fra 1.1.2010.

For noen skip som er utformet for tungolje, innebærer en slik overgang ombygging av tanksystemet og maskiner. Kostnadene ved dette og hvor mange skip dette vil gjelde i 2010 er ikke klarlagt.

I tillegg kommer ekstra kostnader fra 2010 knyttet til overgang til drivstoff med maksimalt 0,1 % S, som har en høyere pris. For å beregne disse kostnader forutsettes at 9 % av drivstofforbruket i Norge skjer i havn og at dette er lik fordelt på alle typer drivstoff.

8 100 tonn LS tungolje erstattes med marin gassolje < 0,1 % S med en merkostnad på 800-1 600 NOK/tonn: $8100 * (800-1\ 600\ \text{NOK}) = 6,5 - 13\ \text{mill NOK}$

360 tonn NS tungolje erstattes med marin gassolje < 0,1% S med en merkostnad på 800-2 000 NOK/tonn: $360 * (800-2\ 000)\ \text{NOK} = 0,3 - 0,72\ \text{mill NOK}$

Samlede kostnader anslås til 7 - 15 millioner NOK, hvorav det vesentligste kommer i tillegg til de kostnader som følger av MARPOLs Annex VI.

Det som kompliserer regnestykket ytterligere er at det nye direktivet åpner opp for forsøk med anvendelse av renseteknologi med minst samme reduksjonseffekt som overgang til drivstoff med lavere svovelinnhold. Det er usikkert hvor mange av fartøyene som går på tungolje, vil ønske å installere renseteknologi for å bringe utslippene av SO₂ ned, i samsvar med direktivet. Det er også usikkert i hvilken utstrekning denne løsningen kan anvendes i havn, siden den kan føre til lokal vannforurensning med PAH og tungmetaller.

Økonomiske konsekvenser for utenriks sjøfart

Denne kategorien omfatter både norske og utenlandske fartøyer som kjøper drivstoff i

Norge. Andelen tungolje og spesielt andelen NS olje er større i utenriks sjøfart enn i innenriks sjøfart. Følgene vil være at så vel reduksjon av S-utslippene som kostnadene vil være mange ganger større enn for innenriks fart.

Tydeligst vil effekten bli i havnene, både mht miljøforbedringer og kostnader. Forbruk i 2001 av drivstoff i havn til utenriks sjøfart ble av SSB anslått til 37 800 tonn (totalt for alle drivstoff) med et samlet SO₂-utslipp på ca 600 tonn. SSB oppgir at dette er svært usikre anslag.

Når det gjelder drivstoff til skip som seiler utenriks under norsk flagg, så er disse merkostnadene og utslippseffekten vesentlig større enn nevnt ovenfor siden en vesentlig del av drivstoffet kjøpes i utlandet. En del av denne trafikken finner sted i andre sjøområder som ikke berøres av EU-regelverk.

Andre økonomiske forhold

Når det gjelder de konkurransemessige konsekvenser for skipsfarten i forhold til landtransport, vises det til at EU og Norge fra 1. januar 2005 satte krav om maksimalt 0,005 % svovel i autodiesel (reduisert fra 0,035 %). Videre betaler landtransporten i Norge en ekstra avgift på 0,05 kr/liter for autodiesel med > 0,001 % svovel. Marine drivstoff til innenriksfart omfattes av den generelle svovelavgiften på 0,07 kr pr. liter og pr. 0,25 % vektandel svovel, for mineraloljer med svovelinnhold over 0,05 %. Med andre ord har skipsfarten på dette området i mange år hatt et konkurransefortrinn i forhold til landtransport. I tillegg er det på trappene nye EU-krav knyttet til bl.a. dieselmotorer i lastebiler som vil medføre utslippsreduksjoner men også investeringskostnader av betydelig omfang.

Det kan forventes økt etterspørsel etter drivstoff med lave svovelinnhold hos norske oljeprodusenter.

Det antas at det ikke vil være spesielt problematisk for Norge å oppfylle kravene i direktivet. Dette skyldes bl.a. at det meste av det marine drivstoffet som benyttes i Norge i dag til innenriks sjøfart allerede har relativt lavt svovelinnhold. Imidlertid synes utviklingen i 2005 å vise en tendens til en økning av svovelinnhold i marin gassolje til nivåer over det som direktivet vil tillate fra 2008.

Kravet om bruk av drivstoff med maksimalt 0,1 % S ved kai fra 1.1.2010 kan medføre problemer for skip som er utformet for tungolje og for skip som kommer fra havner utenfor EU/EØS-området. En bør se nærmere på hvordan problemet vil bli løst i EU-landene. For å sikre måloppnåelse bør en ha kontakt med bl.a. næringen, både ved utforming av regelverk og for å sikre tilstrekkelig framdrift.

Sakkyndige instansers merknader

Spesialutvalget har behandlet saken flere ganger og funnet rettsakten relevant og akseptabel.

Hørings svar og kommentarer

Kommisjonens forslag av november 2002 til endring av EU-direktiv 1999/32/EF om innhold av svovel i marine drivstoff (COM(2002) 595 final) samt et høringsnotat ble sendt på høring til 59 norske instanser/organisasjoner av SFT 15.3.2004.

Forskjellene mellom Kommisjonens forslag og det vedtatte direktivet er ikke vesentlige. Høringen som er gjennomført anses derfor som tilstrekkelig for å innhente synspunkter fra berørte instanser.

Høringsbrevet ble besvart av 24 av høringsinstansene, hvorav 8 hadde kommentarer til direktivforslaget. Disse er i det følgende sammenfattet og kommentert av SFT. Innføring av en begrensning på 1,5 % S for alle typer marine drivstoff i sårbare områder (identisk med den tilsvarende bestemmelsen i MARPOL-konvensjonens Annex VI).

Flere høringsinstanser; Norges miljøvernforbund, Aust-Agder Fylkeskommune og Nasjonalt folkehelseinstitutt, ønsket å gå lengre og sette en grense på 0,5 % svovel for drivstoff benyttet i sårbare områder. Norsk Petroleumsinstitutt (NP) støtter både MARPOL Annex VI og hele forslaget til endring av EU-direktivet.

Finansdepartementet har pekt på at kostnadsøkningen som følge av disse bestemmelsene, 45 % på drivstoff og 4-14 % på kapital- og driftskostnader er betydelig. SFT påpekte at direktivforslaget på dette punktet vil ha små konsekvenser utover MARPOLs Annex VI som Norge har ratifisert og som vil gjelde fra 19.5.2005 og danner referanse-banen. MARPOL Annex VI forutsetter et maksimalinnhold av S på 1,5 % fra 19.5.2006 i Østersjøen og november 2007 for Nordsjøen, den Engelske Kanalen og et område vest for Storbritannia. Innføring av en grense på 0,2 % (0,1 % fra 1.1.2008) for svovel i marine drivstoff som benyttes av skip mens de ligger i havn

Dette ble av Norges Rederiforbund ansett som det største problemet ved dette forslaget, spesielt for skip fra utenfra EU-området. Oslo kommune mente at kravet kunne være en dramatisk overgang, men måtte forventes å gi en miljøforbedring i havnens omgivelser.

SFT mente at en bør se mer konkret på de praktiske konsekvenser av kravet om bruk av drivstoff med maksimalt 0,2 hhv 0,1 % S. Kravet vil gjøre det nødvendig for havnene å ha denne drivstofftypen tilgjengelig for salg og skipene som er utstyrt for tungolje vil trenge ekstra tanker for drivstoff med maksimalt 0,1 % S og maskiner som kan bruke dette drivstoffet. Dette kan kreve en del investeringer. Situasjonen er imidlertid den samme i EU-landene slik at skip som kommer fra utenfra EU-området vil møte samme problemet der. En bør se nærmere på hvordan problemet vil bli løst der.

Generelt om forslaget

Finansdepartementet påpekte at kostnadene for norske skipseiere og myndigheter ved en eventuell gjennomføring av direktivforslaget var ikke avklart. Det var derfor vanskelig for Finansdepartementet å ta stilling til Kommisjonens forslag.

Finansdepartementet mente videre at direkte regulering av produktinnholdet med mål om å redusere miljøbelastningen er et lite kostnadseffektivt virkemiddel. Imidlertid foreslo Finansdepartementet ingen alternativer.

Rederiforbundet mente at direktivet bør tillates alternative måter å redusere utslippene av SO_x på, nemlig ved avgassrensing, slik MARPOLs Annex VI også tillater i sårbare områder (SECAs). Videre at et endret EU-direktiv bør åpne for at det skal være mulig å gjennomføre forsøk med ulike former for markedsmekanismer som for eksempel omsettelige utslippskvoter. Rederiforbundet mente også at kravet om at alle passasjerskip i regulær fart på EU-havner skal benytte drivstoff med < 1,5 % S vil berøre "internasjonal" skipsfart og at sistnevnte i prinsipp bør reguleres gjennom IMO, for eksempel ved at de aktuelle områdene defineres som SECA på linje med Østersjøen og Nordsjøen.

SFT påpekte at Rederiforbundet ikke har opplyst hvor mye kostnadsøkningen kunne bli for norske skipseiere. Rederiforbundet har imidlertid ikke uttrykt innvendinger mot hovedkravet om en reduksjon av S-innholdet i tungolje fra 4,5 til 1,5 % for alle fartøyer i spesielt sårbare områder (MARPOL), bare imot kravet om bruk i havner av drivstoff med maksimalt 0,1 % S, spesielt for skip fra land utenfra EU, samt de nye kravene for passasjerskip.

Kravet om maksimalt 1,5 % S i marin drivstoff i sårbare områder (SECAs) vil komme uansett, og gjelde allerede fra mai 2006/november 2007 gjennom MARPOLs Annex VI. SFT mente videre at kravene ville bidra til å gi mer like rammebetingelser for innenriks og internasjonal sjøfart og for skip fra ulike nasjonaliteter.

Det vedtatte direktivet inneholder noen endringer i forhold til Kommisjonens forslag som ble sendt på høring. Disse er listet opp nedenfor og kommentert i lys av høringsinstansenes synspunkter.

- Teksten er gjort mer fyldig og presis, bl.a. er begreper og definisjoner forklart bedre. Dette gjelder bl.a. forhold knyttet til flaggstatens vs. havnestatens roller hva gjelder rettigheter og plikter ved kontroll av skip.

- Kravet om maksimalt 1,5 % S for passasjerfartøyer til og fra havner i EU er fremskyndet til 11.08.06.

- Kravet om maks 0,2 % S i marine drivstoff som benyttes av skip mens de ligger ved kai samt anvendes av fartøyer sertifisert for å trafikkere innenlandske vannveier fra øyeblikket for ikrafttredelse av direktivet, er frafalt. Det tilsvarende kravet om maksimalt 0,1 % S fra 1.1. 2008 er utsatt til 1.1.2010. Dette for å sikre tilstrekkelig tid til den maritime sektor til teknisk tilpasning. En rekke navngitte greske ferjer har i den forbindelse fått utsettelse til 1.1.2012 med å overholde kravet. Som nevnt overfor er det kravet om 0,2/0,1 % S i havn som av de norske høringsinstansene ble ansett som mest problematisk i direktivforslaget. De samme innvendingene har vært fremsatt av andre europeiske rederiorganisasjoner. Ved å utsette innføring av kravet til 2010 skaffes mer tid til å finne løsninger, både teknisk og mht regelverk og kontrollen av dette. Endringen vil imidlertid også utsette den miljøforbedringen man kunne ha fått spesielt mht lokale effekter rundt havnene.

- Det åpnes opp for at kravene til svovelinhold i marine drivstoff ikke vil gjelde for skip med utstyr for svovelrensning av avgassene og som kan dokumentere minst like god effekt som anvendelse av kravene. Det samme gjelder for en periode på inntil 18 måneder for skip som driver med forsøk av utstyr som nevnt over. Denne endringen imøtekommer Rederiforbundets ønsker og vil i prinsipp kunne føre til minst samme effekt. Endringen bringer Direktivet på linje med MARPOLs Annex VI. Dersom denne løsningen blir anvendt på skip i innenriksfart vil en måtte se nærmere på refusjonsordningen knyttet til svovelavgiften.

- Kommisjonen skal innen 31.12.2005 gjøre en vurdering av ulike økonomiske virkemidler som bl.a. omsettelige utslippstillatelser. Denne endringen er i samsvar med Rederiforbundets ønske.

- Kravene i Kommisjonens opprinnelige forslag om rapportering av erfaringene med, og resultatene av det nye direktivet til Europaparlamentet og Ministerrådet er utvidet og spesifisert mer.

- Kommisjonen skal innen 1.1.2008 lage en ny kostnads/nytteanalyse av tiltakene samt rapportere om resultatene fra forsøkene med svovelrensing av avgassene.

Status

Prosessen i EU, EFTA/EØS-landene

Direktivet ble vedtatt 6.7. 2005 og ble innlemmet i EØS-avtalen 28.4.2006.

Vurdering

Direktivets krav om bruk av drivstoff med S < 1.5 % når skipet seiler inn i SECAs (sårbare områder) er i hovedsak sammenfallende med kravene i MARPOLs Annex VI som Norge har ratifisert. Disse kravene vil ha en ikke ubetydelig og gunstig miljøeffekt for bl.a. Norge, spesielt mht forsuringsbelastningen fra internasjonal skipsfart i Nordsjøen. Siden flere EU-land ennå ikke har ratifisert MARPOLs Annex VI, ventes direktivet å gi en tilleggseffekt i forhold til MARPOL.

Det antas at kravet i direktivet og i MARPOLs Annex VI om bruk av drivstoff med S < 1.5 % når skipet seiler inn i SECAs ikke vil volde særlige problemer eller uakseptable kostnader verken for innenriks sjøfart eller for den norske utenriksflåte. Næringen synes å være i gang med å utvikle de nødvendige tekniske tiltak og rutiner for å møte kravene.

Direktivet har i tillegg strengere krav til passasjerskip fra 11.8.2006 og et krav om maksimalt 0,1 % svovel i drivstoff som brukes i havn fra 1.1.2010. Spesielt det siste vil gi en klar forbedring av luftkvalitet i og omkring havnene. Dette kravet vil samtidig kunne ha en del praktiske og økonomiske konsekvenser for de fartøy som er utformet for bare tungolje samt for fartøy som kommer fra havner utenfor EU-området. Myndighetene bør sikre at næringen starter tidsnok med de forberedelser som er nødvendige for å kunne oppfylle kravet fra 1.1.2010. Dette for å unngå en situasjon der kravet ikke kan oppfylles og det vil bli søkt om dispensasjoner. En bør i den forbindelse søke samarbeid med andre EØS-land. Det antas at det ikke vil være spesielt problematisk for Norge å oppfylle kravene i direktivet. Dette skyldes bl.a. at det meste av det marine drivstoffet som benyttes i Norge i dag til innenriks sjøfart allerede har relativt lavt svovelinnhold.

Konklusjon om relevans og akseptabilitet

Rådsdirektiv 1999/32/EF inngår i EØS-avtalen. Endringene anses også som EØS-relevante. Direktivet er i samsvar med norsk politikk. Direktivet anses derfor som relevant og akseptabelt for Norge.