

Till Stockholms Hamn AB:s styrelse

Miljödifferentierade hamnavgifter

Bakgrund

Stockholms Hamnar har sedan lång tid tillbaka använt sig av miljödifferentierade hamnavgifter i syfte att påverka rederier till förbättrad miljöprestanda avseende bl.a. utsläpp till luft och hantering av avfall.

I ägardirektiven för 2014-2016 fick Stockholms Hamnar i uppdrag att under 2014 utreda förutsättningarna för en differentierad hamnavgift som syftar till att minska utsläpp och buller, samt åstadkomma en ansvarsfull avfallshantering.

Miljödifferentierade hamnavgifter avseende bl.a. utsläpp till luft

Trepartsöverenskommelse från 1996

Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och stuveriförbund (numera Sveriges Hamnar) träffade i april 1996 en överenskommelse (nedan kallad Trepartsöverenskommelsen) om att tillsammans verka för en sänkning av svavel- och kväveoxider till början av 2000-talet. Grundtanken i överenskommelsen var att vardera part skulle bära en tredjedel var av de ökade kostnader det innebar att använda ett bränsle med lägre svavelhalt och att vidta åtgärder på fartygens motorer för att sänka nivåerna av kväveoxider i avgaserna.

Till följd av överenskommelsen utarbetade Sjöfartsverket en ny föreskrift rörande farledsavgifter från den 1 januari 1998 vilken innehöll differentiering med utgångspunkt från svavelhalt i det bränsle som fartygen använde respektive nivå på utsläppen av kväveoxider från fartygens motorer. Det handlade således om rabatterade farledsavgifter för de rederier som begränsat sina utsläpp av svavel- och kvävedioxid. Sjöfartsverket införde även ett system för hur kontroll av svavelhalt i bränsle respektive utsläppsnivåer av kväveoxider skulle ske. För att uppnå en större minskning av kväveoxiderna fordrades att fartygens motorer byggdes om och om en redare beslöt sig för att installera katalysator på en eller flera motorer på sina fartyg kunde redaren få ett bidrag till investeringen. Möjligheten att få detta bidrag var begränsat i tiden.

Miljödifferentierade avgifter i Stockholms Hamnar

Stockholms Hamn AB har alltsedan tillkomsten av Trepartsöverenskommelsen följt denna. Från och med 1998 införde Stockholms Hamnar differentierade hamnavgifter med avseende på svavelinnehållet i den bunkerolja ett fartyg använder samt utsläppen av kväveoxider från fartygets motorer. Helt i enlighet med den branschövergripande Trepartsöverenskommelsen syftade Hamnens differentierade avgifter till att uppmuntra rederier till att sänka utsläppen av emissioner till luft i form av svavel- och kväveoxider.

Hamnen hade dock, redan innan systemet med rabatterade hamnavgifter infördes 1998, använt hamnavgifter som ett styrmedel för att påverka rederier att vidta åtgärder som gick längre än vad lagstiftningen krävde. Rabatter på hamnavgifterna förekom redan i början på 1990-talet för de rederier som använde ett bränsle med en svavelhalt om maximalt 0,5 procentenheter svavel. Rederier eller varuägare som ägde eller nyttjade tankfartyg med dubbelt skrov/dubbelbotten fick från 1994 en rabatt.

I nuvarande avgiftssystem (2014) erhåller rederier rabatt för fartyg som använder bränsle med en svavelhalt understigande 0,5 procent. Även fartyg, som genom olika åtgärder reducerat kväveoxidemissionen till mindre än 10 gram per kilowattimme, medges en reduktion av fartygshamnavgiften. Sjöfartsverket utfärdar certifikat för vilka nivåer av svavel- och kväveoxider fartygen har, och dessa certifikat används även av Hamnen som grund för differentieringen.

Under de år som gått sedan differentiering av hamnavgifter infördes har flertalet fartyg erhållit rabatter då de uppfyllt förutsättningarna för detta. 2013 erhöll 77 procent av de närmare 9 200 anlöp till de tre hamnar som ingår i koncernen Stockholms Hamnar (Kapellskär, Stockholm och Nynäshamn) rabatt avseende svavel eller kväve. Bara i Stockholms Hamn, som har majoriteten av anlöpen genom den reguljära trafiken till Finland, Åland, Tallinn, Lettland och Ryssland, uppgick siffran till 98 procent. Således är det idag en stor del av Hamnens trafik som har en bättre miljöprestanda än vad lagstiftningen kräver.

Förändring av internationell lagstiftning

När differentieringen beträffande svavelhalt i bränsle infördes var det tillåtet att använda ett bränsle med en svavelhalt om 4,5 procentenheter. Genom internationella överenskommelser har denna nivå stegvis skärpts och för närvarande är det endast tillåtet att använda ett bränsle med en högsta svavelhalt om 1,0 procentenheter i Östersjön/Nordsjön samt Engelska kanalen. Enligt ett särskilt EU-direktiv gäller att fartyg som ligger vid kaj mer än två timmar måste använda ett bränsle med en högsta svavelhalt om 0,1 procentenheter alternativt vara el-anslutet.

Den 1 januari 2015 skärps kraven på utsläpp av svaveloxider ytterligare i enlighet med IMO:s (International Maritime Organization) regelverk samt EU:s reviderade svaveldirektiv. För att uppfylla de nya reglerna krävs att rederierna vidtar åtgärder på sina fartyg. Ett alternativ är att gå över till ett finare bränsle med en svavelhalt om högst 0,1 procentenheter. Ett annat alternativ är att rena avgaserna från fartygen, med s.k. scrubbers, så att svaveloxidhalten i utsläppen inte blir högre än med lågsvavligt bränsle. Ett tredje alternativ är att gå över till alternativa bränslen som uppfyller kravet på vad som är tillåtet att släppa ut. Bränslen som diskuteras och studeras för närvarande är framför allt flytande naturgas (LNG) och metanol. Vilka lösningar som redare kommer att välja till sina fartyg är idag inte möjligt att bedöma då fartygens och motorernas ålder, fartygskonstruktion, ekonomisk och teknisk livslängd m.m. är några faktorer som har betydelse.

Sjöfarten står även inför skärpta regler på ett antal andra områden. Enligt internationella överenskommelser kommer skärpta krav på utsläpp av kväveoxider införas. Ursprungligen skulle dessa skärpta krav införas 2016 men kan komma att skjutas upp ytterligare fem år. Både inom IMO och på EU-nivå pågår dessutom diskussioner om åtgärder som på sikt syftar till att minska utsläppen av koldioxid från sjöfarten. Ett första steg är att fartygen ska mäta och rapportera utsläppen av koldioxid, för att sedan kunna sätta verkningfulla utsläppsmål. Ambitionen är att på sikt ha någon typ av marknadsbaserat styrmedel. Kraven kommer även skärpas beträffande andra miljöfrågor än utsläpp till luft inom de närmsta åren. Beträffande avloppsvatten från fartyg finns tidigare fattade beslut om skärpta regler (se nedan).

Under de senaste åren har intensiva diskussioner pågått i Sverige om i vilken utsträckning olika transportslag ska bära sina miljökostnader (framför allt utsläpp och slitage på infrastrukturen) och hur olika styrmedel ska utformas för att stimulera miljöförbättringar. Till skillnad från andra transportslag står sjöfarten redan idag för sina infrastrukturkostnader genom farledsavgifterna. De nya skärpta kraven som nu införs innebär att sjöfarten framöver även kommer att stå för en mycket stor del av sina miljökostnader.

Utredningar och initiativ kring miljödifferenterade avgifter

Miljödifferentering har kommit att bli ett alltmer vedertaget styrmedel såväl i Sverige som internationellt. Både på europeisk och på global nivå finns initiativ som syftar till att hitta nya modeller för miljödifferenterade hamnavgifter. Miljödifferenteringen kan vara riktad mot ett specifikt miljöproblem som man vill åtgärda såsom svaveldioxider, kvävedioxider, koldioxid, partiklar, kemikalier, buller m.m. Detta är den modell som hittills använts av hamnarna i Sverige, med fokus på svavel- och kväveoxider. Men miljödifferentering kan även baseras på ett index som väger samman en rad av olika miljöparametrar och då tar

hänsyn till fartygens miljöprestanda mer generellt. Redan idag finns ett stort antal index som möjliggör för transportköpare, hamnar och andra intressenter att jämföra olika rederiers och fartygs miljöprestanda.

Ett sådant index är *Environmental Ship Index (ESI)* som tas fram inom ramen för ”World Ports Climate Initiative”, ett initiativ där hamnar runt om i världen gått samman för att minska sina utsläpp av växthusgaser. ESI identifierar fartyg som presterar bättre när det gäller att minska emissioner än vad som krävs enligt regelverken från IMO. Indexet kan sedan användas av hamnar för att premiera fartyg som presterar bra samt ge incitament till andra fartyg att förbättra sig på miljöområdet.

Clean Shipping Index (CSI) är ett annat initiativ som syftar till att underlätta för transportköpare att kunna välja rederier efter deras miljöprestanda. Utsläpp av svavel, kväve, partiklar och koldioxid beräknas och vägs samman med bland annat barlastvattenhantering och avfallshantering till ett index som kan användas av de företag, exempelvis hamnar, som ställer miljökrav på sina sjötransporter.

I det EU-finansierade projektet Clean Baltic Sea Shipping, där Stockholms Hamnar varit djupt involverad, studerades bland annat en gemensam modell för differentiering av hamnavgifter i Östersjön. I arbetet gjordes en kartläggning över befintliga modeller för miljödifferentiering och ett flertal index jämfördes. Slutsatsen var att de flesta index idag inte uppfyller kriterier för att kunna användas för miljödifferentiering av hamnavgifter. Exempelvis beräknas vissa utifrån godsmängder och tar inte hänsyn till passagerartrafiken. Den mest optimala modellen för hamnarna är istället att differentiera avgifterna utifrån enskilda parametrar såsom kväveoxider, partiklar, buller och kemikalier. Även Trafikverket och Sjöfartsverket har låtit göra en liknande inventering av miljöindex och även där dras slutsatsen att det i dagsläget inte finns något tillförlitligt index för detta ändamål men att det bör utredas vidare huruvida ett index som uppfyller alla krav kan utvecklas.

Pågående revidering av miljörabatter

Som följd av att strängare regler för svavelhalten i fartygsbränsle blir dagens modell för miljödifferentiering av avgifter inaktuell. Då fartyg enligt lag måste använda lågsvavligt bränsle försvinner syftet med att erbjuda rabatterade hamnavgifter och farledsavgifter som ett incitament för fartygen att minska sina svavelutsläpp. Sjöfartsverket har arbetat med en större översyn av samtliga avgifter och inom ramen för detta har modellen för miljödifferentiering reviderats. Från 2015 kommer Sjöfartsverket att endast ge miljörabatt för lägre utsläpp av kväveoxider. Sjöfartsverket planerar dock att fortsätta arbetet med inriktningen att 2017 differentiera utifrån ett miljöindex som beaktar flera miljöpåverkande faktorer, såsom kväveoxider, buller och el-anslutning.

Under innevarande år har ett arbete pågått för att träffa en ny överenskommelse mellan framförallt Sveriges Hamnar och Sjöfartsverket. För att miljödifferentierade avgifter ska bli ett verksamt styrmedel krävs att många parter använder samma modell och till viss del inriktar sig mot samma miljöproblem. I Östersjön är det endast hamnar i Sverige och ett fåtal andra hamnar som har en miljödifferentiering av hamnavgifterna.

Miljödifferentierade avgifter avseende avfall från fartyg

Historik, lagstiftning och nuläge

Enligt gällande lagstiftning finns en obligatorisk skyldighet för fartyg att i hamn lämna allt det avfall som inte är tillåtet att dumpa till sjöss. Hamnar är å andra sidan skyldiga att ta emot allt fartygsgenererat avfall som fartygen vill lämna. Det finns dock ingen skyldighet för fartyg att lämna sorterat avfall (förutom klassning och märkning av farligt avfall). Enligt lagstiftningen måste hamnens avgiftssystem vara utformat så att fartygen debiteras en generell avgift för anfall och inte utifrån lämnad mängd, m³ eller vikt – det s.k. ”no special fee” systemet. Avgiften kan dock vara olika för olika fartygstyper och/eller linjer. Avgiften kan också vara lägre för fartyg som avfallsminimerar, källsorterar o.s.v. Krav finns också på att hamnens avgift ska vara synlig och baseras på hamnens kostnader.

Beträffande den reguljära linjetrafiken som kommer till Stockholms Hamnar finns undantag från skyldigheten att lämna avfall och de hanterar detta avfall själva. För dessa och för Stockholms Hamnar är en effektiv och miljömässigt bra mottagning av avfallet viktig. Det måste finnas avfallsanläggningar för olika typer av avfall inom rimliga avstånd från hamnen. Transportstyrelsen är den myndighet som prövar och beslutar om eventuella undantag från den obligatoriska skyldigheten att lämna avfall.

Kryssningsfartyg som besöker flera hamnar möts i olika hamnar av olika regler om sortering i fraktioner vilket försvårar arbetet med att förmå fartygen att lämna avfall sorterat. Hamnen har under ett flertal år arbetat aktivt med att underlätta och ge information till redare och agenter om avfallshantering och -sortering. Hamnen har vidare genom att ge rabatt på avgift för avfallshantering till fartyg som sorterat sitt avfall uppmuntrat fartygen att sortera. Detta arbete har till stor del varit framgångsrikt, 2013 fick nära 80 procent av anlöpen i Stockholm rabatt för källsorterat avfall

Som nämnts ovan finns tidigare fattade beslut om skärpta regler beträffande avloppsvatten från fartyg. Beslutet innehåller att det från 2016 inom Östersjön kommer krävas att alla nya passagerarfartyg ska lämna sitt avloppsvatten i hamn och att kravet från 2018 ska omfatta samtliga passagerarfartyg i trafik. Beroende på att några länder har

förklarat att hamnarna i deras respektive länder inte har mottagningsanläggningar klara är det dock i dagsläget osäkert när dessa regler träder i kraft.

Stockholms Hamnar har sedan flera år tillbaka successivt byggt mottagningsanordningar i Stockholm för att kunna ta emot fartygens svart- och gråvatten. I samband med den nu pågående ombyggnationen i Kapellskär byggs mottagningsanordningar vid samtliga kajlägen. I Nynäshamn görs en gemensam utredning med Nynäshamns va-verk om hur framtida mottagning av svart- och gråvattenutredning ska utformas.

De senaste åren har diskussioner förts om att använda matavfall från fartygen till bl.a. produktion av biogas. Den största mängden matavfall som regelbundet skulle kunna lämnas produceras av fartygen i linjetrafik och som framgår ovan är det fartygen själva som hanterar detta avfall. Matavfall som produceras av kryssningsfartyg är enligt lagstiftning att betrakta som riskavfall beroende på att maten i sig är/kan vara mat från tredje land, d.v.s. köpt i land utanför EU. Med detta följer att matavfallet om det lämnas i land måste lämnas till förbränning.

Stockholm Hamnars miljödifferentierade hamnavgifter från 2015

Möjlighet att utöka differentiering avseende utsläpp till luft och buller

Med utgångspunkt från att det från 2015 inte längre finns skäl att differentiera utifrån svavelhalt i bränslet har Stockholms Hamnar, i likhet med Sjöfartsverket, sett över utformningen av avgifterna från 2015.

Möjligheten att miljödifferentiera avseende andra parametrar än tidigare har också diskuterats. Buller har bedömts vara en mycket viktig fråga mot bakgrund av närheten till bostäder. På samma sätt som gäller för luftemissioner från fartyg bör utgångspunkten för differentiering för buller vara att åtgärder vidtagits som går längre än lagstiftning eller motsvarande. För buller i hamn finns ingen sådan lagstiftning men de villkor som Hamnen får/fått i samband med tillståndsprövningar enligt miljöbalken kan likställas med lagstiftning och utgöra lägsta nivån. För differentiering finns emellertid svårigheter med att ur teknisk synvinkel hitta ett enhetligt system. Eftersom det finns många källor som ger upphov till buller, t.ex. fartygens motorer och slagljud vid lastning och lossning, kan mätning och kontroller för att fastställa bullernivåer komma att bli väldigt omfattande.

Ett sätt att minska bullret från fartygen som ligger vid kaj är dock att erbjuda elanslutning. Sedan 1980-talet har Stockholms Hamn kunnat erbjuda fartyg att ansluta till landström som ett alternativ för att minska buller från fartyg som ligger vid kaj under minst två timmar. Då fartyg el-ansluter kan hjälpmotorer stängas av vilket även innebär utsläppsminskningar då fartygen ligger vid kaj. Riksdagen beslöt 2011 om en lagändring

som innebär att det finns möjlighet att ansöka om nedsättning av energiskatten vid elanslutning vilket är ytterligare ett exempel på incitament för att få fler fartyg att minska sin miljöpåverkan. Stockholms Hamnar har åtagit sig att i större utsträckning erbjuda elanslutning vid kaj i bl.a. Värtahamnen-Frihamnen i samband med ombyggnationen. För fartygen finns emellertid inte någon skyldighet att elansluta om andra krav angående emissioner uppfylls. Ofta krävs ombyggnationer och investeringar ombord på fartygen för att möjliggöra elanslutning.

Användningen av alternativa bränslen är en annan fråga som Stockholms Hamnar har diskuterat. En övergång till t.ex. LNG är positivt ur flera aspekter med minskning av framför allt svaveloxider och partiklar men även av kväveoxider och koldioxid.

Vid revidering av Stockholms Hamnars avgifter är det även viktigt att beakta konsekvenserna av Sjöfartsverkets ändrade taxor.

Stockholm Hamnars miljödifferentierade hamnavgifter från 2015

Med utgångspunkt från vad som redovisats ovan kommer Stockholms Hamnar från 2015 presentera en ny modell för miljödifferentierade hamnavgifter.

Den nya modellen innebär att hamnavgifterna fortsättningsvis differentieras utifrån fartygens utsläpp av kväveoxider, medan rabatten för lägre utsläpp av svaveloxider tas bort. Rabatten beror på mängden kväveoxider som släpps ut, enligt samma sju-gradiga skala som Sjöfartsverket tillämpar. Rabatten kommer att höjas och kan, som exempel, innebära att ett fartyg på 50.000 GT i varannandagstrafik (182 anlöp/år) nu erhåller mellan 1,5 och 2 miljoner i rabatt beroende hur mycket kväveoxider det släpper ut.

För att uppmuntra en omställning till alternativa bränslen införs en särskild rabatt för fartyg som använder LNG. För ett fartyg på 50.000 GT i varannandagstrafik (182 anlöp/år) skulle detta innebära en rabatt på 455 000 kr per år.

Dessutom inför Stockholms Hamnar incitament för att även uppmuntra fartyg att elansluta vid de kajer där bolaget erbjuder elanslutning. Stockholms Hamnar erbjuder en miljon kronor till varje fartyg som byggs om för att kunna ansluta till el vid kaj, förutsatt att elanslutning och trafikering sker under en treårsperiod.

Ingen ändring görs av avfallsavgifterna.

Sammanfattning och slutsats

Utgångspunkten för avgiftsdifferentiering är att den ska användas för att ge rabatt till den som sträcker sig längre än vad lag, författningar eller tillstånd kräver.

Utrymmet för att med ekonomiska styrmedel påverka sjöfarten till ytterligare förbättringar utöver gällande regler är litet och att detta utrymme minskar stadigt. Samtidigt pågår ett flertal projekt, både nationellt och internationellt, som strävar efter att närma sig en harmonisering av rabattsystem vilket kan begränsa hamnarnas eget handlingsutrymme.

Redan idag erhåller en stor andel av de fartyg som anlöper Stockholms Hamnar miljörabatter på hamnavgifterna vilket innebär att de redan idag har en hög miljöprestanda. För att uppnå ännu större effekt av en differentiering fordras att flera parter samverkar på liknande sätt som skedde på 80-talet när den s.k. Trepartsöverenskommelsen skrevs och möjlighet fanns för rederierna att söka bidrag till kostsamma investeringar. Detta eftersom åtgärder för att minska utsläpp av t.ex. kväveoxider är förknippade med mycket höga kostnader, i ett för sjöfarten redan ansträngt läge.

Stockholms Hamnar kommer att fortsätta sitt arbete för att bidra till minskad miljöpåverkan från fartyg på samma sätt som den gjort sedan lång tid tillbaka. Stockholms Hamnar kommer även fortsättningsvis följa och vara engagerad i utvecklingen på området rörande avgiftsdifferentiering. Som ett led i detta har vi nu infört en ny modell för avgifter som innebär ökade incitament för att minska utsläpp av kväveoxider, övergå till LNG som fartygsbränsle samt el-ansluta fartygen vid kaj.

Stockholms Hamnar kommer även fortsättningsvis följa utvecklingen inom avfallsområdet med målsättning att uppmuntra rederier till avfallsminimering, återanvändning, återvinning och energiutvinning.

Förslag

Styrelsen föreslås besluta

att för egen del godkänna upprättat tjänsteutlåtande.

att överlämna upprättat tjänsteutlåtandet till Stockholms Stadshus AB.

Stockholm den 1 december 2014

Johan Castwall
VD

Gun Rudeberg
Chef Juridik och Samhälle