



Den 5. november 2020

NOTAT TIL FOLKETINGETS MILJØ- OG FØDEVAREUDVALG

om forslag til ændringer af bilag I til den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL-konventionen) - forbud mod anvendelse og transport af tungt olie som brændstof i skibe i Arktis

Resumé

På den 75. samling i FN's Internationale Søfartsorganisations (IMO) Komité til Beskyttelse af Havmiljøet (MEPC 75), der afholdes 16.-20. november 2020 er ændringsforslag til artikel 43, under MARPOL-konventionens bilag I fremsat med henblik på godkendelse, hvorefter anvendelse og transport af tungt olie som brændstof i skibe i Arktis forbydes. Oliespild med tungt brændstof i Arktis udgør en risiko for det marine miljø og kystnære økosystemer, da tungt brændstof er tyktflydende og nedbrydes langsommere end lettere brændstoffer. Forslaget skønnes at forbedre beskyttelsesniveauet. Et forbud vil have økonomiske konsekvenser for Grønland, men vurderes overordnet at have en samfundsøkonomisk gevinst. På den baggrund agter regeringen at støtte forslaget.

Baggrund

På den 75. samling i FN's Internationale Søfartsorganisations (IMO) Komité til Beskyttelse af Havmiljøet (MEPC 75), der afholdes 16.-20. november 2020 er ændringsforslag til artikel 43, under MARPOL-konventionens bilag I fremsat med henblik på godkendelse, hvorefter anvendelse og transport af tungt brændstof (HFO) i skibe, der sejler i Arktis forbydes.

Formål og indhold

Oliespild med tungt brændstof i Arktis udgør en risiko for det marine miljø og kystnære økosystemer, da tungt brændstof er tyktflydende og nedbrydes langsommere end lettere brændstoffer. Den tunge olie kan fanges under is og sprede sig over store afstande. Anvendelse af tungt brændstof udleder desuden flere partikler samt mere CO₂, svovl og "black carbon" end lettere brændstof. Der er derfor udarbejdet et forslag i Komité til Beskyttelse af Havmiljøet (MEPC) under FN's Internationale Søfartsorganisation (IMO) om et forbud mod anvendelse af tungt brændstof som skibsbrændstof i Arktis.

Forbuddet kræver ændringer af bilag I til den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL-konventionen) om særlige krav til anvendelse af tungt brændstof i Arktis. MARPOL-konventionen er en FN-konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, herunder krav til skibe, der transporter olie med henblik på forebyggelse af olieforurening.

Forslag til forbud mod anvendelse og transport af tungt brændstof i skibe indeholder en definition af tungt brændstof, der svarer til den definition, der anvendes i dag til forbud mod tungt brændstof i Ant-

arktisk. Forbuddet skal træde i kraft den 1. juli 2024. For fartøjer, der overholder reglerne under Polarkoden, skal forbuddet dog først træde i kraft den 1. juli 2029. Myndighederne i de arktiske stater har endvidere mulighed for at udstede en dispensation (waiver) fra forbuddet til fartøjer, der ikke overholder reglerne i Polarkoden. En sådan dispensation kan kun udstedes med virkning frem til den 1. juli 2029. Der er p.t. ved at blive udarbejdet en vejledning vedr. forebyggelse af oliespild i Arktis. De arktiske stater, der udsteder dispensationer (waivers), skal informere IMO herom.

Forbuddet omfatter anvendelse og transport af tungt olie (HFO) som skibsbrændstof i Arktis, men ikke transport af HFO som last.

Gældende ret

Konventionen, herunder bilag I, er juridisk bindende for Danmark og Grønland. Konventionen gælder dog ikke direkte, men skal efter vedtagelse implementeres i både grønlandsk og dansk ret. Grønland har ansvar for det grønlandske søterritorium fra Grønlands kyst og 3 sømil ud, mens Danmark har ansvar for den eksklusive økonomiske zone (EØZ) ved Grønland fra 3 sømil og ud til 200 sømil fra Grønlands kyst.

Grønlands regler om beskyttelse af havmiljøet fremgår af Inatsisartutlov nr. 15 af 8. juni 2017 om beskyttelse af havmiljøet. Grønland vurderer, at deres havmiljølov allerede indeholder mulighed for at fastsætte regler vedrørende et forbud mod anvendelse af HFO af skibe, jf. § 33, stk. 1, som bl.a. nævner forbud mod anvendelse af bestemte brændstoftyper med henblik på at begrænse luftforurening.

Danmarks regler fremgår af lov nr. 1534 af 19. december 2017 om beskyttelse af havmiljøet i den eksklusive økonomiske zone ved Grønland. Den danske havmiljøregulering for den eksklusive økonomiske zone ved Grønland ses i § 22 at give mulighed for, at miljøministeren kan fastsætte regler om særlige foranstaltninger, herunder krav til brændstof, om bord på skibe med henblik på begrænsning af luftforurening. De særlige foranstaltninger må tillige muliggøre et forbud mod at bruge og transport af tungt olie som brændstof, da et forbud vil medføre mindre udledning af CO₂, svovl og "black carbon" og dermed begrænse luftforureningen. Uanset at forarbejderne til § 22 ikke nævner MARPOL Konventionens Bilag I, men Bilag VI, må det have formodningen for sig, at det ikke har været lovgivers intention at afskære muligheden for at Danmark kan gennemføre ændringen i MARPOL Konventionens bilag I, administrativt med hjemmel i § 22, i det omfang formålet med reglerne blandt andet er at begrænse luftforureningen. Den danske lovgivning ses dermed at indeholde mulighed for at opfylde kommende ændringer MARPOL Konventionens Bilag I.

Konsekvenser

Samfundsøkonomiske konsekvenser for Grønland

Danmark og Grønland fik i 2019 udarbejdet en konsekvensanalyse af et muligt forbud baseret på en metode vedtaget i en underkomité under Miljøkomitéen i IMO: "*Assessment of the impact on Greenland of an HFO ban on the use and carriage as fuel for ships in Arctic waters, 2019*". Af rapporten suppleret med opdaterede skøn fremgår det, at et forbud mod tung brændselsolie som skibsbrændstof i Arktis vil medføre negative samfundsøkonomiske konsekvenser for den grønlandske befolkning i form af øgede varepriser på 4,9 mio. kr. årligt.

Danske Rederier har den 14. oktober 2020 oplyst, at de budgetøkonomiske omkostninger for erhvervet forventes at beløbe sig til 17,7 mio. årligt for skibe på dansk flag. Dette tal er baseret på aktuelle faktorpriser og altså den omkostning, der ville være, hvis forbuddet trådte i kraft i 2020. Det er forventningen, at de erhvervsøkonomiske omkostninger vil være lavere i 2029, da forskellen i brændstofpriserne fra HFO til andet brændstof forventes at reduceres på længere sigt. Fra en samfundsøkonomisk betragtning skal omkostningen opgøres i markedspriser, dvs. inklusive moms m.v., og udgør så 22,7 mio. kr. årligt. Beregningerne tager udgangspunkt i, at skibene kan sejle på HFO nu, men at de ved et forbud kun kan sejle på HFO på den del af skibets rejse, hvor de sejler fra Danmark, og indtil de rammer den linje i det grønlandske havområde, der definerer det arktiske område. Resten af skibets rejse ind i det arktiske område og

videre til destinationen i det arktiske område, samt hele rejsen tilbage til Danmark skal udføres på et rener og dyrere brændstof. Skibene vil således kun kunne anvende HFO med udgangspunkt fra en havn uden for det arktiske område og indtil, de når Arktis.

Der vil endvidere være negative økonomiske konsekvenser for det grønlandske selvstyre på 8,4 mio. kr. årligt. Der forventes ikke økonomiske konsekvenser for den danske stat.

Ifølge ovennævnte konsekvensanalyse fra 2019 vurderes de klima- og miljømæssige gevinster ved et HFO forbud til ca. 62,4 mio. kr. årligt.

Den samfundsøkonomiske gevinst for det grønlandske samfund vurderes således, at være 26,4 mio. kr. årligt

Det skal understreges, at de skønnede økonomiske konsekvenser er baseret på, at et forbud træder i kraft i 2020. Der har ikke været muligt at foretage et fremskrivning af de samfundsmæssige konsekvenser til 2029, hvor forbuddet reelt træder i kraft.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at forbedre beskyttelsesniveauet.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget samt i EU Specialudvalget for skibsfartspolitiske spørgsmål.

Dansk Erhverv finder, at den danske regering bør understøtte den danske forskning og produktion af alternative brændstoffer til søtransporten. Såfremt de store økonomiske omkostninger for erhvervet og Grønland skal mindskes, kræver det en ambitiøs udvikling af grønne drivmidler.

Danske Maritime hilser forslaget velkommen og bemærker, at der er klare tiltag til beskyttelse af havmiljøet. Danske Maritime bemærker endvidere, at der er en praktisk mulighed for at give dispensation indtil 2029 til fartøjer, der ikke overholder reglerne i Polarkoden, hvilket giver muligheder for eksempelvis skibe, som har investeret i røgrenningsteknologi (scrubbere) for fortsat at kunne anvende denne teknologi, hvilket man finder vigtigt.

Danske Rederier støtter forslaget om forbud mod anvendelse og transport af tungt olie (HFO) som brændstof i skibe i Arktis. Danske Rederier bemærker, at de ikke vurderer, at et HFO-forbud vil reducere CO₂-udledningen fra de skibe, der vil være omfattet af forbuddet. Endvidere finder Danske Rederier, at det bør præciseres, at det er skibe, der har beskyttede brændstoftanke i henhold til Polarkoden, der kan anvende HFO i Arktis fra 1. juli 2024 til 1. juli 2029.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rusland og 20 andre lande har været imod et HFO forbud, men kan nu forventes at støtte forslaget, idet der er kommet mulighed for at give dispensation indtil 2029 til fartøjer, der ikke overholder reglerne i Polarkoden.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter vedtagelse af forslaget om forbud mod anvendelse og transport af tungt olie (HFO) som brændstof i skibe i Arktis på grund af brændstoffets negative miljøpåvirkning. På den baggrund agter regeringen at støtte forslaget.

Danmark repræsenterer Grønland i IMO, men ikke Færøerne, der har associeret medlemskab af IMO. Grønlands tilslutter sig forbud mod sejlads og transport af HFO i Arktis, da forbuddet tidligst træder i kraft 1. juli 2024 og at der vedtages en undtagelse, der giver mulighed for, at skibe, der opfylder Polarkoden, herunder grønlandske forsyningskibe, der sejler til og fra Danmark, kan sejle på HFO indtil 1. juli 2029. Færøerne meddelte dog den 1. oktober 2018, at de også kan støtte et forbud mod anvendelse og transport af tungt brændstof i skibe i Arktis.

Tidligere forelæggelser

Sagen har tidligere været beskrevet i forbindelse med punktet om den 74. samling i FN's Internationale Søfartsorganisations (IMO) Komité til Beskyttelse af Havmiljøet (MEPC 74) i samlenotat om rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 14. maj 2019 oversendt til Folketingets Europaudvalg den 2. maj 2019.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.