Sjøfartsdirektoratet
Norwegian Maritime Authority

Vår dato	Vår referanse	Vår saksbehandler
27.09.2021	2021/124719-5	Marte Hustveit Hauge
Deres referanse	**Arkivkode**	**Direkte telefon**
		52 74 51 47

Klima- og Miljødepartementet

Innspill knyttet til EU-kommisjonens forslag "Fit for 55" på det maritime området

Sjøfartsdirektoratet er høringsinstans for flere av forslagene i EU-kommisjonens «Fit for 55»-pakke som er sendt ut på høring fra bl.a. Klima- og miljødepartementet. Etter en innledende gjennomgang fremstår forslagene om bruk av fornybar og lavkarbondrivstoff for maritim transport (FuelEU Maritime)[1] og om endringer i kvotesystemet[2] som de mest relevante for Sjøfartsdirektoratets ansvarsområde. Ettersom forslagene er gjensidig avhengig av hverandre har vi valgt å samle våre kommentarer i et innspill, hvor vi også berører forslaget til endringer i regelverket om alternativ drivstoffinfrastruktur (AFIR)[3].

Overordnet mener Sjøfartsdirektoratet at det er positivt og nødvendig med en helhetlig tilnærming og regulering for å ivareta klimautfordringene vi står overfor, og ser at forslagene som er lagt frem har potensiale til å fremme en klimanøytral skipsfart.

Kvotesystemet – EU Emissions Trading System (EU ETS)
Kvoteregelverket har vært en del av EØS-avtalen siden 2008. Endringer i kvoteregelverket er i utgangspunktet fremdeles relevant for Norge på grunn av det indre markedet. Så lenge Norge er med i EØS-avtalen vil norske virksomheter delta i kvotesystemet på linje med sine europeiske konkurrenter.

EU-kommisjonen foreslår i forslag av 14. juli 2021 å ta deler av maritim transport inn i kvotesystemet fra 2023. Utslipp fra skip med bruttotonnasje over 5000 inkluderes i EU ETS. Kvoteplikten vil gjelde for alle flaggstater, og innebærer dermed ikke en konkurranseulempe for europeiske skip. Det foreslås unntak for fiskefartøy og militære skip. For å sikre en forutsigbar overgang vil innfasingen gå over 4 år.

Bakgrunnen for dette er at konsekvensutredningen som fulgte EUs klimaplan «the 2030 Climate Target Plan» viser til at utslipp fra maritim transport er høyere i dag enn i 1990, og det er forventet at utslippene vil øke dersom en forsetter i samme spor. Det er derfor bred internasjonal enighet om at det er behov for å gjøre noe med klimagassutslipp fra maritim transport. Kommisjonen viser til Europaparlamentets og Rådets forslag om å

[1] KOM(2021) 562 Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om bruk av fornybar og lavkarbondrivstoff for maritim transport og endring av direktiv 1999/16/EF
[2] KOM(2021) 551Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om endring av direktiv 2003/87/EF om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen, beslutning (EU) 2015/1814 om opprettelse og bruk av en markedsstabilitetsreserve for unionsordningen for handel med utslippskvoter for klimagasser, og forordning (EU) 2015/757
[3] KOM(2021) 559 Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om utbygging av en infrastruktur for alternativt drivstoff og oppheving av europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/94/EU

endre forordning (EU) 2015/7579 som gjelder det globale systemet for å innhente data for drivstoffbruk på skip[4] og støtte fra Europaparlamentet om å ta inn utslipp fra maritim transport i EUs kvotesystem fra 2023.

Samtidig må forordning (EU) 2015/757 endres, dette gjelder monitorering, rapportering og verifisering av utslipp av karbondioksid fra maritim transport (MRV)[5]. Det skal i tillegg til dagens rapportering av utslipp på skipsnivå rapporteres aggregerte utslippsdata på selskapsnivå. MRV-forordningen som foreslått endret vil da kreve at akkreditert verifikatør (verifier) skal verifisere utslippsrapportene for hvert skip, jf. art. 11(1), samt rapportene om aggregerte utslippsdata på selskapsnivå, jf. forslag til ny art. 11a. Ved verifikasjon av rapport av aggregert utslippsdata er det ikke nødvendig å igjen verifisere utslippsdata for hvert skip som et selskap har ansvar for, jf. forslag til ny art. 15(6).

Slik rapportering av aggregerte utslippsdata på selskapsnivå skiller seg fra rapporteringsmetoden som følges i IMO gjennom MARPOL, der det kun rapporteres på skipsnivå.

Sjøfartsdirektoratet vil fremheve viktigheten av at rapporteringsforpliktelsene som er nødvendige fastsettes slik at de gir rederiene minst mulig byrde. Dette betyr eksempelvis at rapporteringsregimene bør samkjøres hva gjelder frister og sambruk av data. Vi har notert oss at forslaget til endring i kvotesystemet foreslår at aggregert data på selskapsnivå skal sendes til ansvarlig myndighet mellom 28. februar og 30. mars hvert år, slik fastsatt av den enkelte stat. Samtidig krever MRV-forordningen og FuelEU Maritime at ferdig verifisert rapportering på skipsnivå skal gjøres innen 30 april hvert år.

At maritim transport blir underlagt kvotesystemet til EU er et grep som blir gjort for å få maritim bransje til å få ned utslippene. For sjøfartsnæringen vil det medføre praktiske og administrative kostnader. Innfasingen starter i 2023 og skal gå gradvis over 4 år. For rederier/skipseiere med skip registrert i Norge, vil Norge være kompetent myndighet. For rederier utenfor EU ETS er det hvor rederiets skip har hatt flest antall havneanløp de to siste årene som avgjør hvem som blir kompetent myndighet. Det må avklares nærmere hvordan utdelingen av kvoter til maritim transport skal gjøres og hvilke muligheter det er til å kjøpe kvoter i tillegg.

Bruk av fornybar og lavkarbondrivstoff for maritim transport – FuelEU Maritime

FuelEU Maritime-forslaget har som mål å øke etterspørselen og distribusjonen av lav- og nullutslippsdrivstoff i skipsfarten. EU-kommisjonen foreslår at det innføres krav om maksimalgrense for klimagassintensiteten i drivstoffet som brukes på skip over 5000 bt., hvor klimagassintensiteten gradvis må reduseres sammenlignet med en referanseverdi fra 2020. Det fremgår av fortalen til forslaget at disse skipene er ansvarlige for 90 % av utslippet av CO2 fra maritim sektor i Europa. I tillegg foreslås det krav om bruk av landstrøm eller nullutslippsdrivstoff for containerskip og passasjerskip over 5000 bt.

Oppfyllelsen av kravene i forordningen skal undersøkes av en verifikatør, som skal regne ut størrelsen på gebyr for manglende oppfyllelse, etter fastsatte formler. Gebyrene skal gå til fond som støtter prosjekter som tar sikte på utbredelse av fornybare og lavkarbondrivstoff i den maritime sektoren, og må betales før sertifikat kan utstedes. Rederiet kan be staten som har akkreditert den aktuelle verifikatøren om å gjennomgå verifikatørens fastsettelse av gebyret eller beslutning om å ikke utstede sertifikat. Dette systemet skaper noen EØS-rettslige utfordringer som Sjøfartsdirektoratet ikke har vurdert nærmere i denne omgang.

Sjøfartsdirektoratet bemerker at det er positivt at det fremgår av fortalen i forslaget (avsnitt 42) at dersom det fastsettes lignende globale tiltak, eksempelvis gjennom FNs Sjøfartsorganisasjon IMO, skal EU-kommisjonen gjennomgå forordningen med mål om å revidere dette i samsvar med internasjonalt regelverk så langt det er hensiktsmessig.

[4] KOM(2019) 38 Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om endring av forordning (EU) 2015/757 for å ta passende hensyn til det globale system for innsamling av data om tungolje for skip
[5] Forordning (EU) 2015/757 om overvåking, rapportering og verifikasjon av drivhusgassutslipp, som endret ved forordning 2016/2071

Samsvar med MRV-forordningen
Kravene i FuelEU Martime bygger videre på systemet for innrapportering av CO2-utslipp som er gjort siden 2018 gjennom MRV-forordningen, som er gjennomført i norsk rett i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger § 12a. Det fremgår av fortalen til forslaget (avsnitt 25 og 30) at for å lette byrden for rederier, verifikatører og myndigheter, skal data som allerede er rapportert under MRV-forordningen kunne gjenbrukes, og den eksisterende MRV-databasen (Thetis-MRV) skal benyttes for å utvikle en database for å registrere skipenes oppfyllelse av kravene i FuelEU Maritime. Videre følger det av fortalen avsnitt 29 at dersom rederiet bruker samme verifikatør under MRV-forordningen og FuelEU Maritime, skal rapporteringen fra verifikatøren under de to regimene kunne samkjøres. Sjøfartsdirektoratet er positive til at det tas sikte på å bruke eksisterende system, og forventer basert på uttalelsene i fortalen at disse to innrapporteringssystemene så langt som mulig samkjøres for å lette rapporteringsbyrden for den maritime næringen.

Virkeområdet som er foreslått for FuelEU Maritime er alle skip over 5000 bt., uavhengig av flagg, med unntak av spesifikt nevnte typer skip (krigsskip etc.). MRV-forordningens virkeområde er tilsynelatende det samme, men det fremgår klart i fortalen til MRV-forordningen at «... ettersom denne forordning er rettet mot sjøtransport, bør den imidlertid ikke innføre krav om overvåking, rapportering og kontroll av fartøyers bevegelser eller virksomhet som ikke tjener til transport av last eller passasjerer for kommersielle formål, som for eksempel oppmudring, isbryting, nedlegging av rør eller virksomhet knyttet til offshoreanlegg.» Begrensingen til transportoppdrag er tydeliggjort i definisjonene av «anløpshavn» og «reise». Her framgår det at det bare er «... forflytning av et fartøy som påbegynnes eller avsluttes i en anløpshavn i den hensikt å frakte passasjerer eller last for kommersielle formål...» som skal regnes som reise. Videre regnes det ikke som et anløp når hensikten med oppholdet er å «... fylle drivstoff, få forsyninger, skifte besetning, gå i tørrdokk eller reparere fartøyet og/eller dets utstyr...» Heller ikke opphold i havn som skyldes at fartøyet er i nød eller søker ly for dårlig vær, eller omlasting mellom fartøyer utenfor havnen, skal regnes med i definisjonen av «anløpshavn».

Forslaget FuelEU Maritime inneholder ikke lignende forbehold knyttet til skip som ikke frakter passasjer eller last, men definisjonen av «anløpshavn» og «reise» er tilsvarende som i MRV-forordningen. Ettersom forslaget begrunnes i behovet for å redusere utslipp fra den maritime transportsektoren antar vi at det kan argumenteres for at forslaget tilsvarende MRV-forordningen kun gjelder skip som transporterer passasjerer eller last, men ser at dette er et spørsmål som bør avklares i det videre arbeidet med forslaget.

Samsvar mellom krav på land og på skip
I FuelEU Maritime foreslås det fra 1. januar 2030 et krav om bruk av landstrøm for containerskip og passasjerskip som har anløp med en varighet over to timer, se artikkel 5. Det er foreslått noen unntak fra kravet, men etter 1. januar 2035 vil det være svært begrenset mulighet for å få unntak selv om havnen ikke tilbyr landstrøm (maks 5 ganger per skip per år). Dersom unntakene ikke kan benyttes vil konsekvensen av å legge til uten å bruke landstrøm være at rederiet ilegges et gebyr.

Slik vi har forstått det regulerer forslaget til endringer i regelverket om alternativ drivstoffinfrastruktur (AFIR)[6] krav om landstrømsinfrastruktur. Forslaget begrenser seg imidlertid til såkalte TEN-T core og TEN-T comprehensive havner som har minimum 25 anløp av skip over 5000 bt. over en treårsperiode, se artikkel 9.

I Norge finnes det 16 TEN-T core og comprehensive havner. Basert på statistikk utarbeidet av Kystverket legger Sjøfartsdirektoratet til grunn at det i Norge var 34 havner som hadde anløp av containerskip over 5000 bt. i 2020, 42 havner som hadde anløp av ro-pax-skip over 5000 bt. i 2019 og 44 havner som hadde anløp av cruiseskip over 5000 bt. i 2019. Kystverkets kartlegging viser at utfordringen er størst for cruiseskip når en ser på dagens tilgang på landstrøm, samt planlagt utbygging.

[6] KOM(2021) 559 Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om utbygging av en infrastruktur for alternativt drivstoff og oppheving av europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/94/EU

	Containerskip (2020)	Ro-pax-skip (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 %

Tabell 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. Statistikk utarbeidet av Kystverket.

Det er Sjøfartsdirektoratets vurdering at det bør være samsvar mellom kravene som stilles til utbygging av landstrømsanlegg i havn og kravene som stilles til skipene om bruk av slike anlegg. Slik forslaget ligger nå er det en skjevhet mellom byrdene ved at den maritime næringen skal ilegges gebyr for anløp i havn som ikke har tilgjengelig landstrøm å tilby. Havner som har eller bygger ut landstrømsanlegg vil riktignok få en konkurransefordel slik forslaget ligger nå, men dersom det ikke pålegges utbygging av landstrømsanlegg i stor nok grad vil en i ytterste konsekvens kunne risikere at godstransport i Norge flyttes fra skip til vei, og at cruisetrafikken blir mer konsentrert og fordelt på færre havner i Norge/Europa.

Krav om bruk av landstrøm eller nullutslippsteknologi
Kravet til containerskip og passasjerskip om å benytte landstrøm ved anløp over 2 timer gjelder ikke for skip som benytter nullutslippsteknologi som definert i vedlegg III. Vedlegg III definerer nullutslippsteknologi som fuel-celler som er drevet av fornybar eller lavkarbondrivstoff, elektrisitet som er lagret om bord uavhengig av opprinnelse og energiproduksjon om bord fra vind og sol.

Slik vi leser forslagets fortale (avsnitt 20-22), er et hovedmål med kravet om bruk av landstrøm å redusere luftforurensningen i havner. Selv sett i lys av hva som er beskrevet i fortalen, mener vi at vedlegg III bør ha en mer teknologinøytral tilnærming enn det som per nå er foreslått. I denne sammenhengen bør det spesifikke kravet om «fuel cells» erstattes av «renewable or zero carbon fuels». Det vil etter vårt syn være viktig å utvikle LCA (Life cycle assessment) for de forskjellige drivstofftypene og å ta hensyn til i hvilken type fremdriftsteknologi disse drivstoffene blir brukt.

I tillegg har vi noen bekymringer rundt «On-board Electricity Storage» hvor en ikke tar stilling til hvor energien kommer fra. Å produsere energi fra fossilt drivstoff for lagring til havneligge, vil kunne føre til et større utslipp av drivhusgasser grunnet tap i ulike ledd i energiomdannelsen. Dette vil kunne føre til lavere miljøutslipp, men dette bør heller adresseres direkte.

Sjøfartsdirektoratet
Norwegian Maritime Authority

Med hilsen

Lars Alvestad
Fung. Sjøfartsdirektør

Linda Bruås
Fung. Avdelingsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevne signaturer