



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Cecilia Müller

Möjligheter att begränsa utsläpp
av SO_x och NO_x inom
sjöfartssektorn - en analys av
befintliga och framtida styrmedel
för en hållbar utveckling

Examensarbete
30 ECTS

Handledare: Annika Nilsson

Miljörätt/Sjörätt

Termin IX

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
2 STRUKTUR	6
2.1 Syfte	6
2.2 Metod och material	6
2.3 Avgränsning och förtydligande av examensarbetet	8
3 MILJÖKONSEKVENSER AV SJÖTRANSPORTEN	9
4 RELEVANTA LAGRUM	11
4.1 Internationell rätt	11
4.1.1 1973/78 MARPOL	12
4.1.2 MARPOL Annex VI	13
4.2 EG-rätten	15
4.3 Nationell rätt	16
5 HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER	19
5.1 Allmänt om styrmedlet handel med utsläppsrätter	19
5.2 Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfarten	20
5.2.1 Det öppna handelssystemet	20
5.2.2 Det slutna handelssystemet	21
6 ERFARENHETER AV HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER	23
6.1 Handel med utsläppsrätter av koldioxid	23
6.1.1 Juridiska synpunkter	24
6.1.2 Anläggning och verksamhetsutövare	25
6.1.3 Prövning och överklagan	25
6.1.4 Ändring av lag och förordning	26

7	RÄTTSLIGA SVÅRIGHETER MED EN UTSLÄPPSHANDEL SOM INKLUDERAR SJÖFARTEN	27
7.1	Jurisdiktion	27
7.2	Rätten till oskadlig genomfart	28
7.3	Ansvarsfördelning mellan stater	29
8	ANDRA ALTERNATIV ATT MINSKA OCH KONTROLLERA UTSLÄPPEN AV SVAVEL- OCH KVÄVEOXIDER	30
8.1	Frivilliga metoder och samarbeten	30
8.2	Skatter och avgifter	31
8.3	Miljömässigt bästa tillgängliga teknik	32
8.4	Praktiska åtgärder	33
9	FÖRDELAR OCH NACKDELAR MED ETT ÖPPET RESPEKTIVE SLUTET HANDELSSYSTEM	34
9.1	Argument <i>för</i> ett öppet handelssystem och <i>emot</i> ett slutet handelssystem	34
9.2	Argument <i>för</i> ett slutet handelssystem och <i>emot</i> ett öppet handelssystem	35
9.3	Argument för andra lösningar	37
10	DISKUSSION	38
10.1	Kan vi lära oss av tidigare erfarenheter?	38
10.2	Diskussion om införandet av ett öppet eller slutet handelssystem	40
10.3	Kan ett öppet och slutet handelssystem kombineras?	42
10.4	Fördjupning i de juridiska problem kring en utsläppshandel som inkluderar sjöfart	43
10.5	Fördjupning i andra möjligheter	45
11	SLUTORD- FINNS DET EN HÅLLBAR LÖSNING?	48
	BILAGA A	50
	BILAGA B	51
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	52

Summary

One of the cleanest ways of transporting goods is at sea. However, the emissions from ships increase and with a wider knowledge about the environmental consequences caused by the emissions, requisite regulations are needed. This thesis deals with air emissions of sulphate (SO_x) - and nitrogen oxides (NO_x). These emissions cause negative environmental effects both by direct pollution and by forming harmful secondary particles.

One way of controlling pollution is by introducing a trade with emissions which includes the shipping industry. The Swedish Environmental Protection Agency, the Swedish Energy Agency, Swedish Institute for Transport and Communications Analysis and the Swedish Maritime Administration were assigned by the government to investigate how a trade with the emissions of sulphate- and nitrogen oxides could be organized. The inquiry, named *Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfarten*, includes several propositions on how to form and implement a system of trade. However, the inquiry is based on two alternatives- an open and a closed system of trading. This thesis focuses on the legal aspects of a trading system with emissions and compares the two alternatives and analyses them in the concept of *de lege lata* and *de lege ferenda*.

The international character of shipping leads to legal difficulties in forms of jurisdiction, which has the right to participate in the trading and if it is in conflict with international law in forms of the right to innocent passage. By reviewing today's work of reducing emissions it is possible to evaluate existing methods and discuss creations of new alternatives. The system of trading with carbon dioxide is discussed, with an expectation that experiences from this trade can underlie the trading system for sulphate- and nitrogen oxides. The legal difficulties of system of trading can not be solved without each state's willingness and cooperation. There are advantages and disadvantages with both an open or closed system of trading. However, it is important disregarding which alternative that will be implemented, not to forget the purpose of the system. The purpose is not the trading, it is reducing emissions. Sustainable development should be considered in all forms of development and a system of trading should not be based on interests of market economy.

The experiences benefited from today's trading system should be considered when a system of trading of sulphate- and nitrogen oxides is introduced. Finally if a system of trading should be implemented that does not exclude other alternatives from being evaluated and used. Other options for example environmental taxes or the implementation of the principle of best available technique can apply independently or combined with a system of trading. Disregarding method, the object of reducing emissions of sulphate- and nitrogen oxides must be achieved.

Sammanfattning

Sjötransporten är ett av de renaste tillvägagångssätten att transportera gods på. Utsläppsnivåerna från sjötransporten stiger dock och med ett ökat miljömedvetande och erfarenheter om utsläppens konsekvenser, kan det idag konstateras att det saknas en erforderlig lagstiftning. Detta examensarbete berör utsläpp av svavel (SO_x)- och kväveoxider (NO_x) till luft. Dessa utsläpp leder till negativa miljömässiga konsekvenser, dels genom direkta utsläpp och dels genom bildandet av skadliga sekundära partiklar.

Ett sätt att reglera utsläppen är genom en handel med utsläppsrätter som inkluderar sjöfarten. I juni 2006 fick Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SIKKA¹ och Sjöfartsverket i uppgift av regeringen att utreda hur denna handel skulle utformas. Utredningen, vid namn *Handel med utsläppsrätter för svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*, innehåller olika förslag till skapandet och genomförandet av ett handelssystem med utsläppsrätter. Detta examensarbete omfattar de juridiska aspekterna av ett sådant handelssystem. De juridiska svårigheter som uppkommit grundas på förslagets internationella karaktär såsom jurisdiktion, vilka aktörer och stater som skall inkluderas och huruvida ett handelssystem är förenligt med internationell rätt. Genom att granska dagens arbete med att reducera utsläppen, har utvecklingen av befintliga metoder och skapandet av nya metoder, utvärderats. Även liknande handelssystem med utsläppsrätter, i form av koldioxidutsläpp, och erfarenheterna från den handeln bör ligga till grund för etableringen av ett handelssystem för svavel- och kväveoxider.

Utredningen för en handel med utsläppsrätter som inkluderar sjöfarten resulterade i två olika alternativ, ett slutet och öppet handelssystem. Examensarbetet jämför dessa system och diskuterar alternativen i andan av *de lege lata* och *de lege ferenda*. Den rättsliga problematik som förslagen möter, kan inte lösas utan samarbete och vilja från varje enskild stat. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen men det är viktigt, oavsett valet av system, att syftet med införandet inte förbises. Ändamålet är att minska utsläppen och inte att införa ett handelssystem. Således måste all utveckling ske i ljuset av hållbar utveckling och inte av marknadsekonomiska syften. Slutligen, om ett handelssystem skall införas bör detta inte utesluta utvecklande och nyskapande av andra alternativa metoder. Som exempel kan nämnas miljöskatter, samarbeten och införande av principen om bästa tillgängliga teknik inom sjöfarten. Dessa åtgärder skall kunna tillämpas antingen självständiga eller parallellt med handelssystemet. Målet att minska utsläppen av svavel- och kväveoxider, måste oavsett åtgärd, uppnås.

¹ SIKKA står för Statens institution för kommunikationsanalys.

Förord

Meningen med detta examensarbete är att det skall kunna läsas av verksamma inom miljörätten och sjörätten. Jag hoppas kunna företa en utvärdering *de lege lata* och *de lege ferenda*, göra kritiska värderingar av framtida regleringar och föreslå förbättringar och ändringar. Den problemställning som examensarbetet berör, har inga gränser. Därför är det viktigt att diskutera över och mellan rättsområden för att erhålla ett rättvisande resultat. Jag vill tacka min handledare vid Juridiska fakulteten, Annika Nilsson, för givande diskussioner och handledning.

Jag vill även ge ett stort tack till Lindhals advokatbyrå, Daniel Drott, Anders Linnerborg och Christoffer Gramming, för praktiskt handledning, nyttiga diskussioner och en positiv inblick av den yrkesverksamhet som väntar.

Tack till Gunnar Eriksson på Sjöfartsverket som har varit behjälplig och givit mig en fördjupning i utredningen, *Handel med utsläppsrätter för svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*. Utredningen användes som ett av underlagen till examensarbetet.

Jag vill tacka Bertil Arvidsson på Sveriges Redareföreningen i Göteborg, som varit hjälpsam med att diskutera för- och nackdelar med införandet av ett handelssystem och givit mig användbar fakta om sjötransportssektorn.

Per Andersson på Naturvårdsverket skall också ha tack för att ha tagit sig tid att diskutera handeln med utsläppsrätter. Slutligen tack till Birgitta Leyser vid Uppsala Universitet, som delat med sig av sina juridiska erfarenheter av utsläppshandeln med koldioxid.

Förkortningar

Förkortning

Förklaring

ABS	American Bureau of Shipping
ICS	International Chamber of Shipping
IMO	International Maritime Organisation
INTERTANKO	The International Association of Independent Tank Owners
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MÖD	Miljööverdomstolen
NO _x	Kväveoxid
SECA	SO _x Emission Control Areas
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SJÖFS	Sjöfartsverkets föreskrifter
SO ₂	Svaveldioxid
SO _x	Svaveloxid
SPI	Svenska Petroleum Institutet
SRF	Sveriges Redareförening
UNCLOS	United Nations Convention on the law of the sea, Havsrättskonventionen.
UNFCCC	United Nations Framework on Convention on Climate Change

1 Inledning

Valet att profilera mig inom miljö rätt styrdes av den dynamiska utvecklingen av detta rättsområde. Miljö rätten har en stark internationell prägel men måste samtidigt utformas för att passa varje stats egna förutsättningar. I arbetet med en renare miljö kan en miljölagstiftning göra stor skillnad, enkom på lokal nivå. Det varierande arbete som miljö rätten öppnar för tilltalar mig. Under en utbytestermin vid Köpenhamns universitet kom jag i kontakt med nordisk sjö rätt. Kursen var ett nytt ämne för mig inom juridiken. Jag valde sedan att fortsätta med detta ämne vid Juridiska fakulteten i Lund och läste då sjö rätt ur ett common law perspektiv. Genom en fördjupning inom dessa ämnen började jag se en möjlig koppling mellan sjö rätt och miljö rätt. Sjöfarten är idag en betydande källa till utsläpp och luftföroreningar. World Maritime University i Malmö hade ett seminarium under våren 2007 där miljö inom sjöfarten särskilt belystes. Jag insåg hur osynlig denna problematik är, i förhållande till hur mycket utsläpp och förorening som faktiskt sker.

Genom att ha diskuterat frågan vidare med Lindahls advokatbyrå i Helsingborg fick jag hjälp att föra ihop dessa rättsområden och få fram en frågeställning till mitt examensarbete. För handledning har jag haft Juridiska fakultetens miljö rättsexpert, Annika Nilsson och Lindahls advokatbyrå. Den sistnämnda har även bistått med kunskaper och kompetens inom sjö rätten. Med en statlig rapport som språngbräda förs diskussionen i examensarbetet om en utsläppshandel inom sjöfarten är en effektiv lösning för att minska utsläppen. Utmaningen består av hur juridiska spörsmål kring hur utsläppshandeln skall lösas ur ett nationellt, EU-rättsligt och internationellt perspektiv.

Utsläpp av svavel- och kväveoxider utgör ett av de största problemen inom sjöfarten. Sjöfartens användning av bunkerbränsle resulterar i direkta utsläpp av svavel- och kväveoxider och sekundärt bildade partiklar av svavel- och kväveoxider. Utsläppen påverkar människors hälsa och miljö negativt. Utöver hälsopåverkan leder framför allt de sekundärt bildade partiklarna, till försurade ekosystem. Att en problematik finns är ostridigt, knäckfrågan är hur det skall lösas. I detta examensarbete ges förslag till möjliga lösningar till hur en utsläppsminskning av svavel- och kväveoxider kan utformas som inkluderar sjöfarten. Jag önskar dig en god läsning.

2 Struktur

2.1 Syfte

Svavel- och kväveoxidutsläpp bidrar till stora miljöproblem och är i nuläget ett relativt oreglerat område. Examensarbetets övergripande syfte är att undersöka möjligheterna att begränsa utsläpp av svavel- och kväveoxider till luft inom sjöfartssektorn. Detta görs genom att rättsligt analysera befintliga och framtida styrmedel för en hållbar utveckling.

Under det övergripande syftet finns en huvudsaklig frågeställning som grundas på ett samordnat regeringsuppdrag om olika åtgärder för att minska utsläppen inom sjöfarten. Utredningen, *Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*², består av två alternativ, ett öppet och ett slutet handelssystem. Examensarbetet analyserar möjligheterna att införa en utsläppshandel med svavel- och kväveoxider inom sjöfarten med frågeställningen *om handeln med utsläppsrätter är en hållbar lösning?*

2.2 Metod och material

Uppsatsen är skriven rättsdogmatiskt med användning i huvudsak av de klassiska rättskällorna, det vill säga lagar, förarbeten, rättspraxis och doktrin. För att belysa problemet på ett korrekt och heltäckande sätt har kvantitativa och kvalitativa metoder använts. Som inledning används fakta och exemplifiering av utsläppsproblematiken. Valet att använda fakta som belyser problemet ger läsaren en överblick och möjlighet att lättare förstå innebörden av examensarbetets fortsatta deskriptiva del. Genom användandet av kvalitativa metoder i form av intervjuer, samtal och källkritik uppnås en djupare analys. Referenser har gjorts i enlighet med anvisningarna i Jarl Backmans bok om rapporter och uppsatser.

Examensarbetets beskriver vidare relevanta lagrum för att åstadkomma en utsläppsreducering inom sjöfarten. Även regleringar som är betydelsefulla för att möjliggöra en handel med utsläppsrätter presenteras i examensarbetets femte kapitel. För denna del av examensarbetet har litteratur, artiklar och rapporter studerats för att få en bakgrundsbild av miljö- och sjörätten på internationell, EG-rättslig och nationell nivå.

Som en av grunder till examensarbetet har ett samordnat regeringsuppdrag använts. Utredningen, *Handel med utsläppsrätter av svavel- och*

² Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SIKA och Sjöfartsverket. *Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*. (Norrköping: Sjöfartsverket, 2007). Hädanefter Sjöfartsverket et al plus sidanvisning.

*kväveoxider inkluderande sjöfart*³, har redogjorts under examensarbetets sjätte kapitel. Diskussion om handeln med utsläppsrätter är en hållbar lösning följer i examensarbetets diskussionsdel.

Eftersom förslaget med ett handelssystem med utsläppsrätter som inkluderar sjöfart är nytt, har en jämförelse gjorts med ett etablerat handelssystem för koldioxidutsläpp. Kyotoprotokollets implementering har utvärderats av Naturvårdsverket och Energimyndigheten i rapporten *Handel med utsläppsrätter, erfarenheter för införandet av EU: s handelssystem*⁴. Genom att studera erfarenheter med en existerande handel med utsläppsrätter kan eventuella för- och nackdelar användas i diskussionen.

Att införa ett handelssystem som inkluderar sjöfart medför rättsliga svårigheter. För att möjliggöra införandet förs en diskussion om vilka jurisdiktionsproblem som kan uppstå. Även diskussion förs om handeln är förenlig med internationell rätt och om en handel skulle införas, hur ansvarsfördelningen mellan stater då skulle utformas.

Om ett handelssystem inkluderande sjöfart inte är genomförbart måste andra lösningar utvärderas, eftersom det är ostridigt att en utsläppsminskning måste ske. Därför presenteras ett kapitel med andra tänkbara lösningar. Ur ett hållbarhetsperspektiv behöver ett handelssystem inte nödvändigtvis slå ut andra lösningar. En redogörelse av självständiga lösningar eller alternativ i samarbete med ett handelssystem görs under examensarbetets nionde kapitel.

Som underlag till för- och motargument med ett öppet eller slutet handelssystem används de remissyttranden som inskickats till Näringsdepartementet till utredningen, *Handeln med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*. Parterna som inkommit med synpunkter representerar både industri- och energisektorn och sjötransportssektorn. Samtliga remissyttranden som inkommit under år 2007 till förslaget om en utsläppshandel av svavel- och kväveoxider, har studerats. En del av dessa har använts och refereras till i faktaunderlaget och efterföljande diskussion. Andra har använts för djupare förståelse eller som ytterligare stöd för likartade synpunkter.

Examensarbetets sista kapitel, kapitel elva och tolv, innehåller diskussioner om utsläppshandeln och möjligheterna att reducera utsläppen. Resonemang förs över de nya förslagen och reflektioner görs över befintliga system. Kapitlet innehåller även andra lösningar och en sammanknytning som går tillbaka till det övergripande syftet. Kapitel elva och tolv har diskuterats med erfarna yrkesverksamma inom området. Det har delvis skett genom intervjuer men har mestadels bestått av dialoger. Det har därför inte varit

³ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SIKA och Sjöfartsverket. *Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*. (Norrköping: Sjöfartsverket, 2007). Hädanefter hänvisas som Sjöfartsverket et al plus sidanvisning.

⁴ Naturvårdsverket och Energimyndigheten. *Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införandet av EU: s handelssystem*. (2005)

möjligt att referera till allt som tagits upp utan de personer som tagit sig tid att diskutera ämnet med mig har tackats i förorden. Samtliga personer har varit till stor hjälp i uppsatsens slutliga del.

2.3 Avgränsning och förtydligande av examensarbetet

Skapandet av ett handelssystem är ett omfattande område som kan diskuteras ur många olika aspekter. Eftersom uppsatsen delvis bygger på en statlig rapport som belyser andra aspekter än juridiska, har jag valt att avgränsa arbetet till ett rättsligt perspektiv. Examensarbetet innehåller andra tvärvetenskapliga moment men inriktningen på diskussion och analys är rent juridisk. För- och nackdelar rörande skatträttsliga åtgärder eller andra ekonomiska faktorer kommer inte djupare att beröras. Den administrativa kontrollen eller utformningen har valts att inte beröras i detalj. De miljömässiga konsekvenserna finns med som examensarbetets första kapitel för att öka läsarens förståelse. Utsläppens negativa miljömässiga konsekvenser har inte belysts djupare på grund av examensarbetets juridiska inriktning.

Materialet var omfattande och det fanns åtskilliga förslag på alternativa tekniska lösningar. Dessa tekniska lösningar kan på grund av min begränsade tekniska kunskaper och uppsatsens rättsliga karaktär inte beskrivas i detalj. Jag har dock valt att redogöra för de tekniker som anknyter till relevanta bestämmelser för examensarbetets innehåll. Detta har gjorts för att ge läsaren möjlighet att skapa en heltäckande bild över examensarbetets innehåll. För vidare studier av de tekniska förslagen refererade till i examensarbetet, ber jag läsaren själv söka vidare i källorna.

Det begränsade utbudet av rättspraxis inom detta område gjorde att doktrin, intervjuer och diskussioner med kunniga inom området i huvudsak har använts. Examensarbetet refererar endast till ett fåtal rättsfall. Vikten av denna praxis och den diskussion som frambringats skall dock poängteras.

3 Miljökonsekvenser av sjötransporten

För att ge läsaren en ökad förståelse av ämnet inleds examensarbetet med en beskrivning av svavel- och kväveoxidutsläppens miljöpåverkan. Syftet är att erbjuda större möjlighet till nytänkande för läsaren och underlätta förståelsen av examensarbetets problemställning och analys.

Sjötransporten anses av många vara det mest miljövänliga sättet att transportera varor och gods på. Men utsläppen från fartyg till luft och i marina miljöer har ökat de senaste åren i jämförelse med andra transportformer eller landutsläpp. Fartygsdriften är ett betydande hot mot den marina miljön och även omgivningen i övrigt. Den ökande transporten förorsakar buller, luftföroreningar, erosionseffekter och liknande störningar. Geografiskt sett är Öresundsregionen värst drabbad i hela Skandinavien, där mellan 50 till 100 människor dör för tidigt med anledning av fartygsföroreningar.⁵

Sjöfartens största bidrag till negativa hälsoeffekter är kopplade till utsläpp av partiklar. De sekundärt bildade partiklarna är mest skadliga. Tillsammans med kolväten och solljus ger kväveoxider upphov till förhöjda halter av marknära ozon. Ozonet bedöms i sin tur ge upphov till den nästa största hälsopåverkan av utomhusluft inom Europa.⁶ Utsläppen förväntas leda till mer negativa konsekvenser om inget görs för att minska dem. Omkring år 2020 beräknas utsläppen av svavel- och kväveoxider från sjöfarten vara ungefär lika stora som från samtliga landbaserade utsläppskällor. Därför är det viktigt att införa ytterligare styrmedel för att uppnå en minskning av utsläppen från sjöfarten. Jämfört med andra transportmedel, exempelvis lastbilstransporter, har sjötransporten inte i samma omfattning varit utsatt för krav på utsläppsminskning. Många fartyg drivs idag med olja innehållande höga svavelhalter medan lastbilarna drivs med miljödiesel med låga halter av svavel.⁷

De största utsläppen av svavel sker när kol och olja eldas. Vid förbränningen av svavel bildas svaveldioxid (SO₂) som sedan kan oxideras i luften och för att bilda svaveltrioxid (SO₃). Eldningen leder följaktligen till utsläpp av SO₂ och SO₃. Kraftverk, oljeraffinaderier och andra stora industrianläggningar bidrar främst till denna sorts utsläpp. Svaveloxider upplöses väldigt lätt vid kontakt med vatten. Detta är anledningen till att försurade regn uppstår, genom att luftutsläpp av svaveloxider blandas med

⁵ ABS. *Guidance notes on prevention of air pollution from ships*. (New York: 1999). IMO. *Study of greenhouse gas emissions from ships*. (Trondheim: 2000). Wetterstein. P. *Redarens miljöansvar*. (Åbo: Åbo Akademis Förlag, 2004), 3.

⁶ Sjöfartsverket et al, 10-15. Strömkvist .S. *50 till 100 dör varje år av sundsfartygens rök*, Sydsvenska Dagbladet 6 december, 2007.

⁷ Andersson. P et al. *Konsekvensanalys av förslag till nytt delmål av svavel och kväve för sjöfart, ur Bara naturlig försurning, Bilaga 6*. (Naturvårdsverket: 2007), 2-4.

nederbörd. Svavels försurande effekt har stora negativa konsekvenser på sjöar, vattendrag och vegetation på marker med svag buffrande förmåga. Denna typ av mark finns i Sverige och övriga Norden men är inte lika vanligt förekommande i resten av Europa.⁸

Fartygens dieselmotorer och användningen av bränsle med hög svavelhalt är anledningen till höga halter av utsläpp. Idag står sjötransporten för cirka 4 % av de totala svaveloxidutsläppen men en höjning beräknas till cirka 11-13 % runt år 2010. Av all svavel som deponeras (år 2004) i Sverige beräknas cirka 20 % komma från sjöfarten. De totala andelarna av svavel- och kväveutsläpp har ökat genom att utsläpp från landanläggningar har minskat men utsläpp till sjöss har ökat.⁹ (Se bilaga A)

De största utsläppen av kväveoxider kommer från förbränning av biomassa och vissa produktionsprocesser. Förbränning skapar en blandning av kväveoxider (NO_x). För 17 år sedan stod sjötransporten för 10-20 % av de totala kväveoxidutsläppen. Idag har kväveoxidutsläppen ökat i takt med att sjötransportens användning av bränsle med låg svavelhalt. Ökningen har inneburit att kväveoxider idag står för en majoritet av alla utsläpp till luft.¹⁰ (Se bilaga A)

Förutom en försurande effekt har kväve en gödande effekt. I många ekosystem råder det brist på kväve och dessa system påverkas påtagligt av förhöjda tillgångar av kväve. Kvävet bidrar även till övergödning i haven. Av sjöfartens utsläpp hamnar en stor del i havet och fungerar då som ett näringsämne för växtplankton. På så sätt rubbas de naturliga ekosystemen vilket leder till flera negativa effekter. Det medför att artsammansättningen förändras och att siktdjupet försämras vilket leder till sämre ljusförhållanden. Det har även resulterat i en ökning av algblomning med bland annat blågröna alger.¹¹

Debatten om växthusgaser och klimatförändringar är främst kopplad till koldioxidutsläppen. Kväveoxider har viss, men mycket begränsad direkt växthuseffekt. Svaveloxider har i detta sammanhang mindre betydelse, bortsett från att de partiklar som bildas leder till en skuggande effekt, det vill säga mindre solljus når jorden. Detta skulle motverka växthuseffekten.¹²

⁸ Kalli.J ed al. *Ship originated air emissions, solid waste and wastewaters - a feasibility study of the New Hansa project.* (Turku: Universitetet i Turku, 2005) 35.

⁹ Rydén. L et al. *Environmental Science* (Uppsala: Baltic University Press, 2003), 331. Sjöfartsverket et al, 11. Kalli et al, 35.

¹⁰ Kalli et al, 35.

¹¹ Sjöfartsverket et al, 11.

¹² Ibid.

4 Relevanta lagrum

Detta kapitel behandlar de bestämmelser och regleringar som är betydelsefulla för införandet av ett handelssystem som inkluderar sjöfart. Kapitlet är uppdelat i tre delar; internationell, EG-rättslig och nationell rätt. Den internationella delen inleder detta kapitel eftersom denna del utgör grunden till de två återstående delarna.

4.1 Internationell rätt

Statens möjligheter att utöva jurisdiktion över fartyg regleras i FN: s havsrättskonvention från 1982, UNCLOS. Konventionen definierar jurisdiktionen i olika former, flagg- kust- och hamnstatsjurisdiktion. Dessa jurisdiktionsformer särskiljs ytterligare beroende på lagstiftande eller verkställande funktion.¹³ Den lagstiftande jurisdiktionen anger i vilken omfattning stater får anta bestämmelser eller regler, så kallad legislativ jurisdiktion. Den verkställande jurisdiktionen (exekutiv jurisdiktion) reglerar i vilken utsträckning stater kan tillgripa åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna efterlevs.¹⁴

Den primära jurisdiktionen över fartyg utövas av dess flaggstat, det vill säga den stat i vilket fartyget är registrerat eller vars flagg fartyget är berättigat att segla under. Flaggstaten har sålunda det primära ansvaret för kontrollen över fartygets konstruktion, utrustning och bemanning. Flaggstaten ansvarar även för vilka krav på miljöskydd fartyget skall uppfylla. Det skall finnas en faktisk koppling mellan flaggstaten och fartyget. Enligt Fartygsregistreringskonventionen skall sambandet mellan flaggstat och fartyg utgöras av rederiets verksamhet. Det rederi som fartyget tillhör skall ha sitt säte eller bedriva sin huvudsakliga affärsverksamhet i den stat fartyget registrerats. Detta är ett sätt att undvika att fartyg blir registrerade i länder med lägre miljökrav.¹⁵ Flaggstatens jurisdiktion gäller oavsett var fartyget befinner sig men jurisdiktionen är exklusiv när fartyget seglar på flaggstatens egna vatten. Samma regler gäller, med några undantag, när fartygen seglar på internationella vatten.¹⁶

En stat har rätt att utöva jurisdiktion över fartyg när de befinner sig i statens territorialhav, men kuststatens möjlighet att ställa miljökrav är ändå begränsad. En stat har endast rätt att utse särskilda skyddsområden, att reglera och kontrollera farleder samt företa åtgärder för att förhindra, begränsa eller kontrollera föroreningar. Kuststatens lagstiftning får inte inskränka de internationellt vedertagna principerna om rätten till oskadlig

¹³ Sjöfartsverket et al, 26.

¹⁴ Linderfalk. U. *Folkrätten i ett nötskal*. (Danmark: Studentlitteratur, 2003), 30 ff.

¹⁵ Artikel 91 Havsrättskonventionen och FN: s konvention om fartygsregistrering 1986.

¹⁶ T. Falkanger et al., *Introduktion til sjøretten*. (Köpenhamn: Thomson Publisher, 2: uppl. 2006), 46.

genomfart eller fri passage av internationellt sund¹⁷. För fartyg som nyttjar rätten till oskadlig genomfart får kuststaten endast införa bestämmelser om konstruktion, utformning, utrustning eller bemanning.¹⁸

Den tredje och sista formen av jurisdiktion kan utövas när fartygen befinner sig i en stats hamn eller inre vatten, den så kallade hamnstatsjurisdiktionen. Den är starkare än kuststatens jurisdiktion när det gäller möjligheten att utforma regler för fartyg under annan stats flagg. Kraven får dock inte vara diskriminerande.¹⁹

4.1.1 1973/78 MARPOL

Konventionen infördes år 1973 och implementerades till fullo år 1978. Konventionen berör i huvudsak jurisdiktion, verkställighetsåtgärder och inspektion. Mer detaljerade bestämmelser om själva utsläppen finns under MARPOL: s koder och sex olika annex. De stater som anslutit sig till MARPOL är bundna vid de första annexen som berör oljeutsläpp och kemisk förorening. De övriga annexen är frivilliga att implementera och antalet anslutna stater varierar stort. Det finns argument för att hela MARPOL är att anse som en del av den internationella sedvanerätten. Följaktligen skulle då även stater som inte skrivit under, vara bundna av MARPOL: s samtliga annex och koder. Dock står det uttryckligen under artikel 16 i konventionen att stater inte är bundna av det som de inte accepterat. Detta gör att det kan behövas utredas vilka bestämmelser en flaggstat är bunden av, eftersom olika flaggstater kan vara bundna till fler eller färre åtagande.²⁰

Eftersom sjöfarten är ett sådant världsomfattande område bör även bestämmelserna inom området vara internationella. Det har länge varit känt inom Europa hur utsläpp från fartyg inte enbart påverkar den marina miljön utan även land och luft. Uppmärksamheten av detta problem inom gemenskapen har lett till debatter om liknande problem i andra delar av världen. Ett flertal asiatiska länder har en snabbt utvecklande marknad och växande export. Detta medför märkbara utsläppsproblem även där. Vetskapen att utsläpp inte känner några gränser har lett till att dessa utsläpp och efterföljande konsekvenser även påverkar Europas närmiljö eller de internationellt gemensamma områdena. Krav på internationella åtgärder är därför väsentliga.²¹

MARPOL ställer krav på de anslutna staterna, i egenskap av flaggstaten, på två sätt. Fartygen som seglar under staternas flagg skall uppfylla de krav som framgår av MARPOL: s annex och koder. Flaggstaten måste även

¹⁷ Artikel 17 och artikel 45 Havsrättskonventionen

¹⁸ Artikel 21 Havsrättskonventionen.

¹⁹ Sjöfartsverket et al, 26.

²⁰ Birnie och Boyle, 363 ff.

²¹ Falkanger et al, 21-22. Streets D.G, *Sulphur dioxide emissions and sulphur deposition from international shipping in Asian waters*. (Storbritannien: Atmospheric Environment, vol 31 no 10, Elsevier Science Ltd, 1997) 1573-1582

utfärda certifikat som utgör bevis för att fartygen uppfyller de tekniska kraven som konventionen uppställt.

Hamnstaternas uppgift är att inspektera ett visst antal av de fartyg som anländer till deras hamnar. Hamnstaten är även bunden till att acceptera de certifikat som flaggstaten i sin tur har utfärdat. Om det finns klara misstankar om att fartyget avviker från certifikatet eller om giltiga certifikat saknas, kan hamnstaten hålla kvar fartyget i hamn. Certifikatet verkar även som *prima - facie* bevis på att fartygen överensstämmer med MARPOL: s regelverk och att flaggstaten följt sina åtaganden.²²

För att säkerhetsställa en likformig och högkvalitativ kontroll har en överenskommelse mellan sjutton västeuropeiska länder och Kanada träffats, även kallad Paris MoU²³. Samarbetet går ut på att utföra regelbundna kontroller av fartyg i hamn och samordna kontrollförfarandet. Motsvarande överenskommelser har sedan skett i andra delar av världen.²⁴

4.1.2 MARPOL Annex VI

Annex VI i MARPOL reglerar utsläpp till luft från fartyg enligt en statlig överenskommelse sedan år 1997. År 2004 hade den ratificerats i 15 stater och täcker därmed uppemot 55 % av världens rederier. Relevant i detta hänseende är kapitlen 13 och 14 som reglerar svavel- och kväveoxidutsläpp. Krav ställs på begränsningar av svavel- och kväveoxidutsläpp från fartyg och förbjuder avsiktliga utsläpp av ozonnedbrytande ämnen.²⁵

Till skillnad från Annex I och II är Annex VI frivillig att implementera. Annex VI har mötts av stark kritik från industri- och fartygssektorn och bland miljöförespråkare. ICS²⁶ har kritiserat förslaget av praktiska skäl. Fartyg som seglar under stater anslutna till MARPOL: s Annex VI tvingas använda sig av särskilda typer av bränsle medan fartyg som seglar under stater som inte anslutit sig undgår detta. Kritiken från miljöförespråkare består mestadels av att den maximala svavelnivån är satt högre än den genomsnittliga nivån som redan finns i dagens bränsle. Effekten av lagstiftningen blir därför inte vad som önskats.²⁷

Kapitel 13 reglerar hur stort kväveoxidutsläppen får vara och en särskild kod (*NOx- koden*) finns kopplad till dessa bestämmelser. NOx- koden består av två tekniska metoder för motorer för att minska utsläppet. Koden utvecklades av en liten grupp experter inom IMO²⁸ och fungerar genom att

²² Birnie och Boyle, 362.

²³ Paris MoU står för Paris Memorandum of Understanding on Port State Control.

²⁴ Birnie och Boyle, 365.

²⁵ Intertanko, *A guide to bunkering of ships for the purposes of Annex VI to MARPOL*. (2004), 2. Sjöfartsverket et al, 27.

²⁶ ICS står för the International Chamber of Shipping.

²⁷ Nelson ,D. *Air pollution from ships- MARPOL ANNEX VI*. (2000),18.

²⁸ IMO står för International Maritime Organization.

kväveoxidtester utförs på marina dieselmotorer. Den skapar även certifieringsprocesser av olika motorer så att dessa inte överskrider taket för kväveoxidutsläpp.²⁹

I huvudsak används två olika metoder för att minska kväveoxidutsläppen:

- ”*The Parameter Check Method*”, som vänder sig till motorns konstruktion och specifika detaljer inom individuella motorers utförande. Detta sker genom inspektioner.
- ”*Simplified Measurement Method*”, som går ut på att mäta och analysera utsläpp tillsammans med ovan nämnda metod i tidsintervall. Dessa resultat observeras sedan och kontrolleras så att individuella motorer håller sig inom ramen för de tillåtna värdena av kväveoxider.³⁰

Det effektivaste sättet att minska kväveoxidutsläppen är att kontrollera bränsleförbränningen. Genom att sänka temperaturen i motorns cylinder leder detta till lägre kväveoxidutsläpp. Det är även viktigt att både arbeta med kompressionstryck och insprutningsteknik. Dessa faktorer påverkar sedan varandra i effektivitet och utsläppsnivån av kväveoxider.³¹

Kapitel 14 reglerar svavelutsläpp genom kontroller av den generella bränslekvaliteten inom vissa geografiska områden. Svavelinnehållet i brännolja begränsas globalt och skall inte innehålla mer än 4,5 viktprocent svavel.³² Högre krav kan ställas inom särskilda svavelkontrollområden, så kallade SECA³³. Inom dessa områden får svavelhalten i bränslet inte överstiga 1,5 viktprocent. När ett fartyg seglar in i ett svavelkontrollerat område skall bränsle med den låga svavelhalten användas. Fartyget måste således ha en förberett sin bränslekonsumtion och transportrutten så att ett bränslebyte kan ske när fartyget seglar in i ett sådant område. Innehållet i tankarna och bränslebytet skall loggas med datum, tid och position. Detta kan sedan kontrolleras av både flaggstat och hamnstat. Exempel på svavelkontrollerade områden är delar av Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen. Som alternativ till att använda viss brännolja kan fartygen istället utrustas med en särskild reningsteknik som reducerar utsläppen. Kapitel 14 uppställer även krav på att svavelhalten i bränslet som säljs och används av ett fartyg skall dokumenteras och rapporteras av distributören.³⁴

²⁹ Intertanko, 4. ABS, 12.

³⁰ Intertanko, 4.

³¹ N. Dong, *How to reduce emission of nitrogen oxides from marine diesel engines?* (Avhandling, Malmö: World Maritime University, 2000), 67. Pinder.D och Slack.B. *Shipping and ports in the twenty first century*. (London: Routledge, 2004), 236.

³² Viktprocent definieras som antal viktenheter på hundra av ett visst ämne i en lösning enligt Nordstedts svenska ordbok (Finland: 2003).

³³ SECA står för SOx Emission Control Areas.

³⁴ Intertanko, 6.

4.2 EG-rätten

EU har inom gemenskapen reglerat hamnstatskontrollen och utfärdat rättsakter för begränsningen av luftutsläpp inom sjöfarten.

Direktivet om hamnstatskontroll ålägger varje medlemsstat inom EU att årliga utföra kontroller på minst 25 % av de fartyg som anlöper dess hamnar. Medlemsstaterna måste även införa lämpliga sjöfartsmyndigheter som skall utföra dessa kontroller. Direktivet omfattar, med vissa undantag, varje fartyg som anlöper eller ligger för ankar i en medlemsstats hamn.³⁵

EU har också infört bestämmelser om en minskning av svavelhalten i flytande bränsle som även omfattar marina bränslen, det så kallade svaveldirektivet.³⁶ Direktivet bygger på MARPOL och omfattar även sådana regioner som genom framtida ändringar i MARPOL, kan komma att klassas som svavelkontrollerade områden. Medlemsstaterna inom gemenskapen ansvarar för att de fartyg som befinner sig inom statens jurisdiktionsområde följer bestämmelserna. Kravet på användandet av visst bränsle gäller inom en stats sjöterritorium, den exklusiva ekonomiska zonen och övervakningszoner för föroreningar. Kraven är bestämda i enlighet med jurisdiktionsprinciperna i havsrättskonventionen. Det åligger medlemsstaten att ansvara för kontrollen, både av sina egna fartyg och för fartyg under annan flagg när de befinner sig i medlemsstatens hamnar.³⁷

Inledningen till hamnstatsdirektivet och svaveldirektivet hänvisar till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Det står också skrivet att för att uppnå målen på ett effektivt sätt måste medlemsstaterna agera gemensamt. Svaveldirektivet begränsas till de minimikrav som är uppställda men hindrar inte någon medlemsstat från att införa strängare skyddsåtgärder. Både sjöfart och flygfart har lång erfarenhet av internationella överenskommelser. För att uppnå mål och samtidigt få ett stort antal stater att ansluta sig är lösningen i många fall konventioner med minimum standard. På så sätt förbinder sig många stater till samma ändamål utan att möjligheten för nationella utformningar försvinner. Att systemen anpassas till medlemsstaternas egna förutsättningar kan vara positivt men har även en negativ sida. Systemets differentiering på medlemsstatsnivå kan leda till oklarheter och svårigheter med implementering och enhetlig tillämpning.³⁸

För kväveoxidutsläpp finns ett så kallat maskindirektiv, som under 2007 kommer att ställa ytterligare krav avseende dessa utsläpp från fartyg på inre

³⁵ Direktiv 1995/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening, samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framför i medlemsstaternas territorialhav.

³⁶ Direktiv 1999/32/EG om att minska svavelhalten i vissa flytande bränsle sedermera ändrat genom Direktiv 2005/33/EG gällande svavelhalten i marina bränslen.

³⁷ Direktiv 1999/32/EG.

³⁸ IMO, 150.

vattenvägar. Detta kommer dock inte gälla svensk rätt eftersom Sverige per definition inte har inre vattenvägar.³⁹

4.3 Nationell rätt

I arbetet med en renare miljö har Sverige ställt upp miljökvalitetsmål. Dessa mål uttrycker den kvalitet och det tillstånd som bedömts miljömässigt hållbart på lång sikt. Under miljökvalitetsmålen finns delmål som anger inriktningen och tidsperspektivet för att uppnå miljökvalitén. Inom sjöfarten sker den största mängden av utsläpp under färd och av den internationella sjötrafiken. Dessa faktorer inkluderas inte i de svenska delmålen.⁴⁰ (Se skillnaden på utsläppsnivåerna mellan svensk och internationell sjöfarten i bilaga A.)

Den svenska miljöretten bygger på internationella grundläggande principer som tjänar utöver miljömålen. Några grundläggande miljörettsliga principer inom svensk rätt är:

- *Försiktighetsprincipen*, denna princip ålägger samhället att vidta åtgärder redan vid en existerande risk för att verksamheten kan ge upphov till betydande miljöpåverkan. Det skall alltså inte behövas en befintlig miljöskada för att samhället skall med laglig rätt kunna ingripa.
- *Principen om förorenaren betalar*, innebär att den som orsakar eller ger upphov till miljöskada även skall ersätta den skada som uppstått.
- *Principen om miljömässigt bästa teknik* (Best Available Technique, BAT) som står för att den teknik som bäst begränsar verksamhetens negativa miljöpåverkan skall användas.⁴¹

I rapporten Aktionsplan för havsmiljö har det föreslagits åtgärder för att minska sjöfartens utsläpp av kväveoxider och andra luftföroreningar. Bland annat bör Sverige tillsammans med andra länder inom EU och inom IMO, driva krav på utsläpps begränsande åtgärder på nya fartyg och ytterligare stimulera eftermontering av reningsutrustning på existerande fartyg.⁴²

Miljöbalkens regleringar av miljöfarliga verksamheter bygger på ett system med individuell tillståndsprovning och kontroll. De verksamheter som kräver tillstånd anges i en förteckning under miljöbalken. För att ett tillstånd skall beviljas måste försiktighetsprincipen och principen användandet av bästa möjliga teknik vara uppfyllda. I tillståndsbedömningen prövas verksamhetens möjligheter att vidtaga skyddsåtgärder och andra åtgärder för att minimera utsläpp och andra

³⁹ Direktiv 2004/26/EG för kombinerade utsläpp av kolväten och kväveoxider.

⁴⁰ http://miljomal.nu/om_miljomalen/bakgrund.php 08.01.10.
http://miljomal.nu/las_mer/rapporter/deFacto/deFacto2005.pdf 08.01.11.

⁴¹ Birnie och Boyle, 80-85.

⁴² Sjöfartsverket et al, 7.

störningar på miljön. Samtidigt innebär det att verksamhetsutövaren genom tillståndets rättskraft, skyddas mot olika former av ingripande i efterhand. Rättskraften omfattar endast de saker som prövats i tillståndet.⁴³ Vid sidan av tillståndssystemet används i svensk rätt ett antal ekonomiska styrmedel för att begränsa utsläppen till luft.⁴⁴

Bestämmelser om sjöfartens utsläpp har införlivats i den svenska rätten genom internationella konventioner och EG-direktiv. Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innehåller bestämmelser om bland annat förbud mot utsläpp av föroreningar, om fartygs konstruktion, avfallshantering, tillsyn, ansvar och sanktioner.⁴⁵ Lagen ställer krav på regelbundna besiktningar av svenska fartyg och på inspektion av utländska fartyg, i de fall Sjöfartsinspektionen finner anledning.⁴⁶

Sjöfartsverkets föreskrift om åtgärder mot förorening från fartyg⁴⁷ innehåller omfattande och detaljerade regler om bland annat luftföroreningar. Dessa bestämmelser överensstämmer med de krav som uppställs i MARPOL Annex VI. Reglerna som omfattar användningen av svavelhaltiga marina bränslen, försäljning och överlåtelse regleras i förordningen om svavelhaltigt bränsle.⁴⁸

Det svenska systemet består även av farledsavgifter. Avgifterna baseras på fartygets storlek och på lastat och lossat gods. En viss del av farledsavgiften baseras på svavelhalten i bränslet, det så kallade svaveltillägget. Särskilda föreskrifter har införts om villkor för sådana miljödifferentierade farledsavgifter.⁴⁹ Vad gäller kväveoxidutsläpp får fartyg rabatt på den första delen av farledsavgiften om fartygen har installerat utrustning som reducerar dessa utsläpp.

Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled⁵⁰ reglerar främst förhållanden rörande allmänna farleder och hamnar. Enligt den svenska rätten har i princip alla fartyg i mån av plats, rätt att komma in och lägga till i de hamnar som är allmänna. Men i ett avgörande från 2003 godkände Miljööverdomstolen Helsingborgs miljönämnds förelägganden om användandet av reningsteknik på de fartyg som regelbundet anlöpte hamnen. Miljönämndens föreläggande hade motiverats med hälsoskäl, och att risk för att miljö kvalitetsnormen överskreds förelåg. Åtgärderna för att minska utsläppen hade i de individuella fallen har godtagits av rederierna avseende kostnad och teknik. Miljöbalken kan således tillämpas på sjöfarten. Miljööverdomstolen konstaterade att fartygstrafiken i det aktuella fallet inte var att beteckna som miljöfarlig verksamhet enligt definition i 9 kap § 1 Miljöbalken. Men fartygstrafiken kan likväl falla under balkens

⁴³ Sjöfartsverket et al, 22.

⁴⁴ Sjöfartsverket et al, 25.

⁴⁵ SFS 1980: 424.

⁴⁶ Sjöfartsverket et al, 30.

⁴⁷ SJÖFS 2005: 8 omtryckt 2006:40, 4:e avdelningen.

⁴⁸ SFS 1998: 246.

⁴⁹ SJÖFS 1998: 13 ändrat genom SJÖFS 2004: 27.

⁵⁰ SFS 1983:293.

tillämpningsområde om den bedrivs på ett sätt som påverkar hälsoskyddet i en kommun. Detta gäller oavsett vilken flagg, det vill säga nationalitet, fartygen seglar under. Miljööverdomstolen konstaterade att flaggstatens kontroll inte hindrar Sjöfartverkets att, enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, ha det centrala ansvaret för hälso- och skyddsfrågor för sjöfarten. Det hindrar inte heller en kommunal nämnd från att ställa strängare krav på utsläpp från fartyg i enlighet med miljöbalken.⁵¹

Frågan om i vilken utsträckning strängare krav utöver de internationella överenskommelser som finns, som skulle kunna riktas mot utländska redare, förblir obesvarad. Att ställa krav på att fartyg måste uppfylla olika utrustningskrav vid anlöp till olika hamnar kan inverka konkurrensmässigt. Om strängare krav än de internationellt vedertagna principerna ställs av en hamnstat, bör dessa begränsas att avse villkor för tillträde till hamnar eller inre vatten. Regler som villkorar anlöp till hamnar är kontroversiella ur ett internationellt perspektiv och skulle kunna strida mot artikel 300 i havsrättskonventionen. Miljööverdomstolen klargör dock i sitt avgörande att en lokal miljönämnd i en hamnstat har rätt att ställa krav på fartyg som regelbundet anlöper hamnen om det behövs för skydd för människors hälsa. MARPOL 73/78 hindrar i sig inte en kuststat från att med rättsliga medel säkerhetsställa att kuststatens miljölagstiftning efterlevs. Konventionens annex VI som behandlar luftföroreningar från fartyg var inte i kraft vid tiden för domens avgörande.⁵²

⁵¹ MÖD M 8471/03.

⁵² MÖD M 8471/03.

5 Handel med utsläppsrätter

Syftet med detta kapitel är att beskriva de tilltänkta förslagen och framställa den juridiska problematik som kan uppstå. Djupare diskussion om ett öppet eller slutet handelssystem och om de rättsliga svårigheterna följer längre fram i examensarbetet.

5.1 Allmänt om styrmedlet handel med utsläppsrätter

Med ett styrmedel som tak kan en handel med utsläppsrätter uppnå miljömål på ett kostnadseffektivt sätt. Med ett tak menas en administrativ åtgärd som anger en gräns för hur mycket som lagligt får släppas ut inom ett bestämt ekosystem från en utsläppskälla. Handeln skall verka som en drivfjäder för att inblandade aktörer skall uppmuntras att vidtaga kostnadseffektiva åtgärder och samtidigt uppnå miljömässiga resultat. Taket kan ibland utformas så att det sänks i etapper tills ett överenskommet mål uppnås. Ett handelssystem med utsläppsrätter är främst ett amerikanskt system som utvecklats för cirka 20 år sedan. Handeln utvecklades bland annat eftersom de uppställda miljö kvalitetsnormer som fanns, inte räckte till för att åtgärda gränsöverskridande utsläpp. Under en tjuugoårsperiod har utsläppen halverats.⁵³

Aktörer som deltar i handelssystemet måste ändå ta hänsyn till de miljökrav som finns uppställda i övrig miljölagstiftning. Om handeln med utsläppsrätter kolliderar med andra miljökrav är det viktigt att detta justeras juridiskt. Målet är att annat miljöskydd inte åsidosätts på grund av införandet av ett handelssystem. Denna form av styrmedel är skapat för storskaliga utsläppsproblem över landsgränser. Det är inte bara USA, som har erfarenhet av en sådan handel. Dagens handel med koldioxid omfattar hela EU och är ett relativt effektivt sätt att införa miljömässiga åtgärder utan att snedvrیدا någon form av konkurrens, som enligt artikel 87.1 Romfördraget, är förbjudet. EU:s lagstiftning tillåter tre former av stödåtgärder: investeringar, driftstöd samt horisontella miljöstödjande åtgärder. Dessa stödåtgärder godkänns av EU-kommissionen genom att de definieras som följande:

*”Stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”.*⁵⁴

⁵³ SOU 2000:45. *Handla för att uppnå klimatmål*. Bilaga 3, 245-256.

⁵⁴ Artikel 87.3 Romfördraget.

Kollision med denna regel sker endast när nationella regleringar undantar vissa branscher från kravet på att utsläppsrätterna måste köpas mot ett vederlag.⁵⁵

5.2 Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfarten

Utredningen, *Handel med utsläppsrätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*, föreslår av två alternativ, ett öppet och slutet handelssystem. Det öppna handelssystemet skall omfatta både sjöfartssektorn och landbaserade anläggningar inom industri- och energisektorerna. Det slutna handelssystemet skall endast omfatta sjöfarten. Båda systemen skall kunna tillämpas för skilda geografiska avgränsningsområden och systemet skall kunna tillåta andra länder eller regioner, som ursprungligen inte är med, att ansluta sig. Det behöver inte heller enbart vara stater som ansluter sig, utan även en region kan använda sig av den administration och certifieringen som byggts upp och godkänts. Ett fartyg som anslutit sig till ett europeiskt system skulle exempelvis, utan att genomgå en separat prövning, kunna generera utsläppskrediter och handla i ett amerikanskt handelssystem. Stordriftsfördelar kan på så vis tas till vara och de samlade anpassningskostnaderna sänkas. Både det öppna och slutna handelssystemet skall vara utformat så att de överensstämmer med internationella åtaganden.⁵⁶

5.2.1 Det öppna handelssystemet

Det öppna handelssystemet förutsätts vara frivilligt att delta i för sjöfarten. Fartyg med låga utsläppsnivåer skapar krediter som sedan kan sparas och säljas till landsidan. Efterfrågan från land skapas genom att regelverket för stora anläggningar inom industri- och energisektorerna förändras. Den kan också skapas genom att stater köper in krediter för landsidans eller samhällets räkning. Antalet krediter styrs av en referensnivå och hur stor utsläppsminskning som sker inom ett bestämt geografiskt område. Referensnivån motsvarar de utsläpp som nya fartyg, enligt Annex VI i MARPOL, får släppa ut. Redare med fartyg som satsat på långtgående rening får tillgodoräkna sig krediter fullt ut på samma sätt som när de gör miljöinvesteringar efter att systemet införts. Genom att sammanföra land och sjöfart skall även en form av växelkurs införas mellan utsläppskrediter på sjöss och på land.

⁵⁵ SOU 2000:45 bilaga 3, 245-260.

⁵⁶ Sjöfartsverket et al, 43- 63.

Det öppna systemet har i stort diskuterats utifrån fem tillvägagångssätt:⁵⁷

- *Ett likformigt system för landanläggningar och sjöfarten*, det vill säga båda deltar på lika villkor. Detta bedöms inte möjligt att på en kort eller medellång sikt kunna införas i Europa då detta inte överensstämmer med existerande internationella regelverk på både sjö- och landsidan.
- *Utsläppsbubbla för land - frivillighet för sjöfarten*. Större landanläggningars tillståndsvillkor för svavel- och kväveoxider justeras eller upphävs. Handel mellan anläggningar tillåts och sjöfarten är med på frivillig basis. Omfattande ändring av EU: s miljölagstiftning krävs.
- *Nya tillstånd på land - frivillighet för sjöfarten*. Detta alternativ bygger på att det vid prövning av nya anläggningar och vid omprövning av befintliga anläggningar ställs hårdare krav än vad som annars skulle ha ställts. Tidsramen för detta alternativ beror på hur omfattande ändringar som krävs av EG-direktiv och lagstiftningen i medlemsländerna. Handeln med utsläppskrediter kommer att ta ett par år att utvecklas och den kan ökas i takt med att fler anläggningar blir föremål för omprövning.
- *Landkrav på köp av utsläppskrediter - frivillighet för sjöfarten*. Ett sätt att kringgå behovet av stora anläggningar i nuvarande regelverk är att föreskriva att alla större anläggningar med nuvarande regelverk tvingas köpa visst antal utsläppskrediter. Frivilligt deltagande fartyg får sälja reduktioner under angiven referensnivå. Mindre ändringar i lagstiftningen krävs men sammanfattningsvis utgör detta alternativ ingen direkt handel med utsläppsrätter.
- *Stater köper utsläppsrätter från sjöfarten*. Ett sätt att undvika direkt ökade kostnader för landanläggningar är att berörda stater åtar sig reduktionskostnader genom att köpa utsläppsrätter från redare vars fartyg trafikerar visst geografiskt område, exempelvis Östersjön. Åtagandet av köp skulle baseras på folkmängd, BNP eller utsläpp. Medlemsländerna skulle även frivilligt kunna ta på sig att köpa viss volym utsläppsrätter.

5.2.2 Det slutna handelssystemet

Det slutna handelssystemet förutsätts vara obligatoriskt för sjöfarten. Det innebär att fartyg med utsläppsprestanda under en viss nivå tjänar utsläppskrediter som kan sparas och utnyttjas för annat fartyg med sämre miljöprestanda inom den egna flottan eller säljas till redare med fartyg som

⁵⁷ Sjöfartsverket et al, 42, 47, 72.

har utsläpp över den definierade nivån. En avräkning sker vid varje anlop till en hamn inom avgränsningsområdet. Detta görs genom en beräkning av faktiska utsläpp (i förhållande till referensnivån) sedan föregående hamn eller sedan fartyget seglade in i begränsningsområdet. Systemet skall bygga på samma principer som det öppna systemet men någon växelkurs skall inte användas. Referensnivån inom det slutna handelssystemet anger den nivå över vilken fartyg behöver köpa utsläppsrätter. Fartyg med emissioner under referensnivån kan säljas utsläppsrätter. Dessa referensnivåer definieras av Annex VI i MARPOL.⁵⁸

Det slutna handelssystemet kräver att det byggs upp ett internationellt regelverk. Detta kan ske i form av överenskommelser mellan deltagande länder, men ett EG- direktiv skulle vara att föredra. På gemenskapsnivå anser utredningen att beslutet om ett införande av ett slutet handelssystem inte bör tas upp som en skattefråga utan istället behandlas som de miljöstyrande farledsavgifterna. Även om systemet i ett startläge endast omfattar redare skall möjligheter att utöka handeln finnas. Andra aktörer skall även på sikt kunna delta. Det kan exempelvis vara företag som inte är rederier men som vill marknadsföra sig som utsläppsneutrala eller organisationer som vill kompensera för sina resor genom att köpa utsläppsrätter inom sjöfarten. Regelverket kan på så sätt utvecklas i takt med att efterfrågan på sjöfartens utsläppsrätter ökar.⁵⁹

⁵⁸ Sjöfartsverket et al, 42 ff.

⁵⁹ Sjöfartsverket et al, 52, 63.

6 Erfarenheter av handel med utsläppsrätter

Detta kapitel berör handeln av utsläppsrätter med koldioxid och ingår med anledning av införandet av en ny handel med utsläppsrätter. För att kunna diskutera för- och nackdelar med ett handelssystem, kan utvärderingar av ett befintligt system vara användbara. Detta kapitel ligger således till grund för en jämförande diskussion i examensarbetets elfte kapitel.

6.1 Handel med utsläppsrätter av koldioxid

EU införlivade Kyotoprotokollet på gemenskapsnivå genom handelsdirektivet.⁶⁰ Detta direktiv utformades genom en politisk samsyn mellan EU: s medlemsstater och lämnar öppningar för varje medlemsstat att utforma sitt eget nationella regelverk. EU- kommissionen har startat en process för att förtydliga dess riktlinjer och skapa ökad enighet. Genom ett regeringsuppdrag redovisade Energimyndigheten och Naturvårdsverket en rapport om erfarenheter av EU: s handelssystem. Rapporten, *Handel med utsläppsrätter - erfarenheter för införandet av EU: s handelssystem*, innehåller synpunkter på lagtillämpning och förslag till förbättringar. Rapporten fokuserar på frågeställningar och problem som redovisats under det praktiska arbetet av handelssystemets införandet.⁶¹

Alla verksamheter som omfattas av handelssystemet var tvungna att senast den 1 januari 2005 ha ett särskilt tillstånd för utsläpp av koldioxid. Länsstyrelsen tillhandahöll dessa tillstånd. För att få tillståndet skulle utsläppen på ett tillförlitligt sätt kunna övervakas och rapporteras. Rätten till utsläppen tilldelades utan avgift till dem som var i drift innan den 16 juli 2004. Det var innan den svenska fördelningsplanen för handelsperioden år 2005-2007 lämnades till EU-kommissionen. Efter detta datum fick nya anläggningar endast tilldelning av utsläppsrätter när tillstånd om koldioxidutsläpp och erforderligt tillstånd enligt Miljöbalken fanns. Tilldelningen av tillstånd för koldioxidutsläpp för de nya anläggningarna begränsades.⁶²

⁶⁰ Direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

⁶¹ Naturvårdsverket och Energimyndigheten. *Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införandet av EU: s handelssystem*. (2005) 7-12. Anges hädanefter Naturvårdsverket och Energimyndigheten plus sidhänvisning.

⁶² Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 16.

Ett av kraven för tillstånd är att verksamhetsutövaren årligen måste inkomma med rapport för föregående års utsläpp. Rapporten verifieras sedan av en kontrollör.⁶³

Det har ställts krav på att medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter att genomföra bestämmelserna i handelsdirektivet. Svensk förvaltning har valt att fördela ansvaret och arbetsbörda på ett antal myndigheter. Naturvårdsverket har haft det övergripande ansvaret för tilldelningen av utsläppsrätter och varit tillsynsmyndighet. Energimyndigheten har haft som uppgift att före register över handeln med utsläppsrätter.⁶⁴

6.1.1 Juridiska synpunkter

Införandet av lagstiftningen präglades av stor tidspress och begränsad tillgång till klara riktlinjer. Insatser fick påbörjas innan erforderlig lagstiftning fanns och det försvårade såväl myndigheternas eget arbete som den vägledning som skulle utföras av länsstyrelserna till verksamhetsutövarna. I den grundläggande EU-lagstiftningen fanns behov av både förtydligande och förändringar. I många fall kunde bestämmelserna som blev föremål för tolkning preciseras antingen i andra EU-dokument eller nationell lagstiftning. Eftersom detta inte gjordes blev resultatet olika definitioner och tolkningar av regelverket bland medlemsstaterna.⁶⁵

Kompletteringar inom lagstiftningen behövdes både på EU-nivå och nationell nivå. Definitionen av en verksamhetsutövare, enligt 1 kap 2 § i lagen om utsläpp av koldioxid,⁶⁶ är bred och skapar problem i praktiken. Definitionen öppnar upp för att flera subjekt kan omfattas av begreppet verksamhetsutövare inom samma anläggning. Ansvaret och skötseln av anläggningen är i vissa fall svåra att precisera mellan olika aktörer. Utredningar av större karaktär kan därför behövas för att kunna bedöma vilken verksamhetsutövare som övervakar och kontrollerar anläggningens utsläpp. I vissa fall blev resultatet att en ansvarig aktör inte kunde fastställas eftersom ingen inom verksamheten hade en sådan självständig roll att fatta beslut om övervakning och rapportering som krävdes. Detta gör att handelssystemet inte fungerar som ursprungsförslaget. En omformulering av begreppet verksamhetsutövare behövs så att varje anläggning endast kan ha en ansvarig som sedan har rätt att få tilldelning av utsläppsrätter. Den som är att anse som verksamhetsutövare måste alltså både kunna övervaka och rapportera utsläpp för att en regelrätt fördelning skall kunna ske.⁶⁷

⁶³ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 16, 38.

⁶⁴ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 21.

⁶⁵ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 7, 22.

⁶⁶ SFS (2004: 656).

⁶⁷ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 9, 32.

6.1.2 Anläggning och verksamhetsutövare

Det framgår av 2 kap § 1 i lagen om utsläpp av koldioxid att tillstånd kan avse en del av en anläggning. Denna formulering har sedan tolkats så att möjlighet att dela upp en anläggning finns, om även samma ägare befinner sig inom samma område. Om sökanden inkommer med flera olika ansökningar kan detta leda till en större tilldelning i jämförelse med en enhetlig ansökan för hela produktionsanläggningen. Denna rätt att dela upp anläggningen är fortfarande oklar trots att en specialmotivering gjordes i propositionen 2004/5:18. En enklare lösning skulle, enligt rapporten, vara att ta bort möjligheten att dela upp anläggningen.⁶⁸

Verksamhetsutövaren skall inkomma med en verifierad utsläppsrapport. Möjligheter finns att spärra kontot för utsläppsrätter om årsrapport inte inkommer eller om den ackrediterade kontrollanten inte anser sig kunna intyga anläggningens årsutsläpp. I nuvarande lagstiftning eller förarbeten till lagen finns inget förtydligande. Det är oklart om verksamhetsutövaren skall tvingas lämna tillbaka utsläppsrätter eller om böter kan utfärdas. Om utsläppen inte är kända kan tillsynsmyndigheten inte på ett adekvat sätt utfärda böter. Frågan är inte heller klar om en eventuell spärr av användning av utsläppsrätter skall gälla tidsbegränsat eller tillsvidare. Det finns heller ingen utsläppskälla att värdera utsläppen mot, vilket resulterat i att Naturvårdsverket har svårigheter att fastställa en rimlig utsläppssiffra för verksamhetsutövaren.⁶⁹

6.1.3 Prövning och överklagan

Överklagningsförfarandet är uppdelat i tillstånds- och tilldelningsärende. Beslut angående tillstånd, tilldelning och tillsyn inom handelssystemet uppdelades mellan länsrätt och miljödomstol. Miljödomstolarna skulle kunna handha alla dessa ärenden och Naturvårdsverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, skulle kunna överklaga tillståndsbeslut fattat av länsstyrelsen.⁷⁰ Att låta miljödomstolarna handha alla överprövningar kan innebära följande fördelar:

- Dessa instanser har erfarenhet av miljörettsliga, miljömässiga och tekniska bedömningar av de anläggningstyper som omfattas av handelssystemet. De rättsfrågor som prövas har stark anknytning till eller omfattas av miljöbalkens bestämmelser.
- Vikten av att skapa enhetlighet inom systemet gör att en instans bör sköta allt. Risken minimeras att det uppstår olika praxis vid bedömningar av frågor som hänger samman.

⁶⁸ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 9, 34.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 9.

- Själva handelssystemet är relativt oprövat och består av en svårtillgänglig regelmassa vilket gör att relativt få fall överprövas. Överinstanserna bedöms inneha rätt kompetens för att handlägga dessa frågor. Dålig kvalitet på avgöranden, ojämn praxis och skilda bedömningar i likartade frågor bör inte riskeras i vid tillståndsprovning och tilldelning.⁷¹

Lagstiftarens avsikt var att tillståndsprovningen skulle vara en miljöbedömning medan tilldelningsbesluten tillhörde allmänna förvaltningsärenden. Erfarenheten visar att även tilldelningen av utsläppsrätter innehåller miljörättsliga, miljömässiga och tekniska bedömningar. Tilldelning kan ske innan själva tillståndet slutligen avgjorts. Även beslut gällande valet av bästa tillgängliga teknik kräver miljömässiga och tekniska kunskaper. Dessa beslut handläggs av länsrätten. Vem som kan anses vara verksamhetsutövare kan komma att avgöras i både länsrätt och miljödomstol och samma verksamhetsutövare kan erhålla dubbel tilldelning för samma anläggning.⁷²

6.1.4 Ändring av lag och förordning

Ändringar har gjorts i Miljöbalken genom att de verksamheter som omfattas av handelssystemet inte skall regleras i Miljöbalken. Meningen är att handelssystemet ensamt skall verka som styrmedel i dessa frågor. Utredningen om erfarenheter av EU: s handelssystem anser att förordning om utsläpp av koldioxid⁷³ behöver ändras. Den nyare förordningen, (2004:1205) har medfört tolkningssvårigheter och ytterligare förändringar bör ske. Enligt utredningen uppstår svårigheter gällande rena definitionsbegrepp som framkommit genom förordningens tillämpning. Även de administrativa delarna skapade problem i form av tilldelningen av utsläppsrätter och tillståndsprocessen. Övervakning, rapportering och verifiering introducerades inom handelssystemet. I svensk rätt skall alla kontrollörer vara ackrediterade enligt lagen om teknisk kontroll⁷⁴. Genom att införa dessa krav har antalet möjliga kontrollörer från andra medlemsstater minskats. Kontroll och verifiering inom handelssystemet skulle underlättas om EU: s medlemsstaterna samarbetade och lagstiftade så att alla medlemsstater tillåts utföra kontroller.⁷⁵

⁷¹ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 36.

⁷² Proposition 2003/04: 132, *Handel med utsläppsrätter I*, 32-33.

⁷³ SFS 2004:567.

⁷⁴ SFS 1992:1119.

⁷⁵ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 12.

7 Rättsliga svårigheter med en utsläppshandel som inkluderar sjöfarten

En utsläppshandel som inkluderar sjöfart kan innebära rättsliga svårigheter. Syftet med detta kapitel är att beskriva innebörden av de regleringar och faktorer som kan vara väsentliga vid införandet av en utsläppshandel. Fartyg är rörliga utsläppskällor av internationell karaktär vilket gör att rättsliga lösningar kan vara svåra att hitta på grund av staters suveränitet och jurisdiktion.

7.1 Jurisdiktion

Havsrätten är en viktig del av folkrätten. Den effektiva kontrollen som en stat kan utföra hänförs till vilken del av havet ett fartyg rör sig eller befinner sig i. Den internationella rätten delar in havet i zoner. Det är sedan zonerna som reglerar staternas jurisdiktion. Starkast jurisdiktion har en stat närmast land, i form av inre vatten och territorialhav. Längre ut från land, följer den exklusiva ekonomiska zonen och sedan kontinentalsockeln. Efter dessa zoner kommer det så kallade fria havet eller internationellt vatten.⁷⁶

En sjötransport kan löpa över många nationsgränser och zoner. Det gör att det blir problematiskt när regleringar för utsläpp skall införas eller ansvar utkrävas. Särskilt svårt blir det när bestämmelser om utsläpp på internationellt vatten skall införas eftersom det är utanför staters territoriella kontroll. Inom folkrätten är det fria havet ett gemensamt utrymme där samtliga stater måste samsas. Även staters möjlighet att kontrollera sina egna och andra staters fartyg begränsas.⁷⁷

Det är ibland även svårt att fastställa under vilken flagg fartyget seglar, vem som är den verkliga ägaren eller vem som är ansvarig för fartyget eller transporten. Exempel gällande Kyotoprotokollet eller UNFCCC⁷⁸ är de flesta skepp registrerade i länder som inte är bundna till konventionen eller efterföljande protokoll. Beroende på vilken form avtalet har är ansvaret fördelat på olika aktörer. Beroende på om det är exempelvis är resecerteparti, ett tidscerteparti eller en bareboatuthyrning är olika ansvar fördelade på olika aktörer. Detta kan också leda till att ansvaret kan vara svårt att fastställa.⁷⁹

⁷⁶ Linderfalk, 61.

⁷⁷ IMO, 145.

⁷⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change.

⁷⁹ IMO, 145.

7.2 Rätten till oskadlig genomfart

Rätten till oskadlig genomfart gäller för alla typer av fartyg i allt territorialhav och inre vatten. Fartyget har rätt att passera genom ett territorialhav och i vissa fall inre vatten oavsett om det har för avsikt att anlöpa hamn eller inte. Två krav måste dock vara uppfyllda:

- Genomfarten måste vara oavbruten och skyndsam. Exempelvis kan fartyget inte gå in i en annan stats territorialhav och dra trål och sedan rättfärdiga detta genom att yrka oskadlig genomfart.
- Genomfarten måste kunna betraktas som oskadlig- den får inte störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.⁸⁰

Kuststaten har normalt rätt att tillfälligt suspendera rätten till oskadlig genomfart i särskilt utvalda områden, om detta bedöms vara av väsentlig betydelse för statens säkerhet exempelvis vid militära övningar. Denna rätt kan inskränkas om stater, gemensamt enligt folkrätten, anser att det inom vissa områden är viktigt att skydda den internationella sjöfarten. Då görs detta i form av internationella sund. I ett internationellt sund kan således aldrig rätten till oskadlig genomfart suspenderas.⁸¹

Med rätten till oskadlig genomfart följer även vissa skyldigheter för kuststaten. Först och främst får inte åtgärder vidtagas som faktiskt hindrar ett fartygs oskadliga genomfart. Kuststaten har däremot rätt att genom antagande av nationella rättsnormer reglera formen för genomfarten. Exempelvis kan kuststaten ålägga fartyg över ett visst tonnage eller med en viss typ av last att på förhand anmäla när fartyget inkommer på statens territorialhav. Detta blir en hårfin balans eftersom kuststaten inte får ställa så krävande eller omfattande krav att rätten till oskadlig genomfart i praktiken omintetgörs.⁸²

Rätten till oskadlig genomfart innebär för de passerande fartygen en rätt till fri navigering inom kuststatens territorialhav, men nationella möjligheter att reglera genomfarten finns. Om passerande fartyg inte lever upp till de villkor som är uppställda eller genomfarten bedöms som skadlig har kuststaten möjligheter att förhindra sådan genomfart. Kuststaten har rätt att kvarhålla fartyg eller personer ombord.⁸³

⁸⁰ Linderfalk, 55 ff.

⁸¹ Enligt Havsrättskonventionen art 25 § 3, art 45 § 2

⁸² Enligt Havsrättskonventionen art 24 § § 1-2

⁸³ Enligt Havsrättskonventionen art 18 § 1, art 21, art 25 §§ 1-2. Malanczuk.P., *Akehurst's modern introduction to international law*. (London: Routledge, 7: e uppl, 1997), 176.

7.3 Ansvarsfördelning mellan stater

Ett fartyg har genom sin flagg en identitet. Genom att en stat är fartygets flaggstat innebär detta folkrättsligt att den staten har vidgående jurisdiktionskompetens över fartyget när det befinner sig på det fria havet. Flaggstatens jurisdiktion är i princip exklusiv och kan inskränka andra staters jurisdiktion. En kuststat har dock alltid rätt att ta tillvara sina egna intressen exempelvis förhindra kollisioner eller skydda egna medborgare. I det fria havet har en kuststat även rätt att utöva tvångsmedel över ett främmande skepp, enligt *International Convention to the Intervention on the High Seas in Case of Pollution Casualties*.⁸⁴

Enligt äldre bestämmelser inom den internationella rätten var fartyget bundet till flaggstatens lagstiftning. Folkrättsligt ställdes det inga krav på lagstiftningen i sig. Nuvarande regler inom den internationella rätten ger uttryck för att det måste finnas en reell koppling mellan fartyg och flaggstat. Detta reglerades för att undvika att fartyg registreras i länder på grund av bekvämlighetsflagg ("flags of convenience"). Dagens skärpta regleringar för att undvika bekvämlighetsflagg, har införts på grund av ett flertal skäl. Ett skäl är de stora oljekatastroferna, exempelvis *Torrey Canyon* som förläste utanför Englands kust år 1967 eller *Amoco Cadiz* som orsakade svåra miljöskador utanför Bretagnes kust år 1978. Då ansågs att risken för sådana oljeskador och övriga skador var betydligt större om fartygen inte var ordentligt registrerade och att regelbundna kontroller på fartygens kvalitet skulle genomföras. Detta resulterade bland annat i att *Fartygsregistreringskonventionen* kom till år 1986. Idag har ett flertal länder registreringsplikt för sina fartyg.⁸⁵

Hamnstaten har en relativt stor möjlighet att kontrollera och reglera de fartyg som befinner sig i statens hamnområde. Kuststatens möjlighet att reglera fartyg på grund av miljömässiga skäl är däremot mer begränsad. Det är betydligt fler kuststater som berörs av utsläpp eftersom fartyg kan passera många territorialhav och inre vatten på väg till slutmålet, utan att anlöpa hamn. Kuststaten kan införa bestämmelser för fartyg i syfte att skydda miljön eller känsliga havsområde.⁸⁶ Syftet kan även vara kontroll av transportleder med anledning av säkerhet och miljön för kuststaten⁸⁷ eller slutligen, förbjuda utsläpp av föroreningar.⁸⁸

⁸⁴ Falkanger, 47

⁸⁵ Ibid., 54

⁸⁶ IMO resolution A720

⁸⁷ Artikel 22 Havsrättskonventionen

⁸⁸ Artikel 4(3) London Dumping convention, artikel 4(2) MARPOL och artikel 21 Havsrättskonvention

8 Andra alternativ att minska och kontrollera utsläppen av svavel- och kväveoxider

Det har gjorts försök för att minska utsläppen från fartyg. Förslagen och åtgärderna i detta kapitel kan ses som komplement till förslaget om en utsläppshandel eller som självständiga alternativ. Meningen är inte att fördjupa sig i alla åtgärderna som presenteras eller strukturera upp helt nya system. Detta kapitel syftar till att illustrerar andra insynsvinklar och lösningar än en utsläppshandel.

8.1 Frivilliga metoder och samarbeten

Samarbete är ett sätt att genom frivilliga överenskommelser och åtgärder åstadkomma ett resultat. En väg att gå är överenskommelser mellan vissa hamnar och fartygsägare. I Oslo har den lokala hamnmyndigheten och nio fartygsägare kommit överens om att fartygsägarna skall använda sig av bränsle med låg svavelhalt när de kommer inom Oslos hamnområde. Liknande överenskommelser skulle kunna göras med fler fartygsägare och fler hamnar. Om detta görs kan det sedan leda till att fartygsägare kan ställa krav på dem som bygger fartygen att använda sig av den teknik som finns för att minska utsläppen.⁸⁹

Ett annat samarbete som kan leda till resultat är *Clean Shipping Project*. Det är ett projekt mellan Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västra Götalandsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund och Business Region Göteborg. De har bland annat lanserat ett dokument, så kallade *Clean Shipping Criteria*, där kriterier i form av miljökrav på bränslen, kemikalier och reningsutrustning från fartyg finns formulerade.⁹⁰

Sammanställningen av miljömässiga krav i *Clean Shipping Criteria* är ett sätt att skapa en förändring genom att multinationella företag ställer krav på sina transporter. På så sätt styrs marknaden efter utbud och efterfrågan eftersom den som uppfyller kraven kan få fördelar genom fler transporter, längre kontrakt och gott rykte. Projektet med Clean Shipping har under det senaste året besökt de 25 största export- och importföretagen som täcker de dominerande branscherna i svensk industri. Ett flertal stora svenska företag såsom ABB, Astra Zeneca och Tetra Laval har förklarat sig villiga att försöka driva de miljökrav som uppställts i *Clean Shipping Criteria*. Målet är att sprida kraven till export- och importindustrin inom Europa och övriga världen. Genom att skapandet av enhetliga kriterier kan företagen få

⁸⁹ IMO, 149.

⁹⁰ http://www.cleanshippingproject.se/pdf/Press_svensk071106.pdf 07.11.02, 08.01.12.

kunskap om hur de kan ställa rimliga och effektiva krav på sjötransporterna.⁹¹

8.2 Skatter och avgifter

Farledsavgifterna i Sverige syftar i första hand till att finansiera en stor del av Sjöfartsverkets verksamhet. Som en del av det miljömässiga arbetet har dessa avgifter miljödifferenterats. Utvecklingen av detta har dock gått långsamt och potentialen för ytterligare utökning anses vara begränsad. I Norge infördes en kväveoxidskatt/avgift den 1 januari 2007. Detta är ett starkare styrmedel än de svenska farledsavgifterna eftersom det är en skattemässig åtgärd. Kväveoxidskatten är tillräckligt hög för att motiverar långtgående utsläppsrening av de fartyg som tillbringar en större del av transporten inom det avgiftsbelagda området. Fartyg och anläggningar kompenseras sedan genom bidrag till kvävereducerande åtgärder. 80 % av de intäkterna som den norska staten får in på avgifterna beräknas gå åter till olika kompensande åtgärder. Avgiften tas endast ut på norskt territorialhav liksom på inrikestrafik även om delar av den sker utanför norskt territorialhav.⁹²

Skatter och avgifter är ett effektivt styrmedel med större direkt styrpotential än farledsavgifterna eller en utsläppshandel. Problemet med sjöfartens internationella karaktär kvarstår dock då det praktiskt innebär svårigheter att tillämpa nationella skatter på internationell sjöfart. En utveckling av en sådan form av avgift eller internationell skatt på europeisk nivå är inom den närmast framtiden svår att se eftersom EU:s medlemsstater ännu inte kunnat enas om ett sådant utförande.⁹³

⁹¹ http://www.cleanshippingproject.se/pdf/CSP_final.%20sept%2007.pdf 07.11.03, 08.01.12.

⁹² Sjöfartsverket et al, 80-84.

⁹³ Sjöfartsverket et al, 80-84.

8.3 Miljömässigt bästa tillgängliga teknik

Med undantag av inslag i ett fåtal regleringar, har sjöfarten exkluderats från skyldigheten enligt principen om användandet av miljömässiga bästa teknik. Flygplan som även är rörliga utsläppskällor av internationell karaktär, har inte undantagits från åtagande om att använda miljömässigt bästa teknik. Att ålägga rederierna att använda sig av dagens teknik skulle resultera i en förbättring av utsläppsnivåerna av svavel- och kväveoxider. (För ökad förståelse om hur stora utsläppsreduceringar som skulle åstadkommas hänvisas läsaren till bilaga B.) Den teknik som finns idag är dyr och innebär stora kostnader för de rederier som måste förbättra äldre fartyg eller köpa nya med miljömässigt bättre teknik. Men att det innebär stora kostnader får således inte hindra miljömässiga åtgärder.⁹⁴

En argumentation till stöd för principen om miljömässigt bästa teknik är rättsfallet om katalytisk avgasrening på färjorna i Helsingborgs hamn. Miljööverdomstolen gick på miljönämndens linje och domen innebär krav på användningen av katalytisk avgasrening, det vill säga dagens miljömässigt bästa tillgängliga teknik, inom Helsingborgs hamn. Kravet riktades mot framtida fartyg och mot allomfattande linjetrafik till och från Helsingborgs hamn oavsett vilken flagg fartyget seglar under. Miljööverdomstolen klargör i sin dom att en lokal miljönämnd i en hamnstad har rätt att ställa krav på de fartyg som regelbundet anlöper hamnen om det behövs för att skydda människors hälsa. Om fartygens verksamhet påverkar hälsosituationen inom kommunen kan miljönämnden med stöd av 26:9 MB och 2 kap MB förelägga om skyddsåtgärder eller begränsningar.⁹⁵

EU har med ett flertal regleringar och rättsfall poängterat vikten av en bra miljö. EG-domstolen har uttalat att miljöskyddet är en av gemenskapens viktigaste målsättning och har karaktären av tvingande hänsyn. Åtgärderna skall däremot vara nödvändiga, det vill säga åtgärden måste stå i proportion till dess uttalade syfte. Det finns långtgående exempel som skattelättnader för miljöbilar med argumentationen att tillverkningen av sådana bilar sker i alla medlemsstater. I det så kallade *Danska flaskmålet* fann domstolen att till och med diskriminering var befogat för att uppnå stora miljömål. Trots en ingripande åtgärd ansågs åtgärden ändå vara proportionerlig till syftet.⁹⁶

⁹⁴ Andersson et al, 16-20.

⁹⁵ MÖD M 8471-03.

⁹⁶ Mahmoudi. S. *EU: s miljö rätt*. (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2: a uppl. 203), 75 ff.

8.4 Praktiska åtgärder

Det bästa sättet att minska svaveloxider är att fokusera på bränslekvalitén. Det vanligaste bränslet är i dag tjockolja. Tjockoljan innehåller 1,5 % svavel medan de lättare dieselbränslena innehåller 0.2 % svavel. Med den teknik som utvecklas idag kan en reducering av både svavel- och partikelutsläppen göras. Tekniken kan liknas vid dieslbilars partikelfilter och skall även på sikt kunna reducera utsläppen av kväveoxider.⁹⁷ Metod som kallas *Sea water Scrubbing*, eller på svenska scrubbteknik, är fortfarande på testnivå men möjliggör för fartyget att använda en form av gasrengöring istället för olja med låg svavelhalt. Svagheten med tekniken är att när svavelhalten sänks, höjs kväveoxidhalten. Utvecklingen av ett antal tekniker har resulterat i en kompromiss av svavel- och kväveoxidutsläpp. I många fall kan filter förhindra eller minska utsläppen, vilket redan har installerats i många fartygs skorstenar. Tekniken som utvecklas måste kunna användas på både nya och gamla fartyg. Om tekniken enbart kan användas på nya fartyg kommer utsläppen minska i långsammare takt.⁹⁸

Den nya tekniken inom sjöfarten är enkel att använda och har en låg driftskostnad. Även förespråkare från sjötransporten anser att det är hög tid för sjöfarten att ta sitt miljöansvar. Tillverkarna av sjöfartsmotorer och rederierna har båda ett ansvar som de hitintills har undvikit. En handel med utsläppsrätter utesluter inte rederiernas eget miljöarbete och att företagen måste rusta sig för framtiden. Hitintills har det inte funnits något tryck på rederierna att miljöanpassa och förändra, varken från kunder eller politiker. En annan orsak kan vara att drivkraften har saknats eftersom sjöfarten har väldigt låga halter av koldioxidutsläpp jämfört med andra transportformer.⁹⁹

⁹⁷ Granath. J. *Svavel bort med norsk svensk teknik*, Svenskt sjöbefäl 6/2007.

⁹⁸ Kalli et al, 40.

⁹⁹ Granath. J.

9 Fördelar och nackdelar med ett öppet respektive slutet handelssystem

Genom att redogöra för argument som stödjer både ett öppet och slutet handelssystem kan läsaren själv bilda sig en uppfattning till diskussionsdelen i examensarbetets elfte och tolfte kapitel. I detta kapitel återges de argument som förts i de remissyttranden som inkommit till utredningen om införandet av en handel med utsläppsätter av svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart.

9.1 Argument för ett öppet handelssystem och emot ett slutet handelssystem

Sveriges Redareförening (SRF) stödjer ett öppet handelssystem. De anser att EU på detta sätt får kontroll över svavel- och kväveoxidutsläppen och att detta system kan förväntas vara införlivat redan år 2010. Om systemet införlivas inom tidsramen kan sedan vidare nödvändiga åtgärder snabbt vidtagas. Det är det mest kostnadseffektiva sättet att vidta åtgärder och landindustrin kan genom detta system öka sin produktion utan att öka sina utsläpp. Sjöfarten erbjuds också ett alternativ med stor flexibilitet och lägre kostnader jämfört med andra alternativ. SRF är däremot emot ett slutet handelssystem. De menar att många medlemsstater skulle uppfatta avgiften som en skattefråga och därmed blockera den. Vidare framförs också argument för att ett slutet handelssystem strider mot Havsrättskonventionen. Havsrättskonventionen ger en hamnstat rätt att ta betalt för tjänster som utförs i hamnområdet. Hamnstaten har inte rätt att ta ut en avgift som relaterar till fartygets transport till hamnen eftersom det strider mot Havsrättskonventionens bestämmelser om skadlig genomfart.¹⁰⁰

SRF menar att det är tekniskt möjligt att skapa ett öppet handelssystem i enlighet med utredningen. Denna ståndpunkt bygger på inhämtad kunskap och erfarenheter från USA: s befintliga handelssystem. Ett demonstrationsprojekt har startats i samarbete med andra rederier i Europa på inrådan av EU- kommissionen som ska visa om ett handelssystem är möjligt att övervaka och kontrollera.¹⁰¹

SRF anser att det öppna handelssystem som inkluderar landanläggningar är mest effektivt. De betonar även vikten med frivillighet för att möjliggöra en

¹⁰⁰ Remissyttrande från Sveriges Redareförening till N2007/4548/TR, 2-4.

¹⁰¹ Ibid.

http://www.pwc.com/Extweb/challenges.nsf/docid/A11138E2DAE0D44C8025718800321DD6_071010,08.01.12

etablering systemet på kortast möjliga tid. Om detta inte sker på frivillig väg måste ett godkännande ske på internationell nivå, genom IMO. På grund av att förändringar inom den internationella rätten är en lång och utdragen process och med hög risk för att resultatet blir långt ifrån det ursprungliga målet, anser SRF att ett slutet handelssystem som endast omfattar sjöfart inte är tillräckligt effektivt. Ett frivilligt system är direkt förenligt med internationella åtaganden och skulle på så vis lättare kunna införlivas. Målet med handelssystemet skulle även vara att alla som vill vara med eller befinner sig inom handelsområdet, både landanläggningar och sjöfart, skall kunna delta. Möjlighet skall även kunna skapas att på sikt omfatta andra utsläpp eller samordnas med annan utsläppshandel. SRF anser att en bra start borde vara i form av ett pilotprojekt i Nordsjön och/eller Östersjön.¹⁰²

9.2 Argument för ett slutet handelssystem och *emot* ett öppet handelssystem

Skogsindustrierna remissyttrande betonar att varje transportsektor själv skall bära sina egna kostnader som inkluderar miljöavgifter i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Ett öppet handelssystem skulle strida mot detta och straffar landanläggningarna, dem som redan vidtagit åtgärder. Det är svårt att hitta ett hållbart system som bygger på utbytbarhet mellan landbaserade och havsbaserade utsläppskällor. Det finns även svårigheter med att hitta en rättvis omräkningsfaktor. Att införa ett tredje system för de landbaserade anläggningarna finns inget behov av eftersom det redan idag finns dubbla styrmedel för både svavel- och kväveoxider. När det gäller kväveoxidutsläpp finns redan villkor om detta i tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och i form av särskilda kväveoxidutgifter. Även svaveloxidutsläpp provas i tillståndet för en miljöfarlig verksamhet och regleras också i form av svavelskatt.¹⁰³

Det finns inte utrymme för ett öppet handelssystem eftersom principen om miljömässigt bästa teknik skall beaktas i tillståndet till landanläggningarnas verksamhet.

Skogsindustrierna är för ett slutet handelssystem och menar att projektet redan från början skall ha hela EU som minsta handelssektor och att det förslagna området Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen är för litet i förhållande till sjöfartens internationella karaktär. Ett slutet system skulle vara lättare tillämpligt på samtliga fartyg som angör hamn och skulle inte ställa samma krav på certifiering. Ett öppet handelssystem kräver mer omfattande administrativa åtgärder i form av deklARATIONER och VERIFIKATIONER motsvarande landsystemet.¹⁰⁴

¹⁰² Svensk redareförening, 6.

¹⁰³ Remissyttrande från Skogsindustrier till rapport N2007/4548/TR, 1.

¹⁰⁴ Skogsindustrier, 2.

Jernkontoret, branschorganisationen för stålindustrin, följer samma linje som Skogindustrierna och menar att det är orimligt att ytterligare reglera de landsbaserade anläggningarna. Erfarenheter från USA: s handelssystem för svaveloxider och EU: s handelssystem för koldioxid visar på höga administrativa kostnader. De ställer sig frågande till införandet av ett system där en part har en skyldighet att delta och en annan part deltar frivilligt. Detta strider mot marknadsekonomiska principer och tillräcklig motivering för ett sådant införande finns inte i rapporten.¹⁰⁵

Jernkontoret menar att införandet av ett likformigt system, där landverksamheter och sjöfarten deltar på lika villkor, är det enda förslaget som i strikt mening kan kallas en utsläppshandel. Svårigheter uppstår vid själva handlandet mellan dessa aktörer och att påverkan från dessa utsläpp har regional påverkan. Risk för ett byråkratiskt system med höga administrationskostnader finns.¹⁰⁶

Alternativet att skapa en utsläppsbulle för större anläggningar på land och frivillighet från sjöfarten anser Jernkontoret inte heller är hållbart. Alla anläggningar som definieras enligt IPPC - direktivet skall använda sig av miljömässigt bästa teknik. Detta gör att det efter en viss tid med anpassningsåtgärder inte kommer att finnas utrymme för en handel med utsläppsrätter eftersom utsläppen kommer att vara lägre än vad en handel skulle kräva.¹⁰⁷

Alternativet att under en introduktionsfas ålägga stater kring Östersjön och Nordsjön att köpa utsläppsrätter från fartyg som trafikerar dessa vatten kan rent principiellt ifrågasättas. Stater skall inte finansiera åtgärder hos enskilda verksamhetsutövare. Jernkontoret anser trots det att detta alternativ är det som borde utredas vidare för ett eventuellt införande.¹⁰⁸

Svenska Petroleuminstitutet (SPI) belyser en viktig del i rapporten gällande det öppna handelssystemet. I rapporten står följande:

*”Går det att införa ett system som innebär att landbaserad industri kan ersätta kostsamma åtgärder på sina anläggningar genom att köpa utsläppskrediter från sjöfarten kan båda sidor göras till vinnare. Detta medför dock att förväntade utsläppsminskningar på land uteblir”.*¹⁰⁹

SPI menar att detta argument inte borde vara hållbart på sikt. Samhället förväntar sig att utsläppen minimeras vid källan. Dagens och framtidens regleringar gör att industrin kommer att behöva vidta alla rimliga miljöåtgärder och använda miljömässigt bästa tillgängliga teknik för att motivera sin verksamhetsutövning. Att undgå ansvar genom att friköpa sig

¹⁰⁵ Remissyttrande från Jernkontoret till rapport N2007/4548/TR, 1-2.

¹⁰⁶ Jernkontoret, 3

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid., 4

¹⁰⁹ Sjöfartsverket et al, 93.

med utsläppsrätter för svavel- och kväveoxider kommer inte att vara långsiktigt hållbart och kommer inte att accepteras av samhället¹¹⁰

Ett remissyttrande från Göteborgs universitet innehåller både positiva och negativa argument om det öppna systemet. En positiv aspekt med ett öppet system, förutsatt att möjlighet till utbytbarhet föreligger, är att en industri belägen i ett redan belastat område skulle kunna erbjudas möjlighet att expandera med hjälp av förbättringsoverskottet genererat av sjöfartens krediter. För en anläggning som bedriver sin verksamhet inom ett område som redan har höga utsläpp, bedöms möjligheterna att expandera ändå vara små med hänsyn till dagens regleringar, exempelvis på grund av miljökvalitetsnormer. En negativ aspekt är att landsidan i ett öppet handelssystem kan tyckas få stå för kostnaderna för sjöfartens utsläppsminskningar. Detta bör strida mot principen om att förorenaren betalar. Ur ett historiskt perspektiv kan detta upplevas som orättvist eftersom landsidan redan bekostat sina egna minskningar.¹¹¹

9.3 Argument för andra lösningar

Förbundet Sveriges Hamnar belyser problematiken med sjöfartens ökade utsläpp och poängterar att tillgången av befintlig teknik borde användas för att minska utsläppen. De är inte uttryckligen för något av systemen och anser att de administrativa kostnader som systemen kommer att innebära bör istället läggas på direkta miljöförbättringar såsom katalysatorer, rökgasrening eller renare bunkerbränsle.¹¹²

Kustbevakningen delar delvis Sveriges hamnars ståndpunkter om införandet av ett handelssystem. De menar att systemet kan införas som ett komplement till andra åtgärder för att minska utsläppen. De understryker vidare möjligheten att utreda om befintliga system kan effektiveras som sedan skulle resultera i att existerande styrmedel förbättras istället för att lägga administrativa kostnader på att införa nya system. Ett exempel på styrmedel som är möjligt att rationalisera är systemet med farledsavgifter.¹¹³

¹¹⁰ Remissyttrande från SPI till rapport N2007/4548/TR, 2.

¹¹¹ Remissyttrande från Göteborgs universitet till rapport N2007/4548/TR, 4.

¹¹² Remissyttrande från Sveriges hamnar till rapport N2007/4548/TR, 1-2.

¹¹³ Remissyttrande från Kustbevakningen till rapport N2007/4548/TR, 1.

10 Diskussion

10.1 Kan vi lära oss av tidigare erfarenheter?

I kapitel 7 berördes tidigare erfarenheter av ett handelssystem med koldioxidutsläpp. Utvärderingen av ett befintligt system klarlägger ett antal svårigheter som skulle kunna förebyggas under införandet av handelssystemet inom sjöfarten. Införandet av handelssystemet med koldioxidutsläpp präglades av tidspress och oklara riktlinjer. Det finns alltid en risk att dessa faktorer uppstår när beslut om ett genomförande fattats på gemenskapsnivå. Det är i allmänhet en långvarig beslutsprocess medan genomförandet av beslutet många gånger bör ske skyndsamt inom varje medlemsland. Vaga mål och breda definitioner öppnar för medlemsstaternas egna tolkningar. Detta resulterar i olikheter mellan medlemsstaternas nationella regleringar och en svårtillämpad lagstiftning. I sin tur påverkar detta systemets effektivitet eftersom systemet som skall införas bygger på gemenskap och enhetlig tillämpning.

En process som oftast tar ännu längre tid att genomföra är implementering av internationella överenskommelser på nationell nivå. Processen präglas inte sällan av andra starka intressen än av de statliga eller själva skyddsintresset. I detta hänseende är det sjöfartens och landanläggningarnas påverkan av handeln med utsläppsätter som skulle kunna styra det slutliga resultatet. Sjöfartens internationella spelrum gör att staters olika tillämpning av internationella bestämmelser eller handelssystem kan leda till utflaggning eller val av andra transportrutter och hamnar som är mindre kostsamma. Det är därför viktigt att handelssystemet, från början, blir så enhetligt och tydligt som möjligt.

Utformningen av kontroll och rapportering med handelssystemet bör klarläggas i introduktionsfasen. Kritik mot dagens system är att kontrollen utformats på ett svårtillgängligt sätt och att tillsynen brister i samarbetet mellan stater. På grund av sjötransportens internationella karaktär är detta en viktig del av systemet och bör fungera, oavsett om ett slutet eller öppet handelssystem införs.

Svårigheten med att fastställa aktörer och identifiera vem som ska ges rätten att handla respektive sälja utsläppsätter kan även uppstå inom sjöfarten. Ansvariga aktörer kan ibland vara svåra att definiera eftersom ansvaret ser olika ut beroende på hur fartygen är hyrt, utlånat eller hur det i andra fall används. Olika länder och avtal kan ha skiljaktiga ansvarsregleringar. Även andra faktorer såsom besättningens egen ansvarsfördelning, kunskapsnivå och utrustning kan göra att kontroll och verifiering försvåras.

På liknande sätt gällande rättsprocessen kan de erfarenheter som finns inom handeln med koldioxid användas. Att fördela handelssystemet på olika instanser inom rättsväsenden var, förslagsmässigt, en god lösning. Tyvärr blev resultatet i praktiken inte lika bra. Eventuella konflikter gällande de miljömässiga åtgärderna inom handelssystemet bör företrädesvis enbart hanteras av miljödomstolarna. På längre sikt borde kanske en internationell domstol och tillsynsorgan utformas, förslagsvis under IMO. Argument har funnits för detta under lång tid, men staters ovilja att införa strängare krav gör att detta inte drivits vidare. På grund av staters olika utvecklingsfaser är alternativet att behålla en nationell kontroll, och utveckla handeln inom mindre områden (som sedan utökas) troligtvis en mer hållbar lösning.

Vidare bör vissa argument understrykas vid införandet av själva lagstiftningen. Införandet av koldioxidhandeln präglades av tidsbrist vilket resulterade i oklara regleringar och därmed en svårtillämpad lagstiftning. Om införandet tar längre tid med anledning av extra arbete som läggs ned på klara definitionsformer, kan förtjänsten ändå bli ett snabbare fungerande system. För många oklarheter resulterar i tolkningssvårigheter och den önskade effekten försenas.

Den viktigaste är att nå resultatet att utsläppen faktiskt minskar. Dagens erfarenheter visar att ändamålet fokuserats på själva handeln. Ursprungsmålet, med en utsläppsminskning, kan ännu inte skönjas även om en viss positiv utveckling nu börjar ta fart. Systemet med koldioxidhandeln diskuterades under lång tid innan beslut om att genomföra handeln togs. Handeln med koldioxid har idag varit i bruk under cirka två års tid och det bör kunna ifrågasättas om det är ett tillräckligt effektivt sätt att minska utsläppen och om andra åtgärder hade gett resultat på kortare tid.

För att ett handelssystem med utsläppsrätter skall fungera fullt ut är det viktigt att engagera de aktörer som skall använda sig av handelssystemet. För att lyckas kan det vara betydelsefullt att visa båda sidor av systemet, nämligen förtjänsten för företaget eller rederiet som satsar och de miljömässiga fördelarna. Det är samtidigt även viktigt att aktörerna inte ser utsläppen som en rättighet utan snarare en kvot som de köpt. Enligt principen om att förorenaren betalar skall aktören stå för kostnader för sina egna utsläpp vilket inte i sig innebär en rättighet att förorena. Denna tankegång bör finnas med i utformandet av ett handelssystem eftersom ett handelssystem inte har lika starkt styrpotential som i andra ekonomiska styrmedel såsom avgifter eller skatter.

10.2 Diskussion om införandet av ett öppet eller slutet handelssystem

För att ett handelssystem skall få tillräcklig genomslagskraft och uppnå effektiva resultat bör ett flertal länder vara överens om de huvudsakliga riktlinjerna. Bestämmelserna bör regleras på gemenskapsnivå och allra helst internationell nivå. Det är både statliga intressen, miljön och ett marknadsintresse som skall mötas i en hållbar lösning.

Remissyttrandena innehåller många hållbara argument. De landbaserade anläggningarna har redan relativt stränga regleringar gällande utsläpp i form av tillståndsprövning, miljö kvalitetsnormer och bästa tillgängliga teknik. Att landkällorna åläggs ytterligare bestämmelser och att sjöfarten, som står för den snabbaste ökningen av luftutsläpp, fortfarande deltar frivilligt bör kunna anses oförenligt med principen om att förorenaren betalar. Argumentet att problemet på så sätt inte adresseras på ett adekvat sätt, måste vinna kraft.

Det öppna handelssystemet innebär att en växelkurs av utsläppskällorna mellan industrin och sjötransporten måste införas. Svårigheter finns redan hur den växelkursen skall utformas och utbytbarhet av utsläpp mellan land och sjöss skall fastställas. Dagens regleringar och utveckling för de landbaserade anläggningarnas utsläpp kan leda till att landsidan, i ett längre tidsperspektiv, inte har behov av att handla med utsläppsätter. Målet med landkällornas regleringar är att dessa skall bygga på principen om användandet av bästa tillgängliga teknik. Det finns även ett flertal andra miljömässiga åtgärder, såsom miljökonsekvensbeskrivning och miljö kvalitetsnormer, i arbetet med att minska utsläppen. Ett handelssystem kommer inte att minska utsläppen för de landbaserade anläggningarna. Detta är ett argument för varför handelssystemet bör adressera den transportsektor där utsläppen skall minska, nämligen sjötransporten. Vidare får inte annat miljöskydd åsidosättas för att införa ett handelssystem. Genom att inkludera landanläggningarna måste EU:s regelverk ändras och stor risk finns att ett redan utarbetat miljöskydd försvagas.

Som tidigare nämnts kan paralleller dras med flygfarten. Flygsektorn har på egna initiativ velat bli reglerade och välkomnat förslaget om ett slutet handelssystem. De ser fördelar med att ha en enhetlig reglering eftersom det underlättar att enbart behöva införa ett system. Systemet förhindrar även så kallade "free riders". Det sistnämnda riktas mestadels mot lågprisflygbolagen som genom ett enhetligt system måste ta sitt eget miljöansvar. På så sätt kanske ytterligare prispressning förhindras. Även inom sjöfarten bör dessa argument kunna användas i syfte att införa ett system av mer tvingande karaktär.

Det slutna handelssystemet leder troligtvis till ett starkare resultat om det kan genomföras på internationell nivå. Argumentet att förslaget kan avfärdas på grund av att det strider mot internationell rätt är inte självklar. Den internationella rätten kan ge vika för nyare reglering i enlighet med hållbar

utveckling. Principen om hållbar utveckling kan, rent juridiskt överväga sedvanerätt men frågan är om det är möjligt i praktiken. Beslut på internationell nivå utgörs av en långvarig utdragen process med en hög risk att det tyvärr utmynnar i en sämre form av kompromisslösning. Detta är inte att önska eftersom utsläppen idag ökar i en snabb takt. Att en majoritet av stater skulle införa strängare bestämmelser med anledning av hållbar utveckling och rent miljömässig intressen är svårt att förutsätta. Även att det slutna handelssystemet kommer att genomföras som ursprungsförslaget måste anses svårt att åstadkomma. Ett slutet handelssystem bör anses ha störst möjlighet att uppnå ett hållbart resultat men realiseringen av handelssystemet bör bedömas som svår.

Det är däremot lättare att realisera ett öppet handelssystem men systemet innebär även en större genomförandeprocess. Det är svårt att uttala sig om målen står i proportion till processens omfattning att administrativt, ekonomiskt och effektivt skapa handelssystemet. Genom att skapa ännu en frivillig lösning så bör det kunna ifrågasättas om sjöfartens omfattande marknad verkligen kommer att påverkas i tillräcklig omfattning så att detta resulterar i förbättringar. Ett system som skall innefatta både landindustri och sjötransport kräver starkt statligt initiativ i arbetet med att förverkliga ett hållbart regelverk, och ett samarbete över landsgränser. Staters olika utvecklingsfaser kommer med stor sannolikhet leda till skillnader i tillämpning av handelssystemet. Exempelvis är det svårt att jämföra Sveriges fungerande regelverk med ett mindre utvecklat land som fortfarande kämpar med att skapa en hållbar miljölagstiftning. Skillnaderna är stora enbart inom Europa och ett system som det öppna handelssystemet kräver administrativ kontroll, kunskap och kompetens vid införande och genomförande.

Det öppna handelssystemet bör utformas på ett hållbart och klart sätt så att redare är villiga att satsa på systemet. Systemet måste vara "säljbart". Det måste gå att syna det, se ett resultat och en vinning för att en företagare skall vara villig att investera. Denna lösning blir på så sätt ganska transparent eftersom ett sådant nytt system troligtvis inte kommer att kunna uppfylla krav som marknaden kommer att ställa. Uppkommer oklarheter finns det en risk att ingen vill handla och landanläggningarna med redan befintlig ganska komplicerad lagstiftning kommer att förlora om sjöfarten inte satsar. Sjöfarten kan lägga systemet åt sidan och om ingen av parterna litar på varandra kommer handelssystemet inte utvecklas. Det finns dock incitament som gör att sjöfarten vill satsa. Sjötransporten har på många sätt exkluderats från miljölagstiftningen och utvecklingen har nu kommit till att åtgärder kommer att vidtagas. Om sjöfarten inte fullföljer detta system och åstadkommer hållbara resultat finns en överhängande risk att strängare lagstiftning kommer att införas. Detta kommer leda till ytterligare inskränkningar och kostnader för sjöfartens sida.

Det som skapar svårigheter kan vara att utsläppen av svavel- och kväveoxider har en regional påverkan. Koldioxidutsläppen har tvärtom en mer global inverkan. Kunskapen är därför inte lika utbredd och det kan vara svårt att rättfärdiga de medel som införs för att minska utsläppen.

Skandinavien är en av de regioner där utsläppen av svavel- och kväveoxider resultera i mest negativa miljökonsekvenser. Det är därför viktigt att öka kunskapen och förståelsen för detta problem även för fartyg som seglar under stater där problemen inte är lika påtagliga.

10.3 Kan ett öppet och slutet handelssystem kombineras?

Dagens regleringar på internationell, EG-rättslig och nationell nivå gör att ett handelssystem kan vara den enda effektiva lösningen för en utsläppsminskning. Genom att ta delar av de olika alternativen kanske ett handelssystem kan bli hållbart. Handelssystemet skulle kunna utformas frivilligt för båda parter. Det är inte rimligt att landanläggningar skall betala för sjötransportens utsläpp. Det är viktigt att arbetet med att minska de landbaserade anläggningarnas utsläpp inte förloras för att en minskning skall uppnås på sjösidan. Det miljömässiga arbetet inom respektive sektor får inte minska.

Som utgångspunkt bör en referensnivå sättas. Denna nivå bör bestämmas i enlighet med gällande internationella åtagande. Med detta menas att den kan bestämmas olika beroende på hur påverkat ett visst geografiskt område är av utsläppen. Variationerna får naturligtvis inte vara så stora att fartygen bara väljer en annan rutt men nivån kan styras av de landbaserade anläggningarnas utsläpp samt miljöns påverkan. Referensnivån bör även kunna sänkas i takt med att handeln kommer igång och bör redan från början ha olika delmål under en tioårsperiod. Om referensnivån sätts lägre än internationellt gällande rätt bör detta kunna försvaras med principen om hållbar utveckling och skydd för människors hälsa och miljö. Vidare argumentation behöver inte göras eftersom systemet är frivilligt.

När referensnivån är satt ska stater börja handla med dessa utsläppsrätter i första hand med sjöfarten. Landanläggningar inkluderas i ett senare skede. Den statliga hjälpen bör i ett inledningsskede vara förenlig med EU-rätten, så länge medlemsstaterna inte enbart handlar med fartyg från den egna nationen. När handeln kommit igång ska stora anläggningar, enligt definitionen i IPPC -direktivet, inkluderas. Detta skall fortfarande vara frivilligt att delta, men om en landanläggning medverkar måste själva tillståndet till den verksamheten omprövas. Tillståndsprövningen måste då omprövas på den del som omfattar de faktiska utsläppen. Dessa måste fortfarande överensstämma med miljö kvalitetsnormer och principen om miljömässigt bästa teknik. Detta kan göra att alla landanläggningar således inte kommer att kunna medverka i handeln. Handeln måste därför vara tvångsfri. Det statliga engagemanget måste i detta skede ha upphört, för att förslaget skall vara förenligt med EU-rätten och så att konkurrensen inte snedvrids.

Landanläggningarna kan således vara med och handla i takt med att systemet utvecklas. Samtidigt måste åtgärder vidtagas så att sjöfarten

handlar mer med varandra. Detta kan göras genom att den växelkurs som införs ser olika ut mellan sjöfart och landanläggningar. Landanläggningars bestämmelser får inte urholkas genom införandet av ett handelssystem, kraven med dagens regleringar måste bestå och handeln skall endast utformas för att minska det totala utsläppet.

Referensnivån ska uppdateras varje år så att i takt med att fler rederier handlar ökas viljan att införskaffa befintlig teknik. Systemet måste internationaliseras snabbt och målet bör kunna vara att skapa ett slutet handelssystem för enbart sjöfart. Genom att principen med bästa tillgängliga teknik införlivas inom fler landanläggningar och referensnivån differentieras mellan land- och sjösidan minskas landanläggningarnas behov att handla. Stater och landbaserade anläggningar gästspelar således i sjötransportens handelssystem. Sjösidan har därmed fått stor hjälp att inom en tidsperiod satsa på miljömässigt bästa teknik och visa villighet att fortsätta handeln inom den egna sektorn. Om många rederier från olika delar av världen använder systemet blir det slutna systemet lättare att införa.

10.4 Fördjupning i de juridiska problem kring en utsläppshandel som inkluderar sjöfart

I ett handelssystem som inkluderar sjöfarten finns risken för en oklar fördelning mellan kuststat, hamnstat och flaggstat. Kuststaten har en stark jurisdiktion när fartygen befinner sig inom kuststatens territorialhav i form av legislativ och exekutiv tillämpning. Samtidigt har flaggstaten under transportrutten hela tiden viss kontroll och rätt att utföra tvångsmedel över fartyget. För att knyta an till själva utsläppshandeln uppkommer ett problem eftersom båda staterna innehar viss jurisdiktion.

En fördel med handel med utsläppsrätter är att problematiken med staters effektiva kontroll över ett fartyg som befinner sig på internationellt vatten minskar. Ett handelssystem ska drivas med marknadsekonomiska intressen till skillnad från förbud eller en avgift som kräver kontroll och reglering. När ett fartyg befinner sig på internationellt hav är flaggstaten är den enda stat som har rätt att utöva jurisdiktion över fartyget. Statens möjlighet att utöva makt och kontroll är av rent geografiska skäl begränsad. Genom att skapa ett system som inte bygger på att förhindra utsläpp utan snarare att omfördela utsläppen och skapa en ekonomisk vinst leder till att kontrollbehovet minskar. Ett lyckat resultat uppnås när systemet på marknadsekonomiska grunder är självgående samtidigt som utsläppen minskar.

Den internationella rätten till en oskadlig genomfart kan bibehållas om systemet bygger på frivillighet. På så sätt hindras inte fartyg som inte deltar i denna form av handel eller som inte uppfyller kraven. Likaledes hade det varit önskvärt att införandet sker genom ett slutet handelssystem för att sätta mer press på rederier att satsa mer miljömedvetet. En del av problematiken

till varför så inte sker, är rätten till oskadlig genomfart. Svårigheten är staters olika vilja och definition på hur långt miljömässiga regleringar kan dras i förhållande till den internationella rätten.

Kuststaten har rätt att bestämma att de fartyg som befinner sig inom dess territorialhav och inre vatten uppfyller vissa miljömässiga krav. Detta kan tolkas som en möjlig inskränkning av rätten till oskadlig genomfart. Hur mycket en kuststat kan begränsa den rätten utan att det är oförenligt med internationell rätt är en balansgång och en tolkningsfråga. Genomfarten får i princip inte hindras, men det slutna handelssystemet bör inte direkt avfärdas på grunden att det skulle strida mot internationell rätt. Stater har enligt internationella grunder viss rätt att lagstifta i miljömässiga syften och i andan av hållbar utveckling. I verkligheten kommer tidsperspektivet ändå att spela stor roll. Det tar väldigt långt tid att utveckla detta förslag eftersom ett slutet handelssystem av tvingande karaktär måste bygga på staters vilja. Ett kontrollorgan bör således även utformas vilket med stor sannolikhet skulle bli IMO. IMO har idag inte denna funktion och en utveckling av IMO: s roll är därför nödvändig. Möjligheten att avvisa förslaget om ett slutet handelssystem på den rättsliga grunden rätten till oskadlig genomfart är inte nödvändigtvis självklar. Dock bör det ändå bedömas som osannolikt att fartygens rätt att passera genom andra kuststaters territorialhav begränsas för miljöns skull.

Ur ett internationellt perspektiv kan det även bli svårt att motivera nödvändigheten med ett slutet handelssystem av utsläppsrätter. Exempelvis i förhållande till länder som nyligen har fått uppgång i sin export. Det skulle innebära att nationella rederier inte kan utföra transporten av landets varor eftersom dessa rederier inte har råd att köpa utsläppsrätter eller ekonomisk möjlighet att införskaffa den utrustning som möjliggör deltagande i handeln. Vidare finns rederier som har finansiella medel, kunskap och möjlighet att medverka. Detta kan resultera i att de sistnämnda rederierna blir exklusiva och priserna på sjötransport kommer att stiga. Om priserna stiger finns en risk att kunder väljer att anlita en annan transportform. Detta får miljön betala för eftersom sjöfarten fortfarande räknas som ett av de renaste alternativen att transportera varor och gods på. Ur dessa aspekter är något av alternativen inom det öppna handelssystemet att föredra.

Med handelssystemet bör både flaggstaten och kuststaten få kontrollerande funktioner. Flaggstaten bör, som ett första steg, verifiera utsläppen från fartygen genom en kontroll. Kuststaten måste även kunna kontrollera informationen och bedöma sanningsenligheten. Därav måste kontrollförfarandet i olika stater vara likartat. Oklarheter och brister i information och rapporter måste kunna bemötas av, i första hand, ansvarig på fartyget eller rederiet och i andra hand, av flaggstaten själv. Idag finns ett system i MARPOL gällande olja som bygger på certifiering. MARPOL: s reglering styr dock endast kontrollen att certifikaten är korrekta. Med de nya förslagen drivs allt ett steg längre eftersom certifieringen skall bistå som underlag för själva handeln. Handeln får även direkt en internationell prägel. En industri i en stat skall kunna handla med ett fartyg från en annan stat

eller sker en handel mellan fartyg som seglar under olika flagg. Det är därför viktigt att kontroll och verifiering inte sker parallellt mellan kuststat och flaggstat utan med hjälp av kommunikation. Riktlinjer om vilken stat som gör vad och när är väsentligt för ett lyckat system. Även om målet med systemet är att det skall vara självgående, och endast styrt av marknadsekonomi och teknisk utrustning måste det finnas regler. Exempelvis kan en tvist uppstå, verifieringen av rapporter underkännas eller andra skäl som gör att ett avtal inte kan genomföras.

10.5 Fördjupning i andra möjligheter

Genom enbart frivillighet kan till viss del resultat uppnås. Det finns redan frivilliga metoder men eftersom utsläppen ökar kan slutsats dras att dessa medel inte är tillräckliga. Det finns exempel på samarbete mellan rederier och hamnar men för att kunna expandera omfattningen av sådana överenskommelser krävs fler parter kan enas och enhetlig tillämpning av överenskommelsen. Detta kan på frivillig väg vara svårt att uppnå.

Vid en oljeförorening bär fartygsägaren ansvaret för kostnaderna för att rena miljön. I dagsläget ställs ingen till ansvar för utsläpp av svavel- och kväveoxider trots att en negativ miljömässig konsekvens fortfarande uppstår. Luftutsläppens karaktär och svavel- och kväveoxidernas regionala påverkan gör att det är svårt att fastställa vem som är ansvarig. Ett fartyg som passerar utgör ingen större skada, men när ett flertal fartyg passerar samma område och släpper ut svavel- och kväveoxider påverkas miljön. Detta gör att ansvaret måste ligga på samtliga fartygsägare genom ett preventivt och aktivt arbetande för en utsläppsminskning.

Om en majoritet av fartygen skulle använda sig av den teknik som är bättre för miljön skulle utsläppen enbart av den åtgärden minska dramatiskt. Användandet av bättre teknik måste således sättas i system att omfatta alla rutter och samarbete mellan olika kust-, hamn- och flaggstat måste fungera. Att det innebär stora kostnader att införskaffa bästa miljömässiga teknik får således inte hindra miljömässiga åtgärder. Principen om användandet av miljömässigt bästa teknik bör ses som en kostnad på samma vis som att fartyg på andra sätt måste utvecklas. Den marknadsmässiga konkurrensen resulterar i att de rederier som har fartyg med bäst prestanda gör störst vinst. Exempelvis är lastmöjligheter, snabbhet och storlek viktiga egenskaper för ett fartyg när en befraktare¹¹⁴ ingår avtal om en sjötransport. Argument för att låga utsläpp även borde vara viktiga vid valet av transport kan föras, men för att egenskapen skall ha betydelse för konkurrensen på marknaden måste antingen transportören eller befraktaren erhålla en vinst. Ett snabbt fartyg transporterar gods på kort tid vilket ger en tidsvinst. Fartyg med stor lastkapacitet kan lasta mycket varor vilket ger större vinst vid försäljning av varorna och innebär mindre transportkostnader i form av färre transporter. Fartyg med låga utsläpp måste generera mer än en bättre miljö för att konkurrera med andra marknadsmässiga åtgärder. Genom att erbjuda

¹¹⁴ Lastägare eller annan som har behov av sjötransport

förmåner till befraftaren eller transportören vid valet av miljömässigt bättre fartyg kan detta leda till att fler väljer sådana fartyg. Risken för att snedvrída konkurrensen kan således uppstå och valet av förmåner kan bli svårt.

Genom att använda sig av principen om miljömässigt bästa tillgängliga teknik kan fler transportörer åläggas att satsa på befintlig teknik som leder till mindre utsläpp. På så sätt skapas efterfrågan och tillverkarna kommer att satsa på en utveckling av tekniken. Om efterfrågan ökar leder detta till att fler tillverkare kommer att sälja tekniken. Om fler får tillgång till tekniken kan priset och kostnaden för att installera tekniken minska och fler rederier får på så sätt råd att köpa den. Återigen existerar små samarbeten som leder till förbättring men i större sammanhang krävs hårdare tag för att få fler rederier att satsa. Användandet av befintlig teknik för att minska utsläppen bör varje transportsektor själv ansvara för. Rederierna ansvarar för att dess fartyg uppfyller de krav som marknaden ställer gällande snabbhet, lastningskapacitet eller navigering. Detta borde även inkludera miljömässiga krav. Problemet är att det är fler kunder som vill ha fartyg med hög hastighet än fartyg som är miljövänliga. Risken med att lagstifta om användandet av bästa miljömässiga teknik är att utflaggning sker. Det finns alltid en risk att rederier väljer att flytta sin verksamhet till ett annat land som har en mindre sträng miljölagstiftning. Ur miljösynpunkt flyttas bara problemet till en annan del av världen och kommer således varken försvinna eller minska. Genom en likformig reglering inom EU bör detta kunna förhindras. Fartygen kan inte undvika att transportera varor till och från Europa. Regleringen styr utsläppen oberoende vilken flagg fartyget seglar under. Det som bör beaktas är att regleringarna införlivas under en övergångsperiod så att marknaden inom den totala transportssektorn inte snedvríds.

Rättspraxis inom området tyder på en förändring inom den svenska rätten gällande miljömässiga krav på fartyg i svenska hamnar. Fartyg som regelbundet anlöper till en viss hamn kan åläggas miljömässigt krav i ett skyddssyfte. Genom åtgärder för skydd av människors hälsa och miljö samt användandet av miljömässigt bästa tillgängliga teknik kan dagens hamnar ställa liknande krav på regelbunden trafik oberoende flagg. Domen med Helsingborgs hamn har kritiserats men speglar ett miljömässigt tänkande. EU har vidare fastställt att principen om fri rörlighet av varor och tjänster inte väger tyngre än miljöskyddet i sig. Däremot måste åtgärden bedömas att den står i proportion till sitt uttalande syfte.

Ett annat tillvägagångssätt är en utveckling av de differentierade hamnavgifterna och rabatt på farledsavgifter. Dagens avgifter varierar redan beroende på vilken miljövänlig teknik som används och på bränslekvalitén. Att låta rederier se en satsning på miljövänlig teknik som ett långsiktigt sparande i form av minskade kostnader på varje transportrutt, är en väg att gå. Genomförande och utveckling av dessa fördelar för rederierna får inte göras så att principen om att förorenare betalar urholkas. Ansvaret för de egna utsläppen skall fortfarande gälla men genom att uppmuntra satsningar av bättre teknik kan ett snabbare resultat av en minskning av utsläppen

uppnås. Liknande ekonomiska fördelar har tidigare införlivats inom gemenskapen, exempelvis har inköp av bilar med miljömässiga katalysatorer inneburit skatteförmåner.

Införande av en miljöavgift inom EU eller internationellt är något som sjöfarten inte önskar. Ett fungerande handelssystem skulle förmodligen förhindra ett sådant införande, eller i alla fall skjuta det ytterligare på framtiden. Detta kan vara en orsak till att den internationella sjöfarten ställer sig positiv till ett frivilligt införande av en handel med utsläppsrätter. Det kan även vara den drivkraft som gör att handelssystemet på frivillig väg skulle kunna fungera. Men det är inte enbart handeln som skall fungera, utan utsläppen måste även minska. Det är tveklöst att en miljöavgift inom hela EU skulle vara ett mer effektivt styrmedel för en utsläppsminskning. Det skulle även innebära större kostnader och anpassningsåtgärder för sjötransporten. Troligtvis skulle detta leda till att priset på sjötransporten skulle öka. Avgifterna skulle kunna, på samma sätt som den norska modellen, återgå till rederierna i form av kompensationer för miljömässig satsning. På sådant sätt kommer rederierna att utrusta sina fartyg med miljömässigt bättre teknik utan att priserna på transporten avsevärt höjs.

11 Slutord- finns det en hållbar lösning?

Under lång tid har mycket lite gjorts för att åtgärda sjöfartsindustrins luftföroreningar. IMO har gjort försök att ändra på detta genom bland annat Annex VI MARPOL. Sjöfarten uppfyller idag de internationellt fastslagna utsläppsbegränsningarna och branschen har vidtagit åtgärder för att minska utsläppen. Trots detta svarar sjöfarten för en stor del av luftföroreningarna av svavel- och kväveoxider och detta beräknas öka inom en tioårsperiod. Genom att luftföroreningar förflyttar sig och påverkar många stater är det viktigt med ett fungerande multilateralt samarbete. Oavsett om befintlig teknik är tillräcklig eller bristfällig så är utsläppen inom sjöfarten ett växande miljöproblem. Sjöfarten måste vidtaga åtgärder för att få kontroll över utsläppen. Hur lång tid det tar innan Annex VI fungerar i praktiken går inte att besvara. Implementering styrs i realiteten av varje lands allmänna intresse och varje stats vilja att samarbeta med andra stater för att uppnå en hållbar lösning. Luftutsläpp påverkar inte bara kuststater utan även för stater utan kust innebär utsläppen negativa miljömässiga konsekvenser. Ett ökat medvetande hos gemene man gör att regelverk för att förhindra försurade regn, förtunning av ozonlagret och sämre luft kommer att krävas. Sjöfarten måste möta dessa krav, exempelvis är en realisering av kravet på användandet av den miljömässigt bästa tekniken troligtvis enbart en tidsfråga.

Ett handelssystem måste vara tydligt utformat och överensstämja med gällande rätt. Detta gäller både för ett öppet och slutet handelssystem. Det är viktigt att låta så många stater så möjligt delta när utsläppen skall minska inom en transportsektor av sådan internationell karaktär som sjöfarten. Därmed kan det vara svårt att försöka införa ett sådant stort system som det öppna handelssystemet innebär. Detta system skall överensstämja med gällande rätt och vara kompatibelt med de miljömässiga regleringar som redan finns för de landbaserade anläggningarna. Utvecklingen får inte stanna och lösningen får inte vara att utsläppsnivån flyttar till en annan transportsektor. Det skulle ostridigt vara oförenligt med principen om hållbar utveckling.

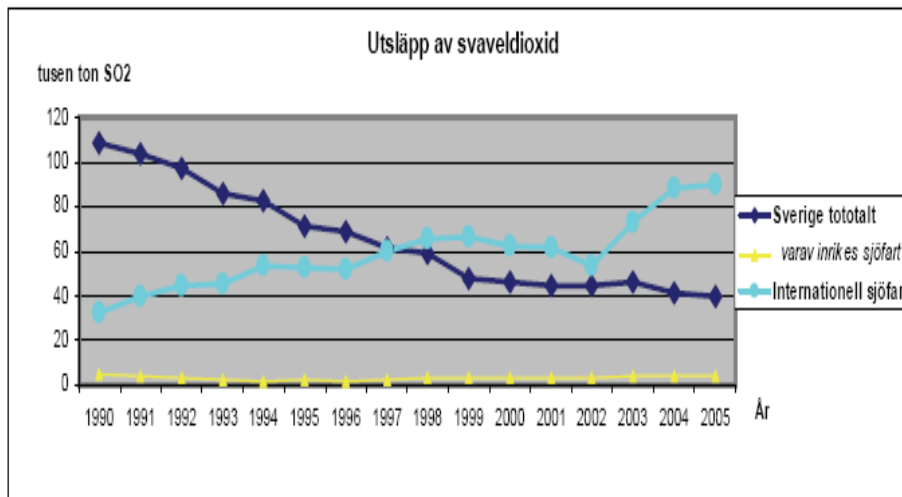
Det slutna handelssystemet adresserar problemen och ålägger sjöfarten i enlighet med principen om att förorenaren betalar att stå för sina egna utsläpp. Ett tvingande system för fartyg är kontroversiell och frågan om det är förenligt med gällande internationell rätt är inte lätt att besvara. En trolig tolkning är att viss inskränkning är möjlig för att skydda den reglerande statens egna medborgares hälsa. Med detta argument och principen om hållbar utveckling möjliggör införandet av vissa inskränkande bestämmelser inom området. Steget till att införa ett tvingande system för alla fartyg är dock långt. Skillnaden är även stor mellan teori och verklighet. Det som är möjligt inom den internationella rätten bygger fortfarande på staters egen

vilja. Möjligheten att genomföra ett system enligt ursprungsförslaget är troligtvis svårt att realisera. Risken är stor att resultatet blir en sämre kompromisslösning och att detta resultat inte kommer förrän om flera år. Då kommer de miljömässigt negativa konsekvenserna från utsläppen vara ännu värre utan att en hållbar lösning existerar.

Sjöfarten har hela världen som arbetsplats vilket gör att ett handelssystem måste harmoniera med denna globala marknad. Rederier ska hindras att flytta sin verksamhet till annat land för att undkomma miljömässiga krav. Hur detta skall göras är onekligen ett svårt dilemma. I resonemanget kring handelssystemet uppstår hela tiden argumentet att detta system inte ensamt kan införlivas för att minska utsläppen. Ytterligare åtgärder och redan befintliga åtgärder måste fortsätta att utvecklas och finnas för att målen skall uppnås. Detta återkommande argument skapar ändå frågan om alternativet med ett handelssystem är att anse som en hållbar lösning. Kanske har vi redan metoder och regleringar som skulle kunna åstadkomma ett bättre resultat. Genom att införa strängare regleringar och samtidigt ge rederierna vissa ekonomiska fördelar bör ett resultat kunna uppnås utan att effekten med utflagging sker. De kostnader som stater skulle ha på införande av handelssystemet kanske kan läggas på ökat samarbete mellan hamnar och rederier eller andra ekonomiska styrmedel för att minska utsläppen. Argumentet att en miljöavgift på de största utsläppen är en effektiv lösning kan inte frångås. Inte heller om dessa avgifter sedan kan gå tillbaka till sjötransportssektorn och gynna de som satsar miljövänligt. På så sätt kan alla deltaga utan en diskriminering mellan olika rederier sker. Införandet av ett handelssystem kan köpa sjötransporten mer tid att frångå regleringar och höga kostnader. Tyvärr kan inte systemet anses vara så starkt att förslaget om miljöavgifter kan tas bort. Det finns en överhängande risk att handelssystemet inte ger den utsläppsminskning som måste ske. Inom en tioårsperiod kommer det istället behövas ännu hårdare tag för att få bukt på utsläppen och rationella åtgärder kommer att krävas. Möjligtvis är det bättre att ta detta steg redan idag och sätta in åtgärderna där det behövs.

Lösningen är inte enkel men alla parter är överens om att en minskning av utsläppen måste ske. Alla måste dra sitt strå till stacken i ljuset av en hållbar utveckling.

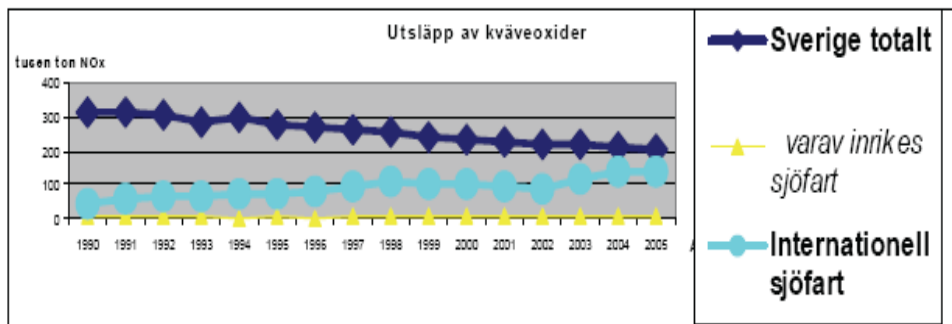
Bilaga A



Figur 1 Utsläpp av svaveldioxid i Sverige

Källa: Naturvårdsverket (2006), utsläppsstatistik.

http://www.miljomal.nu/las_mer/rapporter/myndigheter/malrapporter/3_bara_naturlig_forsurning/Bil_6_Konsekvensanalys_sjofart.pdf 08.01.17.



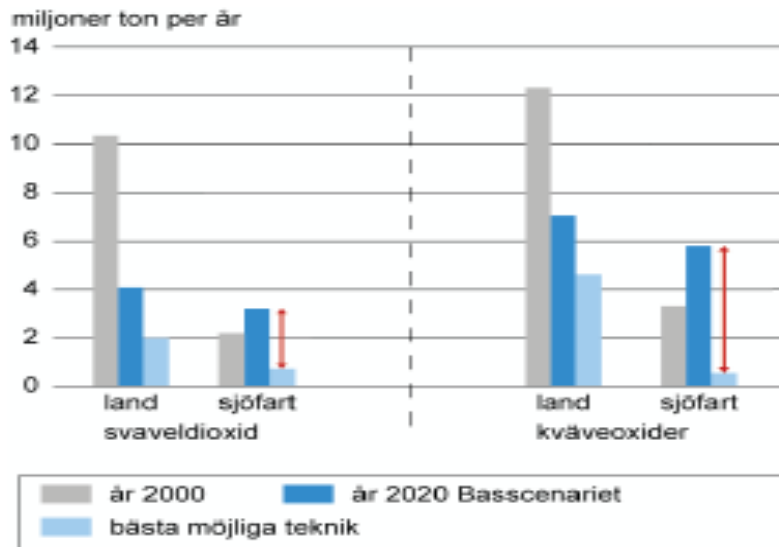
Figur 2 Utsläpp av kväveoxider i Sverige

Källa: Naturvårdsverket (2006), utsläppsstatistik.

http://www.miljomal.nu/las_mer/rapporter/myndigheter/malrapporter/3_bara_naturlig_forsurning/Bil_6_Konsekvensanalys_sjofart.pdf 08.01.17

Bilaga B

NATURVÅRDSVERKET
Rapport Bara naturlig försurning
PRELIMINÄR RAPPORT



Utsläpp från landbaserade källor inom EU, internationell sjöfart och vad som kan göras om bästa möjliga teknik införs. Potentialen att minska utsläppen från sjöfarten är markerad med pilar.

Källa: Naturvårdsverket (2007), utsläppsstatistik.

http://miljomal.nu/las_mer/rapporter/myndigheter/malrapporter/3_bar_a_naturlig_forsurning/underlagsrapport_2008_bar_a_naturlig_forsurning.pdf

08.01.17

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur:

Backman Jarl. Rapporter och uppsatser. Lund: Studentlitteratur, 1998.

Patricia Birnie, Alan Boyle. *International law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2: a upplagan, 2002

Nam Dong. *How to reduce emission of nitrogen oxides from marine diesel engines- in relation to the Annex VI MARPOL 73/78*. Doktorsavhandling World Maritime University, Malmö 2000

Thor Falkanger, Hans Jacob Bull, Lars Rosenberg Overby. *Introduktion til Søretten*. Köpenhamn: Thomson Publisher, 2: a upplagan, 2001.

Ulf Linderfalk. *Folkrätten i ett nötskal*. Lund: Studentlitteratur, 2006.

Said Mahmoudi. *EU: s miljö rätt*. Stockholm: Nordstedts juridik, 2: a upplagan, 2003.

Peter Malanczuk. *Akehurst's modern introduction to international law*. London: Routledge, 7: e upplagan 1997.

Nordstedts svenska ordbok. Finland: WS Bookwell, 2003.

Lars Rydén, Pawel Migula, Magnus Andersson. *Environmental Science- understanding, protecting and managing the environment in the Baltic Sea Region*. Uppsala: Baltic University Press, 2003.

David. G. Streets, *Sulphur dioxide emissions and sulphur deposition from international shipping in Asian waters*. Atmospheric Environment vol. 31 no 10, Elsevier Science Ltd, Storbritannien, 1997 s 1573- 1582

Peter Wetterstein. *Redarens miljöansvar*. Åbo: Åbo Akademis Förlag, 2004.

Muntliga kontakter:

Per Andersson, Naturvårdsverket. Telefonsamtal 07.10.17.

Bertil Arvidsson, Sveriges Redareförening. Telefonsamtal 07.11.16.

Daniel Drott, Lindahls advokatbyrå. Möte 07.10.24 och 07.11.16, samt regelbundna telefonsamtal och mailkontakt.

Gunnar Eriksson Sjöfartsverket. Telefonsamtal 07.11.06.

Christoffer Gramming, Lindahls advokatbyrå. Telefonsamtal 07.10.10 samt regelbunden mailkontakt.

Birgitta Leyser, Uppsala Universitet. Telefonsamtal 07.10.30.

Anders Linnerborg, Lindahls advokatbyrå. Möte 07.10.24, samt regelbundna telefonsamtal och mailkontakt.

Propositioner och statliga offentliga utredningar

Proposition 2003/04:132 *Handel med utsläppsrätter del I*

SOU 2000:45 *Handla för att uppnå klimatmål, bilaga 3*. Birgitta Leyser. *Konsekvenser av att införa styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter i befintlig lagstiftning.*

Remissyttranden:

Förbundet Sveriges hamnas remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Göteborgs universitets remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Jernkontorets remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Kammarkollegiets remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Kustbevakningens remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Skogsindustriernas remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Svenska Petroleuminstitutets remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Sveriges Redareförenings remissyttrande till rapport N2007/4548/TR

Rapporter och redovisade artiklar:

American Bureau of Shipping. *Guidance notes on the prevention of air pollution from ships*. New York: mars, 1999.

Per Andersson och Ulrika Lindstedt från Naturvårdsverket och Gun Löfblad och Ebba Löfblad från PROFU. *Konsekvensanalys av förslag till nytt delmål för svavel och kväve för sjöfart, ur Bara naturlig försurning bilaga 6*. http://www.miljomal.nu/las_mer/rapporter/myndigheter/malrapporter/3_bara_naturlig_forsurning/Bil_6_Konsekvensanalys_sjofart.pdf
07.12.26

Per Andersson, Ulla Bertills, Jens Fölster, Helene Lager och Ulrika Lindstedt. *Bara naturlig försurning. Underlagsrapport till fördjupad*

utvärdering av miljömålsarbetet. Stockholm: Naturvårdsverket, oktober, 2007.

Se även:

http://miljomal.nu/las_mer/rapporter/myndigheter/malrapporter/3_bar_a_naturlig_forsurning/underlagsrapport_2008_bar_a_naturlig_forsurning.pdf

07.09.16, 08.01.10

International Maritime Organization. *Study of greenhouse gas emissions from ships*. Slutlig rapport, Trondheim: mars, 2000.

Intertanko, *A guide to bunkering of ships for the purposes of Annex VI to MARPOL*. Juni, 2004.

Johan Granath. *Svavel bort med norsk- svensk teknik*. Sjöbefäl 6/2007.

Juha Kalli, Minna Alhosalo, Anne Erkkilä, Jari Åkerström och Pekka Sundberg. *Ship originated air emissions, solid waste and wastewaters- A feasibility study of the New Hansa project*. Turku: Universitetet i Turku, 2005.

Naturvårdsverket, SIKÅ, Sjöfartverket, Energimyndigheten. *Handel med utsläppsrätter för svavel- och kväveoxider inkluderande sjöfart*. Diarienummer 0602-06-02200, N2007/4548/TR. Maj, 2007.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten. *Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införandet av EU: s handelssystem*. Maj, 2005.

Detlef Nielson. *Air pollution from ships - MARPOL Annex VI*. 2000.

David Pinder och Brian Slack, *Shipping and ports in the twenty first century: globalisation, technological change and the environment*. London: Routledge, 2004.

Stig Strömkvist, *50 till 100 dör varje år av sundsfartygens rök*, Sydsvenska Dagbladet, Bilaga A sida 6, 6 december, 2007.

Webbadresser:

Clean shipping projects webbadress:

http://www.cleanshippingproject.se/pdf/CSP_final.%20sept%2007.pdf ,
07.11.07, 08.01.12.

Demoprojektet webbadress:

<http://www.pwc.com/Extweb/challenges.nsf/docid/A11138E2DAE0D44C8025718800321DD6>
07.10.10, 08.01.12.

Energimyndighetens webbadress:

[http://www.energimyndigheten.se/infobank/remisser.nsf/0/E3410426ED99583FC1256F12001CC1EE/\\$file/1%C3%A4nkdirektivet%20delrapport%20%20slutlig.doc](http://www.energimyndigheten.se/infobank/remisser.nsf/0/E3410426ED99583FC1256F12001CC1EE/$file/1%C3%A4nkdirektivet%20delrapport%20%20slutlig.doc), 08.01.11.

Naturvårdsverkets webbadress:

http://miljomal.nu/las_mer/rapporter/deFacto/deFacto2005.pdf 08.01.11
07.10.02.

Lagar och Rättsfallsförteckning

EG- direktiv

Direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållande ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)

Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. *Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)*

Direktiv 99/32/EG om att minska svavelhalten i vissa flytande bränsle och om ändring av direktiv 93/12/EEG.

Direktiv 2005/33/EG om ändring av direktiv 99/32/EG gällande svavelhalten i marina bränslen.

Direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG

Direktiv 2004/26/EG ändring av direktiv 97/68/EG för kombinerade utsläpp av kolväten och kväveoxider.

Föreskrifter:

SJÖFS 1998: 13 ändrat genom 2004: 27 *Miljödifferentierade farledsavgifter*
SJÖFS 2005: 8 omtryckt 2006: 40 4: e avd *Om åtgärder mot förorening från fartyg*

Förordningar:

SFS 1998: 946 *Förordningen om svavelhaltigt bränsle*
SFS 2004:657 *Förordning om utsläpp av koldioxid*
SFS 2004: 1205 *Förordning om handel med utsläppsrätter*

Konventioner:

Convention on the Prevention of Marine Pollution by dumping of wastes and other matters (London Dumping Convention). London, Storbritannien, 1972. UNTS volym 1046 reg. nummer 15749

International Convention to the Intervention on the High Seas in Case of Oil Pollution Casualties Act. Bryssel, Belgien 1969. UNTS volym 970 reg.nummer 14049

Kyoto protocol to the United Nations Framework on Climate Change (Kyotoprotokoll). Kyoto, Japan 1997. UN Doc FCCC/CP/1997/7/Add.1

MARPOL 73/78, protokoll till International Convention for the Prevention of Pollution from Ships. London, Storbritannien, 1978. UNTS volym 1340, reg. nummer 22484

Memorandum of Understanding on Port State Control. Paris, Frankrike 1982.

United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS, Havsrättskonventionen) Genève, Schweiz, 1958. UNTS volym 450, reg. nummer 6465

United Nation Convention on conditions for registrations of ships (Fartygsregistreringskonventionen), 1986

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, Klimatkonventionen). New York, USA, 1992. UNTS volym 1771 reg.nummer 30822

Lagar:

SFS 1980: 424 *Lagen om åtgärder mot förorening av fartyg*

SFS 1983: 293 *Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled*

SFS 1992:1119 *Lagen om teknisk kontroll*

SFS 1998: 808 *Miljöbalken*

SFS 2004:656 *Lag om utsläpp av koldioxid*

SFS 2004: 1199 *Lag om handel med utsläppsrätter*

Rättsfall

EG- domstolen:

Mål 302/86 (1988) ECR 4607 *Kommissionen mot Danmark, så kallade Danska flaskmålet*

Miljööverdomstolen:

MÖD M 8471/03