



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013

{ COM(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 237 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013

1. PROBLEMFORMULERING

EU är starkt engagerat i arbetet med att uppnå klimatmålet att begränsa den genomsnittliga globala temperaturökningen till mindre än 2 °C över de förindustriella nivåerna. Därför är ett av överordnade målen i strategin Europa 2020 för smart och hållbar tillväxt för alla¹ att minska växthusgasutsläppen med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer eller med 30 %, på vissa villkor². Enligt EU:s klimat- och energilagstiftning³ bör alla sektorer inom ekonomin bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, inbegripet internationell sjöfart. Den internationella sjöfarten är den enda sektor och det enda transportsätt som hittills inte omfattas av målet om utsläppsminskningar på EU-nivå.

Trots förbättringarna av fartygens energieffektivitet, som bland annat beror på införandet av energieffektivitetsindexet EEDI⁴, förväntas EU:s totala växthusgasutsläpp från sjötransporter öka ytterligare. De koldioxidutsläpp som är relaterade till europeiska sjötransporter (däribland rutter inom EU, inkommande resor till EU och utgående resor från EU) förväntas uppgå till 210 miljoner ton koldioxid 2020 (en ökning med 8 % jämfört med 2005), 223 miljoner ton koldioxid 2030 (en ökning med 15 % jämfört med 2005) och 271 miljoner ton koldioxid 2050 (en ökning med 39 % jämfört med 2005)⁵.

Koldioxidutsläppen från sjötransporter är direkt relaterade till bränsleåtgången och bränslet kan anses utgöra 33–63 % av fartygets driftskostnader⁶. Följaktligen borde de senaste årens stadiga ökning av bränslepriserna ha lett till tillämpning av den teknik som finns att tillgå för att öka fartygens energieffektivitet och, som en följd av detta, till en minskning av koldioxidutsläppen.

Ny forskning⁷ visar emellertid att det finns åtgärder för att minska sjötransporternas koldioxidutsläpp som inte har genomförts. Många av dessa åtgärder innebär fler bränslebesparingar än krav på investeringar. Att de inte genomförts beror delvis på de marknadshinder som förekommer. De främsta hindren är (i) brist på information, (ii) delade incitament och (iii) tillgång till finansiering. Trots att bränslepriserna är en viktig faktor när det gäller att främja utsläppsminskningar kan de således inte i sig leda till de utsläppsminskningar som är möjliga inom sjöfarten. Samtidigt innebär alla åtgärder som leder till minskningar av koldioxidutsläpp viktiga bränslebesparingar.

¹ KOM(2011) 21, se: <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>.

² KOM(2010)2020, 3.3.2010.

³ Beslut 406/2009/EG om insatsfördelning, skäl 2 och direktiv 2009/29/EG om gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter, skäl 3.

⁴ I EEDI, som antogs av IMO i juli 2011, fastställs tekniska krav för förbättring av energieffektiviteten inom vissa kategorier av nya fartyg.

⁵ Ricardo-AEA Technology m.fl., 2013.

⁶ Ricardo-AEA Technology m.fl., 2013.

⁷ Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) 2009, CE Delft 2009, Det Norske Veritas (DNV) 2010.

Även om marknadshindren avlägsnas förväntas de EU-relaterade koldioxidutsläppen från sjötransporter öka. Den främsta orsaken till ökningen av koldioxidutsläppen är den växande globala handeln.

2. MAL

Internationella sjötransporter förväntas bidra till uppnåendet av det mål som anges i strategin Europa 2020 och dess huvudinitiativ, närmare bestämt det specifika målet i kommissionens vitbok om transport att fram till 2050 minska EU:s koldioxidutsläpp från bunkerolja för sjöfart med 40 % (om möjligt med 50 %) jämfört med 2005 års nivåer.

I Europa 2020-målen fastställer Europeiska rådet⁸ att åtgärder mot klimatförändringar skapar möjligheter till tillväxt och sysselsättning genom att öka sakkunskaperna om miljöeffektiv teknik. De politiska målen främjar därför teknisk utveckling och stöder fortsatt innovation inom EU:s sjöfartsindustri.

På grund av sjöfartssektorns globala karaktär är internationell reglering alltid att föredra. Därför är ett annat viktigt specifikt mål för EU att utveckla regionalpolitik som stöder Internationella sjöfartsorganisationens process och/eller se till att åtgärder vidtas för att minska sjöfartens utsläpp inom EU och globalt.

3. SUBSIDIARITETSANALYS

Åtgärder på EU-nivå skulle kraftigt minska koldioxidutsläppen från globala sjötransporter. De koldioxidutsläpp som är relaterade till resor från och till EU-hamnar utgjorde 180 miljoner ton koldioxid 2010, dvs. omkring 1/5 av den globala sjöfartens utsläpp⁹. Det omfattar resor inom EU, resor från EU-hamnar till den första anlöpshamnen utanför EU och resor från den sista anlöpshamnen utanför EU till den första EU-hamnen.

Åtgärder på EU-nivå är effektivare än åtgärder på medlemsstatsnivå på grund av den starka europeiska dimensionen inom transport där 90 % av anlöpen i hamnar i EU-medlemsstater utgörs av fartyg som kommer från eller är på väg till en hamn i en annan EU-medlemsstat. Dessutom kan åtgärder på EU-nivå leda till att konkurrenssrörningar på den inre marknaden undviks genom att samma miljörelaterade begränsningar tillämpas på alla fartyg som anlöper EU-hamnar.

Åtgärder på EU-nivå kommer dessutom garantera att informationen om växthusgasutsläpp harmoniseras på EU-nivå, vilket kan bidra till att det marknadshinder som informationsbrist utgör avlägsnas.

4. STRATEGISKA ALTERNATIV

4.1. Val av strategiska alternativ

Eftersom syftet är att EU-förslaget ska vara en föregångare till internationell reglering är det viktigt att utgå från de strategiska alternativ som presenteras i internationella fora. De strategiska alternativ som bedöms utformas därför utifrån IMO:s befintliga förslag.

Mot bakgrund av den internationella utvecklingen, och trots att denna analys omfattar en rad åtgärder såsom globala marknadsbaserade åtgärder, presenterade vice ordförande Kallas och kommissionär Hedegaard den 1 oktober 2012 en stegvis strategi för genomförandet av EU-åtgärder. Första steget är övervakning och rapportering av koldioxidutsläpp från

⁸ Europeiska rådets slutsatser (17 juni 2010), EUCO 13/10.

⁹ Baserat på 2007 års siffror.

internationella sjötransporter. Effekterna av övervakning och rapportering av koldioxidutsläpp har därför betraktats som en oberoende strategisk åtgärd, trots det faktum att ett sådant system är en nödvändig förutsättning för alla strategiska alternativ.

4.2. Beskrivning av de strategiska alternativ som bedömts

4.2.1. Alternativ 1: Grundscenario

I det här alternativet beaktas befintlig politik och rättsliga instrument. Följaktligen förväntas det inte leda till att några marknadshinder avlägsnas. I alternativet beaktas inte medlemsstaternas nuvarande möjlighet att inkludera verksamhet eller anläggningar (dvs. fartyg eller hamnar) i EU-direktivet om gemenskapshandel med utsläppsrätter enligt artikel 24 i direktiv 2003/87/EG. Ingen av medlemsstaterna har hittills använt denna möjlighet.

4.2.2. Alternativ 2: Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp baserat på bränsleförbrukning

Genom övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp baserat på bränsleförbrukning tillhandahålls noggrann information om ett fartygs resultat när det gäller koldioxidutsläpp. Därmed hanteras det marknadshinder som utgörs av informationsbrist. De marknadsbrister som är kopplade till delade incitament och tillgången till finansiering hanteras emellertid inte. Enligt detta alternativ utförs övervakning, rapportering och verifiering av fartyg baserat på deras bränsleförbrukning. Rapporterna om koldioxidutsläpp offentliggörs för att stimulera förbättringen av energieffektivitet.

4.2.3. Alternativ 3: Avgift på utsläpp

4.2.3.1. Underalternativ 3a: Avgift på försäljningen av bunkerolja

Det här alternativet baseras på befintlig övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp baserat på bränsleförsäljning¹⁰. Koldioxidrestriktionen fastställs genom betalning av ett bidrag till en fond (i euro/ton koldioxid). De medlemsstater som tar ut avgiften ansvarar för återföring av skatteintäkter. Intäkterna kan således i teorin användas till att avlägsna det marknadshinder som bristen på tillgång till finansiering utgör.

4.2.3.2. Underalternativ 3b: Skatt på utsläpp från förbrukat bränsle

Inom detta alternativ hanteras två marknadshinder: informationsbrist och delade incitament. I princip går de genererade intäkterna till den nationella budgeten. Medlemsstaterna skulle emellertid även i teorin kunna inrätta andra instrument/åtgärder för att avlägsna marknadshindren när det gäller tillgången till finansiering. Endast i detta fall skulle alla marknadshinder kunna avlägsnas inom ramen för alternativet. Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp görs av fartyg, baserat på deras bränsleförbrukning (samma som för alternativ 2). Koldioxidrestriktionen fastställs genom betalning av en skatt för varje ton koldioxid som släpps ut för att stimulera utsläppsminskningar.

4.2.3.3. Underalternativ 3c: Bidragsbaserad kompensationsfond

Inom detta alternativ hanteras alla marknadshinder. Övervakning, rapportering och verifiering görs av fartyg, baserat på deras bränsleförbrukning (samma som för alternativ 2). Koldioxidrestriktionen fastställs genom betalning av ett fast frivilligt bidrag (i euro/ton koldioxid) för att stimulera utsläppsminskningar. Inom sjöfartssektorn är det sedvanlig praxis att avsätta finansiering till hanteringen av miljöproblem. En alleuropeisk EU-fond som ansvarar för insamling av bidrag och återföring av skatteintäkter skulle kunna inrättas. En nödvändig förutsättning är att ett kompletterande instrument (exempelvis

¹⁰ Försäljningen av bunkerolja rapporteras av leverantörer av bunkerolja i skatteändamål.

hastighetsbegränsning) inrättas för att göra den bidragsbaserade kompensationsfonden till ett mer attraktivt instrument för fartyg¹¹.

4.2.4. Alternativ 4: System för handel med utsläppsrätter inom sjöfarten

Inom alla underalternativ som ingår i systemet för handel med utsläppsrätter hanteras de marknadshinder som rör tillgång till information och delade incitament. Inom ett system för handel med utsläppsrätter och auktionering skulle även det marknadshinder som är kopplat till tillgången till finansiering hanteras om lämpliga instrument/åtgärder inrättades för att avlägsna detta. Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp görs av fartyg, baserat på deras bränsleförbrukning (samma som för alternativ 2). Koldioxidrestriktionen fastställs genom att ett mål för minskning av koldioxidutsläpp ställs upp.

Om de ersättningar som beviljas endast är nya ersättningar som skapats för sjöfartssektorn kallas systemet för ett slutet system. Annars betraktas det som ett öppet system. Ersättningar kan också beviljas kostnadsfritt eller auktioneras ut. Dessa olika underalternativ beaktas i denna konsekvensbedömning.

4.2.5. Alternativ 5: Målbaserad kompensationsfond

Inom detta alternativ hanteras alla marknadshinder. Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp görs av fartyg, baserat på deras bränsleförbrukning (samma som för alternativ 2). Hela flottan måste uppfylla ett mål om utsläppsminskning. I denna konsekvensbedömning förutsätts det att målet ställs på samma nivå som ett system för handel med utsläppsrätter inom sjöfarten (alternativ 4). Efterlevnad säkerställs genom ett krav på att en kompensationsfond som företräder hela flottan återbetalar kompensation till behörig myndighet i enlighet med de utsläpp från sjötransportsektorn som rapporterats för föregående år. Denna kompensationsfond ansvarar för utsläpp från alla fartyg som anlöper EU-hamnar. Varje fartyg som anlöper en EU-hamn måste vara medlem i denna fond.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Även om målet fastställs till 2050 har den ekonomiska, miljörelaterade och sociala bedömningen gjorts fram till 2030 på grund av den osäkra globala ekonomin på längre sikt.

5.1. Miljöeffekter

Alla alternativ som har analyserats, förutom grundalternativet, leder till utsläppsminskningar (tabell 1 nedan).

Tabell 1: Utsläppsminskning till 2030

	Utsläpp 2030 (miljoner ton koldioxid)	Jämfört med grundalternativet	Totala utsläppsminskningar fram till 2030 (miljoner ton koldioxid)
Alternativ 1 – Grundalternativ	223,0	-	-
Alternativ 2 – Övervakning baserad på förbrukat bränsle	218,5	-2 %	55,9

¹¹ Denna mekanism bör utformas på ett sådant sätt att den bidragsbaserade kompensationsfonden i praktiken förblir det primära instrumentet.

Alternativ 3 – Avgift på utsläpp			
3a – Avgift på försäljningen av bunkerolja	217,0	-3 %	40,1
3b – Skatt på utsläpp från förbrukat bränsle	186,8	-16 %	335,4
3c – Bidragsbaserad kompensationsfond	186,8	-16 %	335,4
Alternativ 4 – System för handel med utsläppsrätter inom sjöfarten			
Slutet system för handel med utsläppsrätter	175,7	-21 %	377,1
Öppet system för handel med utsläppsrätter med fri tilldelning	186,7	-16 %	333,8
Öppet system för handel med utsläppsrätter med fullständig auktionering	186,8	-16 %	336,3
Alternativ 5 – målbaserad kompensationsfond	186,8	-16 %	336,3

Källa: Ricardo-AEA Technology m.fl., 2012

Den utsläppsminskning som åstadkoms genom det slutna systemet för handel med utsläppsrätter (alternativ 4a) är förenlig med målet i kommissionens vitbok om transport. De utsläppsminskningar som åstadkoms genom det öppna systemet för handel med utsläppsrätter (4b och 4c) och den målbaserade kompensationsfonden (alternativ 5) kan också vara förenliga med målet i kommissionens vitbok om transport om fartygsägare och fartygsoperatörer köper utsläppsminskningar utanför sektorn som tillhandahålls från ett system med handel med utsläppsrätter där utsläppen begränsas. De övriga alternativen lyckas inte åstadkomma utsläppsminskningar som är förenliga med målet i kommissionens vitbok om transport.

5.2. Ekonomiska effekter

Alla analyserade strategiska alternativ utom grundalternativet leder till viktiga bränslebesparingar. Förutom den övervakning som baseras på förbrukat bränsle innebär de strategiska alternativen endast låga merkostnader i fråga om kapital och drift. Förutom avgiften på försäljningen av bunkerolja kompenseras dessa merkostnader av de minskade bränslekostnaderna som leder till viktiga totala nettobesparingar på upp till 52 miljarder euro fram till 2030 för sektorn¹².

Tabell 2: Merkostnader förknippade med strategiska alternativ jämfört med grundalternativet, fram till 2030, diskonteringsränta (10 %), negativa tal uttrycker kostnadsbesparingar

¹² Ricardo-AEA m.fl., 2013.

Merkostnader jämfört med grundalternativet fram till 2030		Kapitalkostnader	Driftskostnader (exklusive bränslekostnader)	Bränslekostnader	Koldioxidkostnader	Samma nlagda kostnader
Övervakning baserat på förbrukat bränsle	Värde (miljarder euro)	-	+0,6	-9,4	-	-8,8
	Procent	-	+0,%	-2,0 %	-	-0,6 %
Avgift på försäljningen av bunkerolja	Värde (miljarder euro)	+2,5	+1,6	-4,8	+66,7	+66,0
	Procent	+0,4 %	+0,5 %	-0,8 %	-	+4,5 %
Skatt på utsläpp	Värde (miljarder euro)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procent	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Bidragsbaserad kompensationsfond	Värde (miljarder euro)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procent	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Slutet system för handel med utsläppsrätter	Värde (miljarder euro)	+8,4	+0,07	-55,8	-	-47,3
	Procent	+1,4 %	+0,02 %	-9,6 %	-	-3,3 %
Öppet system för handel med utsläppsrätter med fri tilldelning	Värde (miljarder euro)	+2,8	+0,12	-55,6	+0,7	-52,0
	Procent	+0,4 %	+0,04 %	-9,5 %	-	-3,6 %
Öppet system för handel med utsläppsrätter med fullständig auktionering	Värde (miljarder euro)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Procent	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %
Målbaserad kompensationsfond	Värde (miljarder euro)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6

	Procent	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %
--	---------	--------	----------	--------	---	--------

Källa: AEA Technology m.fl., 2012

Den administrativa bördan för fartygsoperatörer och fartygsägare är mycket låg (mindre än 1 % av de årliga driftskostnaderna) oberoende av det analyserade alternativet.

Den fria rörligheten för varor kommer sannolikt inte att påverkas. Modellen visar att inget strategiskt alternativ skulle leda till en minskad volym för de varor som köps och säljs inom och utanför EU. En ökning av transportavgifterna är osannolik, men kan ske på särskilda rutten. Bedömningen av elva mycket representativa handelsvaror (vars värde utgör 58 % av EU:s import 2010) visar att deras priser inte påverkas av en eventuell ökning av transportavgifter. Därför förväntas inga större effekter på EU:s ekonomi.

De offentliga myndigheternas administrativa kostnader förväntas vara relativt låga (under 8 miljoner euro per år för de 27 medlemsstaterna). Dessa kostnader skulle kunna minska om en central myndighet på EU-nivå blir ansvarig och om endast fartyg med en bruttodräktighet över 5000 omfattas av förordningen.

5.3. Sociala effekter

Den övervakning som baseras på förbrukat bränsle (alternativ 2) förväntas inte innebära fler sociala effekter för grundalternativet medan avgiften på försäljning av bunkerolja (alternativ 3a) skulle kunna leda till att vissa leverantörer av bunkerolja i EU lägger ned verksamheten eftersom försäljningen kan minska med upp till 90 %. Inget av de övriga alternativen kommer att leda till någon förlust av arbetstillfällen, men till en liten ökning eller minskning av sysselsättningen jämfört med grundalternativet.

Eftersom alla alternativ medför minskningar av förbrukningen av bunkerolja och därmed minskningar av kväveoxid, svaveloxider och partiklar kan påtagliga positiva effekter på hälsan förväntas.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Med hänsyn till riktlinjerna för konsekvensbedömningar och IMO:s nio principer för utformningen av marknadsbaserade åtgärder tillämpades följande kriterier vid jämförelsen av de olika alternativen: förmågan att avlägsna marknadshinder, miljöeffektivitet, sårbarhet (exponering för/risken att regler kringgås), verkställbarhet, sjöfartens konkurrenskraft, EU:s konkurrenskraft, stimulering av åtgärder från andra, däribland IMO, och överensstämmelse med relaterad EU-politik.

Sammanfattningsvis, och i enlighet med den stegvisa strategi som vice ordförande Kallas och kommissionär Hedegaard föreslår, bör övervakning av förbrukat bränsle (alternativ 2) betraktas som det första nödvändiga steget innan andra strategiska alternativ som leder till mer påtagliga positiva ekonomiska, miljörelaterade och sociala effekter genomförs.

När det gäller åtgärderna efter genomförandet av övervakning och rapportering är det uppenbart att en avgift på försäljning av bunkerolja (alternativ 3a) inte är lämpligt som regional åtgärd på grund av de påtagliga kostnader och sociala effekter som är förknippade med alternativet samt risken att regler kringgås. De andra alternativen innebär att faktorer som orsakar problem¹³ hanteras och att miljömålet uppnås, men inte i samma omfattning. Ett

¹³ När det gäller skatt på utsläpp (alternativ 2) skulle marknadshindren endast avlägsnas om medlemsstaterna inrättade instrument som avlägsnar det marknadshinder som utgörs av bristen på tillgång till finansiering.

eventuellt beslut angående marknadsbaserade åtgärder bör anpassas till det alternativ som utformas efter överläggningar vid IMO.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

De centrala indikatorerna när det gäller att övervaka och utvärdera framstegen i fråga om minskning av växthusgasutsläpp från sjötransporter är relaterade till koldioxidutsläpp. Andra indikatorer kommer också att beaktas för att bedöma de totala effekterna av EU-lagstiftningen.