

Remissyttrande

Handläggare

Fredrik Lindgren
Havsmiljöenheten
fredrik.lindgren@havochovatten.se

Datum 2024-10-08

Dnr 2024-002492

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över Remiss av promemoria Förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i promemorian förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) konstaterar att utsläppen från skrubbrar är betydligt större än tidigare redovisat och dessa är ökande, samtidigt som vetenskapliga studier visar på negativa effekter i den marina miljön. Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker därför förslaget att utnyttja Sveriges nationella mandat i denna fråga i enlighet med IMO Circ.899¹ och förbjuda utsläpp av tvätt- och avtappningsvatten från skrubbrar inom Sveriges sjöterritorium. Detta kommer att bidra till möjligheten att uppnå god miljöstatus i svenska havsområden.

HaV är ansvarig för genomförandet av EU:s Havsmiljödirektiv i det svenska havsområdet. Detta genomför myndigheten genom att ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer och deskriptorer för god miljöstatus, följa upp statusen i havsmiljön och ta fram ett åtgärdsprogram med syfte att nå god miljöstatus. Myndigheten konstaterar i sin senaste bedömning av havsmiljön att vi inte når god miljöstatus generellt och inte heller för farliga ämnen i varken Östersjön eller i Västerhavet². Dessutom uppnås inte heller målen för god kemisk status, och god ekologisk status enligt EU:s vattendirektiv i flertalet av Sveriges kustvattenförekomster, även om man inte beaktar gränsvärden för kvicksilver och polybromerade difenyletrar (PBDE), som generellt överskrids i hela Sverige.

HaV har beskrivit i sitt åtgärdsprogram för havsmiljön att sjöfarten bidrar till utsläpp av farliga ämnen, vilket försvårar möjligheten att uppnå god miljöstatus. På grund utav detta finns det en

¹ IMO 2022. MEPC.1-Circ.899 - 2022 Guidelines for risk and impact assessments of the discharge water from exhaust gas cleaning systems.

² HaV 2024. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029. Bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys. Rapport 2024:12.

åtgärd i programmet som inriktar sig mot sjöfart - "Minimera miljöpåverkan från sjöfart i den marina miljön"³, och specifikt en delåtgärd som går ut på att begränsa utsläppen av farliga ämnen i skrubbevatten.

Myndigheten, tillsammans med Transportstyrelsen, har i två regeringsuppdrag som behandlar utsläpp av tvättvatten och avtappningsvatten från skrubbrar rapporterat att utsläppen från denna aktivitet är den största enskilda belastningen av farliga ämnen från sjöfarten, med undantag för koppar och zink från båtottenfärger, och att belastningen jämfört med andra källor till den marina miljön är i vissa avseenden stor. Exempelvis så var tillskottet till svensk ekonomisk zon från de 99 fartyg med installerad skrubber som 2018 trafikerade Östersjön, och underlaget baserades på, för vanadin 15 %, nickel 2,4 %, krom 1,9 %, kadmium 1,8 %, fenantren 8,0 %, antracen 7,0 % och dibenso(a,h)antracen 3,6 % av det totala tillskottet. Förutom detta så bidrar det låga pH värdet i utsläppsvattnet till lokal och regional havsförsurning, regionalt kan utsläppen av skrubbevatten motsvara 2–4 år av koldioxidinducerad havsförsurning och lokalt (farleder) motsvara 10–50 år av koldioxidinducerad havsförsurning. Denna information om storleken på utsläppen har senare uppdaterats med data från 2022 och visar på att utsläppen av skrubbevatten till svenska vatten har ökat stort. Den sammanlagda volymen av utsläppt tvättvatten och avtappningsvatten har ökat med 416 procent i svenskt inre vatten, 349 procent i svenskt territorialvatten och 144 procent i svensk ekonomisk zon.

Dessutom så ökar också antalet fartyg med en installerad skrubber globalt sett. IMO rapporterar att i april 2024 fanns det 4813 fartyg med installerad skrubber, jämfört med 4194 i mars 2023, 3765 i februari 2022 och 3161 i mars 2021⁴. Samtidigt så ökar antalet publicerade referentgranskade vetenskapliga studier som påvisar negativa effekter på marina organismer när de är utsatta för skrubbevatten i olika relevanta koncentrationer. Ett antal av dessa studier har myndigheterna refererat till i rapporteringarna av regeringsuppdragen.

Därför anser myndigheten att det är viktigt att minska belastningen från denna aktivitet på havsmiljön.

Detaljerade synpunkter

HaV har inga synpunkter på tidpunkten för ikraftträdandet av utsläppsförbud för tvättvatten för öppna skrubbrar som är satt till den 1 juli 2025. Däremot anser myndigheten att ikraftträdandet av utsläppsförbud för stängda skrubbrar som är föreslaget till den 1 januari 2029, införs för långt fram i tiden och bör tidigareläggas. På grund utav följande beskrivna synpunkter, och genom att ta hänsyn till den längre uppskattade återbetalningstiden för hybrid och stängda skrubbrar, föreslår HaV istället ett ikraftträdande av utsläppsförbud till vatten även för stängda skrubbrar den 1 juli 2026.

HaV har förståelse för att de fartygsägare som tidigare har gjort stora investeringar i skrubberanläggningar på sina fartyg, i enlighet med gällande regelverk, inte ska få stora merkostnader vid ett förbud även för utsläpp av skrubbrar i stängt läge till vatten. Myndigheten förstår resonemanget om att modifiering av fartyget, till exempel uppsamlingstankar för avtappningsvatten från skrubbern i stängt läge, kan behöva genomföras i samband med

³ HaV 2021. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen. Rapport 2021:20.

⁴ IMO 2024. Information related to the global 0,50 % sulphur limit (IMO 2020) and outcome of the sulphur monitoring for 2023. MEPC 82/Inf. 2.

båtbottenbesiktning eller annan översyn av fartyget, som sker ungefär vart femte år. Därav förslaget om den mycket senare tiden för införandet av utsläppsförbud av även avtappningsvatten från skrubbrar i stängt läge. Emellertid håller HaV inte med om resonemanget och har en avvikande åsikt, som förklaras nedan:

På senare tid har åtskilliga vetenskapliga studier påvisat negativa effekter av utsläpp av skrubbevatten i väldigt låga koncentrationer till den marina miljön. Det är därför angeläget att så snart som möjligt minska belastningen av farliga ämnen till havsmiljön från denna källa.

Fartyg med installerad skrubber som trafikerar Östersjön, inklusive svenska vatten, har i de flesta fall en öppen skrubber (56 %). 28 % har en så kallad hybridskrubber installerad (som kan operera i både öppet och stängt läge). Däremot är läget omvänt när man tittar på anlöp till svenska hamnar, där representeras fartyg med hybridskrubbers av 64 % av anlöpen⁵. Man kan då dra slutsatsen att ett införande av förbud för utsläpp av tvättvatten från skrubbrar per den 1 juni 2025 kommer att få begränsad effekt på de fartyg som har installerad hybridskrubber och ofta anlöper svenska hamnar, då de flesta fartyg som vanligtvis främst trafikerar svenskt sjöterritorium sannolikt kommer att köra sin hybridskrubber i stängt läge istället. Då är det viktigt att ett förbud för utsläpp till vatten från stängda skrubbrar införs så snart som möjligt efter införandet av förbud av utsläpp till vatten från skrubbrar som används i öppet läge, för att minimera belastningen av farliga ämnen till den marina miljön. Då avtappningsvattnet som släpps ut i havsmiljön från skrubbrar som körs i stängt läge också bidrar till belastningen av farliga ämnen. Detta vatten släpps visserligen ut i mindre volymer men de farliga ämnena återfinns i mycket högre koncentration jämfört med utsläppsvatten från öppna skrubbrar.

Studier har visat på att fartygsägares investeringar i skrubberteknik har återbetalat sig i mycket snabbare takt än vad tidigare uppskattningar har visat⁶. Därmed är anläggningen sannolikt återbetald redan idag och med stor sannolikhet när förbudet för utsläpp av tvättvatten för öppna skrubbrar införs eller något år senare. Det finns därför ingen anledning till att underlätta för fartygsägare att fortsätta använda billig tjockolja som fartygsbränsle, på bekostnad av havsmiljön. Dessutom finns det inget krav på fartyg som har installerad skrubber att fortsätta använda högsavlig tjockolja istället för bränslen som uppfyller kraven på maximal svavelhalt av 0,1 % i svenska vatten, till exempel lågsavlig marin diesel eller ultra low sulphur fuel oil. På detta sätt kan de fortsätta att hålla fartyget i trafik innan det ska in på översyn och den planerade ombyggnaden kan genomföras. Eller sluta använda skrubbern permanent och börja att nyttja dessa lågsavliga bränslen som övriga fartygsflottan som trafikerar svenskt sjöterritorium använder. Kostnader för en ombyggnad för att möjliggöra uppsamling av avtappningsvatten ska bekostas direkt av fartygsägaren, inte utav havsmiljön. Vilket blir konsekvensen, genom att tillåta fartygen under denna långa övergångsperiod att fortsätta att använda tjockolja, som köps in för ett lägre pris än till exempel marin diesel, och sedan släppa ut det koncentrerade miljöfarliga avtappningsvattnet i havsmiljön. Till exempel finns det studier som visar på att den kumulativa kostnaden för utsläpp av skrubbevatten till Östersjön var minst 680 miljoner euro fram till år 2022⁷.

⁵ Transportstyrelsen. 2023. Förbud mot utsläpp från skrubbrar - komplettering av tidigare regeringsuppdrag. Dnr TSS 2023-5612.

⁶ Lunde Hermansson, A., Hassellöv, I-M., Grönholm, T., Jalkanen, J-P., Fridell, E., Parsmo, R. Hassellöv, J, Ytreberg, E. 2023. Strong economic incentives of ship scrubbers promoting pollution. Nature Sustainability.7: 812-822.

⁷ I 2019 års penningvärde. Enbart uppskattade kostnader för ekototoxicitet.

Myndigheten anser slutligen att det långsiktiga målet för sjöfarten måste vara att bli helt utsläppsfri, som kan genomföras stegvis. Användning av en skrubber på ett fartyg leder till en ökad bränsleförbrukning, med följderna av ökade koldioxidutsläpp med 2–3 %. Detta går också helt emot det globala målet att minska utsläppen från fossila bränslen, för att förhindra en förvärring av klimatförändringarna och dessa negativa effekter. Att sluta använda skrubbers och helt gå över till godkända bränslen med 0,1 % svavelhalt är ett litet steg på denna resa. Ett förbud att släppa ut tvättvatten och avtappningsvatten inom svenskt sjöterritorium förhindrar inte heller dessa fartyg att släppa ut detta förorenade vatten utanför 12 nautiska mil, i svensk ekonomisk zon eller i andra länders vatten. Att bara flytta utsläppen medför inte att sannolikheten att uppnå god miljöstatus i de havsområden som havsmiljödirektiver ska skydda ökar, utan utsläppen av farliga ämnen måste minska eller helst upphöra.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av utredaren Fredrik Lindgren. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Mats Svensson, enhetschefen Mia Dahlström, utredaren Jonas Pålsson och verksjuristen Fredrik T Lindgren medverkat.



Anna Ledin



Fredrik Lindgren