

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Yttrande över Förbud mot utsläpp från skrubbrar till svenskt sjöterritorium

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att bakgrunden till förslaget är väl beskriven liksom problem och syfte. I konsekvensutredningen beskrivs funktionen hos skrubbrar och miljöhänsyn som ska upprätthållas i förhållande till EU-regler. Förslagsställaren beskriver också internationell och svensk juridisk kontext till förslaget.

Även om förslaget i remissen beskrivs väl finns det vissa delasppekter i konsekvensutredningen som är bristfälliga. Exempelvis har alternativa lösningar liksom hur och när konsekvenserna kan utvärderas inte beskrivits.

Beskrivningen av berörda företag är emellertid tillräckligt tydlig utifrån förutsättningarna på sjöfartsområdet. Gällande kostnader refererar förslagsställaren till en studie där det går att förstå att många företag som inte längre kan använda skrubber ändå kan återta de ökade kostnader som uppstår under en femårsperiod. Regelrådet kan visserligen inte avgöra om företagen i denna studie är representativa för vilka effekter som kan väntas uppstå för företag som träffas av det nu aktuella svenska förslaget. Samtidigt erfar Regelrådet att mycket tyder på att uppgifter om kostnadspåverkan troligen skulle behöva baseras på internationell statistik i alla händelser, som kan vara särskilt svår såväl att samla in som att kvalitetssäkra. Beskrivningen kan därför anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Att det saknas information om påverkan på intäkter är visserligen en brist, men inte av sådan betydelse att den blir avgörande för helhetsbedömningen. Beskrivningen av påverkan på konkurrens är tillräcklig.

Regelrådet finner att även om konsekvensutredningen innehåller vissa otydligheter kan den sammantaget anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Innehållet i förslaget

Förslagen avser ändringar i förordningen (1980:789) om åtgärder mot föroreningar från fartyg och i svavelförordningen (2014:509). Förslaget innebär att utsläpp i svenskt sjöterritorium från avgasreningssystem som tvättar rökgas, så kallade fartygsskrubbrar förbjuds.

Förbudet förslås införas i två steg. Förbud mot utsläpp från fartygsskrubbrar som används i öppet läge föreslås förbjudas. Detta första steg avses träda i kraft den 1 juli 2025. I det andra steget tänker förslagsställaren sig att ett förbud gällande utsläpp från alla typer av skrubbrar

ska införas. Det innebär att såväl skrubbrar som används i öppet som stängt läge föreslås förbjudas. Detta andra steg planeras att träda i kraft den 1 januari 2029. Ändringen i svavelförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Av konsekvensutredningen går att utläsa att skrubber är en reningsutrustning som installeras på fartyg för att rena fartygs rökgaser från svavel och som innebär att fartyg fortsatt kan gå på bränsle med hög svavelhalt trots begränsningar i tillåten svavelhalt i marint bränsle. Skrubbertekniken har blivit vanligare i svenskt vatten sedan tillåten svavelhalt i marint bränsle sänktes 2015.

Många skrubbrar släpper ut tvättvattnet som används för att rena rökgaserna eller avtappningsvattnet och dessa utsläpps påverkan på den marina miljön har blivit föremål för diskussioner. För att förstå hur tvättvattnet påverkar havsmiljön har flera vetenskapliga undersökningar genomförts uppger förslagsställaren.

Förutom svavel och svavelföreningar tvättas även andra ämnen ur avgaserna genom skrubberanvändning, exempelvis övergödande kväveoxider, giftiga metaller och organiska föreningar. Metaller, särskilt koppar, nickel, bly, kvicksilver och kadmium, finns i förhöjda koncentrationer i tvättvatten från skrubbrar. Utsläpp från skrubbrar är redan i mycket låga koncentrationer skadligt för den marina miljön enligt forskning som citeras i remissen.

Studier visar att utsläppen kontinuerligt ökar enligt förslagsställaren. År 2018 beräknades utsläppen av tvättvatten från öppna skrubbrar uppgå till drygt 15 miljoner kubikmeter medan samma siffra 2022 stigit till 53 miljoner kubikmeter. Då den totala fartygstrafiken spås en signifikant tillväxt fram mot 2050 kan man anta att även användningen av skrubbrar och utsläppen av tvättvatten kommer öka markant om inget förändras.

Sjöfarten regleras genom havsrättskonventionen som Sverige har ratificerat. EU:s medlemsländer, däribland Sverige, har lagstiftning som vattendirektivet och havsmiljödirektivet som reglerar ramen för vilka åtgärder som ska vidtas på vattenpolitikens område. EU har även ett direktiv för sjöfartens luftföroreningar genom bland annat svaveldirektivet. På internationell nivå regleras sjöfartens luftföroreningar främst inom FN:s sjöfartsorgan IMO (International Maritime Organisation).

Vissa värden såsom luftkvalitet och vattenkvalitet kan ibland ställas mot varandra. EU-kommissionen har uppgivit i en rapport att strävan att uppfylla gränsvärdena för svavelhalt i medlemsstaternas farvatten leder till negativa effekter för havs- och vattenmiljön, till följd av förorenande utsläpp i havet. Även om medlemsstaterna tillåter användningen av alternativa metoder för att fullgöra skyldigheterna i svaveldirektivet befrias de inte från sina skyldigheter enligt annan EU-lagstiftning, såsom vatten- och havsmiljödirektiven. Här konstaterar EU att Sveriges vattenkvalitet i exempelvis Östersjön och Västerhavet lämnar mycket att önska och att åtgärder måste sättas in för att gifter i vattnet ska minska och en bättre ekologisk balans ska uppnås.

I detta sammanhang önskar förslagsställaren nu skärpa regler för utsläpp från skrubbrar. Reglerna är tänkta att införas i två steg. Följdändringar föreslås också ske i

svavelförordningen. Där kommer bland annat skrivningar att införas att utsläpp endast är tillåtna om de inte har någon betydande effekt för människors hälsa.

Regelrådet finner att förslagsställaren väl har beskrivit den tekniska, administrativa och juridiska ram som utgör bakgrunden till reglerna.

Regelrådet finner att beskrivningen av problemet och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av remissen kan utläsas att Sverige genom sitt medlemskap i EU har krav på sig att uppfylla direktiv gällande såväl havsmiljö, vatten som luft. Genom dessa krav behöver åtgärder vidtas för att förbättra situationen på svenska territorialvatten. Om ingen åtgärd vidtas kan utläsas av remissen att Sverige inte uppfyller sina åtaganden som medlemsstat i EU. Förslagsställaren beskriver också hur skrubberutsläppen bedöms öka i takt med ökad fartygstrafik i svenska vatten, vilket skulle innebära en ytterligare försämrad situation.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att de problem som förslagsställaren har identifierat väntas bli bestående om inga åtgärder vidtas och att de även kan öka. Det kan visserligen anses att beskrivningen inte är särskilt tydlig, utan mer får utläsas indirekt av annan information, men eftersom det framgår i vart fall några effekter av om ingen åtgärd skulle vidtas är beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner att beskrivningen av om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Redare med skrubbrar kan:

- använda stängda skrubbrar som har tillräckligt med lagringskapacitet för att hålla avtappningsvattnet tills att man kan lämna det i hamn eller utanför förbudsområdet,
- byta till lågsavligt bränsle,
- skifta fartyg mellan förbudsområdet och områden utan förbud.

Regelrådet finner att förslagsställaren förvisso har redogjort för alternativa lösningar som företag kan nyttja. Dock framgår det inte någon information om det finns alternativa lösningar i förhållande till själva förslaget som innebär förbud av utsläpp från skrubbrar. Det hade varit behövt att förslagsställaren hade redogjort för om det finns alternativa lösningar till det förslaget. Förslagsställaren hade behövt beskriva om frivilliga åtgärder från redare, enligt ovan, möjligen skulle kunna ersätta det förbud mot skrubbrar som föreslås i förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Berörda företag

Enligt konsekvensutredningen berörs tre rederier som har skrubbrar och som är svenskflaggade. Från dessa rederier har endast fyra fartyg med skrubbrar ankommit svenska hamnar de senaste åren. Till detta kommer ett 30-tal som är svenskkontrollerade till exempel genom att vara svenskägda men flaggade i annat register.

Förslagsställaren har beskrivit vilket antal företag som berörs och vilken bransch de verkar i, men hade också gärna fått beskriva deras storlek. Dock känner Regelrådet till svårigheten att på sjöfartsområdet skaffa sig denna överblick då företagsstrukturer med komplexa samarbetsstrukturer mellan redare och företag i olika länder kan försvåra att erhålla sådan information.

Regelrådet finner att trots allt att beskrivningen av berörda företag sammantaget är godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Av konsekvensutredningen framgår att majoriteten av svenska redare redan har frångått bränsle med så hög svavelhalt att de skulle behöva skrubbrar. För företag som frångått högsvavligt bränsle med åtföljande skrubberanvändning kommer förslagets förbud mot utsläpp från skrubbrar att jämna ut konkurrensen till deras fördel.

Förslagsställaren konstaterar att företag med skrubbrar genom sina utsläpp har förflyttat kostnaderna till havsmiljön och i förlängningen även samhället. Därmed förstår Regelrådet att förslaget ska ses i ljuset av att företagen har ekonomiska fördelar av sitt nyttjande av skrubbers.

I konsekvensutredningen hänvisar förslagsställaren till en svensk-finsk studie som uppges ha visat att inom fem år från installationen har mer än 95 procent av de öppna skrubbersystemen nått break-even, varefter den ekonomiska vinsten från bränslebesparingar kommer att bidra till ett överskott.¹

Ingen information återfinns om intäkter för företagen.

Regelrådet noterar att förslagsställarens har med en beskrivning av kostnader som kopplar till en studie där break-even i normalfallet uppstår under en femårsperiod för att ta igen de kostnader som förslaget innebär för företag med skrubber. Det framgår dock inte vilka företag som ingår i studien och hur deras ekonomi var i utgångsläget när studien startades. Det framgår heller inte hur representativa dessa företag var för hela gruppen företag med skrubbrar. Detta är aspekter som skulle kunna innebära begränsningar i hur jämförbar studien är med vad som skulle kunna ske till följd av det svenska förslaget. Samtidigt erfar Regelrådet att de fartygsägare som skulle beröras mest av förslaget troligen inte är svenska företag. Det innebär att en beskrivning av möjlig kostnadspåverkan till följd av förslaget skulle behöva grundas i uppgifter från internationella bolag. Det kan förväntas finnas problem både med insamling av sådana data och med möjligheterna att få en säker uppfattning om informationens kvalitet. Under sådana förutsättningar är det möjligt att den studie som redovisas är ungefär så god information som är möjlig att samla in. Det är i alla händelser tydligt att det kan finnas särskilda utmaningar att få underlag för en tillförlitlig kostnadsberäkning. Givet att dessa problem finns, finner Regelrådet att redovisningen av kostnadspåverkan kan anses vara tillräcklig utifrån förutsättningarna i detta ärende. Däremot är det en brist att inget har sagts om intäktspåverkan. Om det är fallet att sådan påverkan saknas, vilket i och för sig framstår som troligt för Regelrådet, borde det ha angetts.

¹ (Ship pollution promotion – the strong economic incentives of scrubbers [researchsquare.com], 2023).

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader är godtagbar.

Beskrivningen att företagens intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Av konsekvensutredningen framgår att påverkan på konkurrensen främst består i att en ojämn konkurrenssituation genom förslaget utjämnas. Genom förslaget blir kommer kostnadsreduceringar genom nyttjande av utsläpp från tvättvatten från skrubbrar inte längre att vara möjliga. På detta sätt utjämnas de konkurrensmässiga förutsättningarna för företag som har respektive inte har skrubbrar.

Särskilda hänsyn till små företag

Ingen information om särskild hänsyn till små företag tagits framgår av konsekvensutredningen.

Andrar relevanta konsekvenser

Bränsleleverantörer påverkas enligt konsekvensutredningen väldigt lite eller inte alls givet att fartyg alltså behöver någon form av bränsle. Dessutom agerar även bränsleleverantörer på en internationell marknad där det svenska förbudet bara berör en mycket liten del.

Andra relevanta konsekvenser som uppstår gäller den kustnära turismen. Dessa företag kommer enligt konsekvensutredningen att dra fördelar av att farliga ämnen i vattenmiljön minskar.

Regelrådet finner att frågorna gällande konkurrens gärna hade fått beskrivas i högre grad. Förslagsställaren beskriver att de företag som använt sig av skrubbrar i förhållande till företag som inte gjort det har minskat sina kostnader och till följd av detta fått en konkurrensfördel. Genom förslaget kommer dessa ekonomiska fördelar att upphöra, vilket enligt förslagsställaren gör att konkurrensförutsättningarna hos företag som har skrubbrar respektive de som inte har det blir mer jämställda. Förslagsställaren konstaterar att användningen av skrubbrar medför en konkurrensfördel och är en bidragande faktor till lönsamhet i företag som använder dem. Förslagsställaren har också beskrivit att break-even för ett företag som inte längre kan använda sig av skrubbertekniken går vid 5 år, enligt en finsk studie (se källhänvisning).² Såsom nämnts tidigare finns inte uppgifter om huruvida företagen i studien är representativa för gruppen företag som nu föreslås förbjudas att använda skrubbrar. Därmed kan man inte dra slutsatser om ifall studiens resultat gäller för de företag som nu inte längre kommer att använda skrubbrar.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens och andra relevanta konsekvenser är godtagbar. Aspekten särskilda hänsyn till små företag är bristfällig.

² (Ship pollution promotion – the strong economic incentives of scrubbers [researchsquare.com], 2023).

Åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter

Förslagsställaren har inte redogjort för möjligheter att begränsa förslaget kostnader och andra effekter.

Om förslagsställaren finner att inga åtgärder är möjliga att införa för att begränsa förslaget kostnader hade detta behövt anges.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att det är angeläget att även förbud mot utsläpp från skrubbrar som opererar i stängt läge kan börja tillämpas så snart som möjligt. Med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för de berörda redarna avseende förväntad återbetalningstid för skrubberinstallation, bör förbudet mot utsläpp från skrubbrar som opererar i stängt läge dock börja tillämpas något till några år från det att förbudet avseende utsläpp från skrubbrar som opererar i öppet läge träder i kraft.

Genom ett senare ikraftträdande för alla utsläpp från alla typer av skrubbrar, det vill säga även ett utsläppsförbud avseende skrubbrar som används i stängt i stängt läge, kan redan installerade stängda system och hybridsystem som används i stängt läge användas under en övergångsperiod. Vid en samlad bedömning bör förbudet mot alla utsläpp från alla typer av skrubbrar därför träda i kraft först från och med den 1 januari 2029. Ett senare ikraftträdande innebär att en eventuell modifiering kan göras i samband med planerad dockning eller annan översyn av fartyget, exempelvis i samband med sådan båtbottnbesiktning som sker vart femte år. Dessutom är det viktigt att de redare som investerat i dyrare stängda skrubbrar trots att det inte krävts av dem, får mer tid på sig räkna hem investeringskostnaderna innan eventuella förändringar behöver ske.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit vilka särskilda hänsyn som tagits till tidpunkt för ikraftträdande. Behov av speciella informationsinsatser har inte beskrivits.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar. Beskrivningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Regelrådet har inte återfunnit någon beskrivning av om hur och när konsekvenserna av förslaget utvärderas.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget utvärderas är bristfällig.

Förslaget överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Sverige har, som konventionsstat till EU:s havsmiljödirektiv och vattendirektiv, skyldighet att införa bestämmelser i nationell rätt för att skydda och bevara den marina miljön.

En nationell reglering av utsläpp från avgasreningssystem som tvättar rökgasen, så kallade fartygsskrubbar, till vatten inom Sveriges sjöterritorium bedöms vara i enlighet med internationell rätt och EU-rätten, skriver förslagsställaren.

Ingen uppgift om förslaget går utöver minimikraven har uppgivits.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar. Beskrivningen av om förslaget går utöver minimikraven är bristfällig.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte funnit något av relevans för ärendet eller för Regelrådets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 november 2024. I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Peter Nilsson, Lennart Renbjör och Lars Silver

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande