



Nr C 370
April 2018

Statlig styrning av hamnavgifter för fartyg

På uppdrag av Naturvårdsverket

Jenny von Bahr, Åsa Romson, Sara Sköld, Hulda Winnes



Författare: Jenny von Bahr, Åsa Romson, Sara Sköld, Hulda Winnes

På uppdrag av: Naturvårdsverket

Rapportnummer C 370

ISBN 978-91-7883-014-5

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2018

IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm

Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Frågeställning och metod.....	6
1.3 Upplägg av rapporten.....	7
2 Anlöp i svenska hamnar.....	7
3 Hur kan staten driva på införandet av miljödifferenterade hamnavgifter i hela landet?	9
3.1 Rättsläget för miljödifferenterade hamnavgifter	10
3.1.1 EU-rätten reglerar uttaget av hamninfrastrukturavgifter.....	10
3.1.2 Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655	11
3.1.3 Krav på miljödifferenterade avgifter vid tillståndsprovning enligt miljöbalken.....	13
3.1.4 Hur tillstånd och tillsyn enligt miljöbalken kan användas vid hamnverksamhet.....	13
3.1.5 Sammanfattning av rättsläget.....	14
3.2 Möjliga vägar för att nå ökad miljödifferentering	14
3.2.1 Ändring av Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655.....	14
3.2.2 Komplettera villkoren i miljötillstånden	15
3.2.3 Inför en punktskatt på anlöpande fartyg	16
3.2.4 Motsvarande stadsmiljöavtal för hamnar.....	16
3.2.5 Ökad information.....	17
4 Analys av styrmedel för minskad miljöpåverkan från fartygsanlöp.....	17
4.1 Intervjuserie	19
4.1.1 Rederier med tankfartyg.....	20
4.1.2 Rederier med passagerarfartyg	20
4.1.3 Rederier med RoRo-fartyg	21
4.1.4 Hamnar	22
5 Slutsats.....	23
Referenser.....	24

Sammanfattning

Den här studien har utförts av IVL för Naturvårdsverkets *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*. Studien syftar till att beskriva juridiska förutsättningar för att från statligt håll styra utformning av hamnavgifter eller andra potentiella styrmedel kopplade till hamnar. Studien syftar även till att kartlägga hur miljödifferiering av hamnavgifter och andra initiativ med liknande syfte tidigare har påverkat sjöfartens miljöprestanda.

Av de hårda styrmedel som ingått i den rättsliga analysen är förslaget att Naturvårdsverket går vidare med att ändra skrivningen i lagen "Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655" så att svenska hamnar ska införa en miljödifferierad hamnavgift mest lämpligt. Ett flertal hamnar tillämpar redan differentiering av avgiften med avseende på fartygens specifika NO_x-emissioner. För att uppnå en starkare styreffekt kan miljödifferiering riktas mot till exempel emissioner av CO₂, vilket då syftar mot klimatmålet snarare än försurningsmålet. Två viktigare aspekter för att nå en god styreffekt är troligen att

- utformningen av miljöstyrning genom hamnar tar intryck av och koordineras med Sjöfartsverkets utvärdering om farledsavgifterna och den eventuella fjärdepartsoverenskommelse som ska beslutas om senast september 2018. Detta kan ge en samstämmighet och långsiktighet i styrningen som gör att styrmedlen får stor effekt.
- samordna hamnavgifternas miljödifferiering med övriga EU-länder eller i ett större internationellt sammanhang. På det här sättet skulle även rederier med få anlöp i svenska hamnar kunna få goda incitament till miljöförbättrande åtgärder på sina fartyg. Då bedömer vi att det även är möjligt att få styreffekt genom differentiering med avseende på NO_x.

Vilka aspekter som ska ingå, vilka emissionsnivåer som skall gälla, och övriga detaljer i utformningen av systemet för miljödifferieringen bör utredas vidare. Exempelvis kan avgiften behöva differentieras utifrån miljöprestanda, miljöklass, hamnens storlek eller läge samt fartygets storleksklass.

Styreffekten av en eventuell statlig styrning av hamnavgifternas miljödifferiering förväntas bli större om resultat från pågående utredningar om andra ekonomiska styrmedel för sjöfarten till och från svenska hamnar beaktas när styrningen ska utformas.

1 Inledning

Regleringar som rör sjöfartens miljö- och säkerhetsfrågor bestäms av internationella konventioner (se t.ex. International Maritime Organisation, 2011; International Maritime Organisation, 2014). Detta begränsar enskilda staters möjligheter att påverka miljöprestandan på fartyg som anlöper deras hamnar. För att minska utsläpp av miljöpåverkande ämnen från sjöfarten till och från Sverige, finns ett antal ekonomiska styrmedel och instrument som kan användas i tillägg till gällande regler (se t.ex. NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon, 2018, Fridell, Winnes et al., 2013, Trafikanalys, 2017). Ett antal svenska hamnar har sedan slutet på 90-talet använt en miljödifferiering av de infrastrukturavgifter som tas ut för anlöpande fartyg (SOU 2007:58). Rederier med fartyg som har god miljöprestanda får i dessa system en rabatt på ordinarie avgift. Detta har bidragit till att ett antal rederier har investerat i miljöteknik ombord på sina fartyg, vilka därigenom har lägre emissioner än vad som krävs enligt lagen.

Syftet med detta arbete är att beskriva juridiska förutsättningar för att från statligt håll styra utformning av hamnavgifter eller andra potentiella styrmedel kopplade till hamnar. Studien syftar även till att kartlägga hur miljödifferiering av hamnavgifter och andra initiativ med liknande syfte historiskt har påverkat miljöprestandan hos fartyg som trafikerar svenska hamnar.

Studien är gjord i syfte att vara ett bakgrundsmaterial till Naturvårdsverkets *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019* med fokus på försurningsmålet.

1.1 Bakgrund

Marina motorers utsläpp till luft regleras enligt internationella konventioner vilka tillåter högre emissioner per arbete utförd av motorn av kväveoxider, och svaveldioxid än gällande regler för förbränningsmotorer som används på land; partikelemissioner är ej reglerade direkt (International Maritime Organisation, 2011). Detta leder till att sjöfarten ger ett relativt stort bidrag till halter av NO_x, SO₂, och partiklar i omgivningsluft. Av allt oxiderat kväve som deponerades i Sverige 2013 kom 26 % från utsläpp till sjöss (EMEP, 2015). Förutom hälsoeffekter har NO_x och SO₂ en försurande effekt då de deponeras; NO_x bidrar även till övergödning. Det relativa bidraget till halter i luft av NO_x från sjöfarten förväntas öka de kommande åren då emissionerna från landkällor förväntas minska i en snabbare takt än emissionerna från sjöfarten (Winnes, Fridell m. fl., 2016).

Som ett komplement till de emissionsregler som gäller för sjöfarten förekommer ett flertal styrmedel med ekonomiska incitament för redare som genom olika åtgärder minskar sin miljöpåverkan. Exempel på detta är miljödifferiering av farledsavgifter och hamnavgifter, subventioner och bidrag från staten och hamnar för investeringar av miljöteknik ombord på fartyg, och det norska näringslivets NO_x-fond (se t.ex. NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon, 2018, Fridell, Winnes et al., 2013, Trafikanalys, 2017). Gemensamt för initiativen är att rederierna avgör om en investering i miljöteknik är värd att genomföra, och vilka fartyg som ska omfattas.

Cirka 20 svenska hamnar använder sig av miljödifferierade hamnavgifter för att uppfylla lokala miljöprogram och uppmantra sjöfarten att prestera mer än vad lagen kräver på miljöområdet. Avgifterna differentieras ofta genom att rabattera avgiften för fartyg med låga NO_x-emissioner, men det finns också exempel på rabatter för fartyg som drivs med förvätskad naturgas (så kallad LNG) eller använder landel, samt miljödifferiering som riktas mot annan miljöpåverkan som

buller, hantering av avloppsvatten och ballastvatten¹. Ett antal hamnar använder indexering för att värdera en sammanvägd miljöprestanda hos ett fartyg. Indexen kan till exempel omfatta mätetal för fartygs utsläpp till luft, vilket görs i det så kallade Environmental Ship Index (ESI). ESI används för miljödifferiering av hamnavgifter i ett flertal hamnar i världen. Ett annat index som används av ett par hamnar i Sverige är Clean Shipping Index (CSI), vilket utöver utsläpp till luft väger in aspekter som till exempel kemikaliehantering ombord, emissioner till vatten, och avfall. CSI ligger även till grund för miljödifferieringen av den svenska farledsavgiften.

1.2 Frågeställning och metod

Arbetet i studien har delats in i två delar. Ett starkt fokus är lagt på en rättslig analys och innehåller en utvärdering av tillämpbara styrmedel för att från statligt håll bidra till att fartyg som besöker svenska hamnar har låg miljöpåverkan. Studiens andra fokus har varit att utreda erfarenheter av existerande initiativ för att minska miljöpåverkan från fartyg. De två delarna har genomförts separat men utgör tillsammans underlag för den sammanfattande analysen.

Den rättsliga analysen är inriktad på i huvudsak två frågeställningar. Den första rör de juridiska förutsättningarna för staten att genom lagstiftning styra utformningen av hamnavgifterna. Den andra frågeställningen utreder huruvida det finns sätt att genom mjukare reglering än lagar förmå hamnarna att införa miljödifferierade avgifter eller andra miljöstyrande instrument. Frågan omfattar möjligheten för staten att styra genom instrument som till exempel frivilliga överenskommelser mellan staten och hamnar, och hamnstöd till hamnar som inför miljödifferierade hamnavgifter. Här beskrivs om alternativa styrmedel är förenliga med svensk lag och vilka styreffekter och andra effekter de skulle ha. Initiala förslag ges till hur dessa styrmedel skulle kunna utformas.

Som grund för att besvara frågorna har en genomgång av relevanta delar av den internationella sjörätten, berörda regler inom miljöbalken och plan- och bygglagen gjorts. Vidare har personer på Miljödepartementet och Naturvårdsverket intervjuats för att förankra studien i eventuella politiskt aktuella händelser på området.

Syftet med den rättsliga analysen är att ge en god bild av fördelar och nackdelar med olika styrmedelsalternativ utifrån deras förväntade administrativa kostnader, styreffekt, och förenlighet med internationell sjörätt och EU-rätt. Till exempel studeras om ett styrmedel kan uppfattas som ett statsstöd. En analys görs av vilka styrmedel det vore lämpligast för Naturvårdsverket att gå vidare med.

Projektets andra del omfattar en utredning och beskrivning av hur existerande och tidigare miljödifferieringar av hamnavgifter, farledsavgifter och bidrag/subventioner har påverkat installationstakten av reningsutrustning och miljöteknik på fartyg. Här bedöms även kvalitativt hur utsläppen påverkats. Syftet med den här delstudien är att besvara vilka initiativ som har haft effekt på fartygs miljöprestanda, beskriva hur de har varit utformade och om möjligt ge en anvisning om hur stort ett ekonomiskt incitament bör vara för att ge effekt.

Bedömningen av effekterna av redan tillämpade initiativ har gjorts kvalitativt och beskrivande och bygger på intervjuer med personer i beslutsfattande ställning på rederier och hamnar. Totalt har

¹ Information från det pågående projektet 'Miljöstyrande avgifter och incitament för hamnar' (MAI), pågående projekt för Energimyndigheten med IVL som projektledare

intervjuer hållits med representanter från tio olika rederier. Rederier som har investerat i miljöteknik, och som erhåller miljörabatt på hamnavgiften i en eller flera svenska hamnar, har valts ut för intervjuerien. Vidare har urvalet av rederier gjorts för att få en god spridning mellan olika fartygstyper som är vanliga i svenska hamnar. Frågorna som har ställts har syftat till att klargöra vad som har fått rederiet att göra investeringarna. Det har också varit av vikt att tydliggöra rederiernas syn på miljödifferentierade hamnavgifter, en eventuell statlig styrning som påverkar avgifterna i samtliga svenska hamnar, samt om det finns andra styrmedel som har varit viktigare än hamnavgifterna för rederiets investeringsbeslut.

Intervjuer har också genomförts med representanter för tre hamnar. Där har Stockholms Hamnar (en stor hamn med mycket linjetrafik), Wallhamns Hamn (en privatägd mellanstor hamn som är specialiserad på en typ av gods), och Skellefteå Hamn (en medelstor godshamn) valts ut. Urvalet har gjorts med avsikten att samla åsikter och tankar från hamnar med olika stor möjlighet att arbeta med miljödifferentiering. Analysen som baseras på dessa intervjuer ger en indikation om hur hamnar i Sverige kan resonera i dessa frågor. Skillnaderna i förutsättningarna är dock mycket stor mellan olika hamnar. En intervjuerie med fler respondenter från olika hamnar skulle därför ge synpunkter som inte täckts in här och kunna påverka analysen.

1.3 Upplägg av rapporten

Kapitel 2 innehåller en översikt över svenska hamnar, hamnavgifter och fartygstrafiken till och från hamnarna. I kapitel 3 ges en beskrivning och slutsatser av den rättsliga analysen. I Kapitel 4 redogörs för delmomentet med analysen av de existerande incitamenten och innehåller resultat och slutsatser från intervjuerna med rederi- och hamnrepresentanter. De båda delarna analyseras därefter gemensamt i kapitel 5, med syfte att få en god bedömningsgrund för den potentiella nyttan med statlig miljöstyrning av hamnavgifter för fartyg, eller alternativ miljöstyrning i hamnar med andra instrument.

2 Anlöp i svenska hamnar

Hamnar har en nyckelposition inom sjöfartsnäringsen då de utgör en knutpunkt mellan sjö- och landtransporter. Allt gods som transporteras till sjöss hanteras av en hamn. I Sverige går runt 80 % av volymen av importerat och exporterat gods via hamnar, i tillägg kommer passagerartrafiken och inrikes transporter (Trafikanalys, 2016). Ägandestrukturen i svenska hamnar ser olika ut. Sammantaget finns det i Sverige 54 hamnar som betecknas som allmänna hamnar² (SJÖFS 2013:4). För dessa svarar i 52 fall en kommun, region eller ett kommunalägt bolag. Två hamnar är privatägda. I ett stort antal hamnar hyr dock hamnen ut sin mark till terminaloperatörer som ofta är specialiserade på att hantera en viss last, och i vissa fall har hamnoperatörerna köpt marken och infrastrukturen.

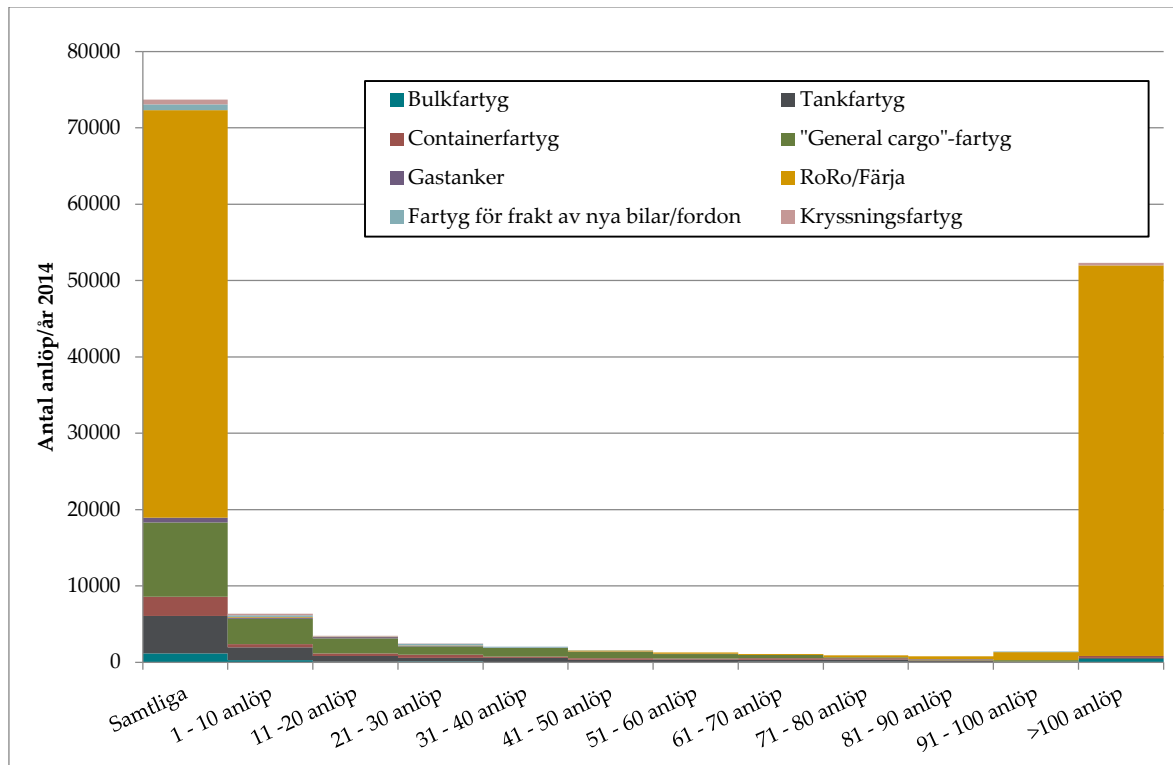
Alla hamnar tar ut avgifter för infrastruktur och lasthantering i samband med fartygsanlöp. I de fall en terminaloperatör sköter terminaldriften, tar hamnmyndigheten ut en infrastrukturavgift för fartygsanlöpen, och terminaloperatörerna tar ut en avgift för lasthanteringen, så kallad stuveriavgift. I det här arbetet ingår endast att studera avgifterna som relaterar till fartygsanlöpen.

² En allmän hamn är öppen för allmän sjötrafik, vilket innebär att alla fartyg i princip har rätt att i mån av plats anlöpna hamnen och utnyttja dess resurser.

Hamnavgifterna sätts individuellt av varje hamn och kan följa en satt prislista eller ske genom avtal mellan hamnledning eller hamnmyndighet och redare eller fartygsoperatör. Hamntaxornas storlek och sättet de är uppbyggda på skiljer sig därför åt mellan hamnar.

Skillnader i mängden gods som hanteras, frekvensen av fartygsanlöp och vilka typer av fartyg som trafikerar hamnen är avgörande för hamnens förutsättningar att arbeta med miljödifferntiering av avgifterna. En annan viktig faktor är om det finns hamnar i närheten som konkurrerar om trafiken och som sätter taxorna på ett sätt som uppfattas som mer fördelaktigt av redare och fartygsoperatörer. Generellt har stora hamnar mer resurser tillgängliga för att hålla ett system för miljödifferntiering av hamntaxan uppdaterat, än små hamnar. I tillägg har hamnar som tar emot en stor andel fartyg i frekvent linjetrafik större möjlighet att få styreffekt av en differentiering än de som främst tar emot fartyg som besöker hamnen ett eller ett fåtal gånger per år. Rederier med fartyg i linjetrafik kan ha stora incitament att investera i miljöförbättrande åtgärder ombord om en hamn som de trafikerar miljödifferntierar sina avgifter; de har större chans att få sin investering återbetald. De som sällan återkommer till samma hamn har mindre incitament. Det här gör att typen av trafik till en hamn kan avgöra om en miljödifferntierad hamntaxa kommer åstadkomma en faktisk förbättring i miljön.

De flesta fartygsanlöp till svenska hamnar görs av fartyg som ofta återkommer till samma hamn. Företrädesvis görs dessa anlöp av passagerarfärjor och färjor som tar både passagerare och rullande last. En sammanställning över fartygstrafiken till och från svenska hamnar som redovisas i rapporten "Energy efficient port calls - A study of Swedish shipping with international outlooks" visar att trafiken av fartyg av den här typen (Färja/RoRo) stod för 72 % av alla anlöp (Winnes och Styhre, 2016). Statistiken är för år 2014, men kan antas representativ även för senare år. Näst flest anlöp, 13 %, görs av så kallade "general cargo"- fartyg. Dessa är i allmänhet små fraktfartyg som inte trafikerar specifika hamnar. Tankfartyg, vilka ofta besöker en stor mängd olika hamnar under ett år men i vissa fall har långa kontrakt med lastägare som gör att de ofta återkommer till samma hamnar, stod för 7 % av anlöpen. Containerfartyg som ofta anlöper samma hamnar men med få anlöp per år stod för 3 %. I Figur 1 visas en sammanställning av hur ofta olika fartygstyper besöker svenska hamnar.



Figur 1. Antal anlöp av olika fartygstyper i svenska hamnar 2014 (Winnes och Styhre, 2016).

Det är inte självklart att fartygstyper som står för en stor andel av anlöpen också bidrar till en stor del av emissionerna från fartygen. Emissioner från fartygsmotorerna beror mycket på hur stor effekt de kan ge; i princip hur mycket bränsle som de är konstruerade för att bränna per tidsenhet. Av de fartygskategorier som har många besök har kategorin RoRo/Färja de största motorerna i genomsnitt. Även containerfartygen har i genomsnitt stora motorer jämfört med andra fartygskategorier i svenska hamnar. Tankfartyg och "General cargo"-fartyg har betydligt mindre genomsnittlig effekt installerad (Winnes och Styhre, 2016). En annan viktig faktor är huruvida fartygen har installerat reningsutrustning. Omkring hälften av fartygsanlöpen till svenska hamnar bedöms efter en genomgång av uppgifter från Sjöfartsverkets listor över fartyg som erhåller rabatt på farledsavgifterna göras med någon typ av NO_x-rening ombord, oftast katalysator (SCR). Om reningen är installerad på fartygens framdriftsmotorer eller på deras hjälpmotorer är oklart. Framdriftsmotorerna stoppas när fartygen är i hamn, medan hjälpmotorerna normalt är igång för att förse fartyget med el.

3 Hur kan staten driva på införandet av miljödifferentierade hamnavgifter i hela landet?

Denna del av utredningen omfattar de rättsliga förutsättningarna för staten att driva på hamnarnas användande av hamnavgifter antingen inom ramen för nuvarande lagstiftning eller genom ny

lagstiftning med syftet att minska fartygens utsläpp av luftföroreningar i första hand och deras klimatpåverkan i andra hand. Slutsatserna kan delvis användas för att styra mot andra miljömål.

3.1 Rättsläget för miljödifferentierade hamnavgifter

Tillkomsten av nya miljöregler för sjöfarten sker genom förhandlingar inom International Maritime Organisation (IMO), men också på senare tid inom EU. När det gäller utsläpp från fartyg regleras det i MARPOL, bilaga 6, som är en IMO konvention. Denna konvention reglerar inget om hamnavgifter. Inom HELCOM och EU har också regelverket kring mottagningsordningar i land för fartygsgenererat avfall tagits fram.

Enligt principen om hamnstatsjurisdiktion har en stat full jurisdiktion över sina hamnar. Någon generell rätt för utländska handelsfartyg att anlöpa en hamn anses inte föreligga (SOU 2003:72, sid. 264 ff.). Rätt till hamnanlöp föreligger dock genom avtal mellan EU:s stater: Om särskilda villkor ställs för att anlöpa en hamn måste det ske enligt grunder som inte diskriminerar någon viss flaggstat (se även Mahmoudi och Rubenson, 2004).

För en allmän hamn gäller enligt svensk rätt att alla fartyg i princip har rätt att i mån av plats anlöpa hamnen och utnyttja dess resurser (se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 142). Enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ansvarar regeringen och Sjöfartsverket för de frågor som faller under den lagens tillämpningsområde. Den som är ansvarig för en allmän hamn kan således, enligt svensk rätt, som huvudregel inte vägra fartyg tillträde till hamnen eller uppställa krav på fartygen för att de skall få trafikera hamnen.

3.1.1 EU-rätten reglerar uttaget av hamninfrastrukturavgifter

Hur hamnarnas utformning av hamninfrastrukturavgifterna får se ut regleras av en EU förordning, *Förordning om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster (EU 2017/352)*. Den reglerar hur hamnavgifterna får utformas. Förordningen är tydlig med att hamnarna får miljödifferentiera sina hamninfrastrukturavgifter. De får beakta externa kostnader så länge de bland annat är öppna, objektiva och icke-diskriminerande samt förenliga med konkurrensrätten, inbegripet reglerna för statligt stöd. Artikel 13 reglerar hamninfrastrukturavgifterna. Bland annat framgår att hamninfrastrukturavgifter *ska* tas ut samt att dessa *får* vara miljödifferentierade.

Artikel 13 – Hamninфраstrukturavgifter

1. Medlemsstaterna ska se till att en hamninфраstrukturavgift tas ut. Detta ska inte hindra hamntjänsteleverantörer som använder sig av hamnens infrastruktur från att ta ut hamnavgifter.
2. Betalningen av hamninфраstrukturavgifter får integreras i övriga betalningar, exempelvis betalning av hamnavgifter. I detta fall ska hamnledningen se till att hamninфраstruktur användaren lätt kan utläsa hamninфраstrukturavgiften.
3. För att bidra till ett effektivt system för infrastrukturavgifter ska hamninфраstrukturavgiftens struktur och omfattning fastställas i enlighet med den hamnens egna affärsstrategi och investeringsplaner och vara förenlig med konkurrensreglerna. I förekommande fall ska dessa avgifter också uppfylla de allmänna krav som fastställs inom ramen för den berörda medlemsstatens allmänna hamnpolitik.
4. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3 får hamninфраstrukturavgifterna variera i enlighet med hamnens egna ekonomiska strategi och policy när det gäller fysisk planering, bland annat med avseende på vissa kategorier av användare, eller i syfte att främja en effektivare användning av hamninфраstrukturen, när sjöfarten eller omfattningen av transporternas miljö-, energi- eller koldioxidvinster. Kriterierna för sådana variationer ska vara öppna, objektiva och icke-diskriminerande samt förenliga med konkurrensrätten, inbegripet reglerna för statligt stöd. Hamninфраstrukturavgifterna får beakta externa kostnader och får variera beroende på kommersiell praxis.
5. Hamnledningen eller den behöriga myndigheten ska se till att hamnanvändarna och företrädarna för eller sammanslutningarna av hamnanvändare underrättas om hamninфраstrukturavgifternas art och nivå. Hamnledningen eller den behöriga myndigheten ska säkerställa att hamninфраstruktur användarna senast två månader före den dag dessa ändringar får verkan informeras om eventuella förändringar av hamninфраstrukturavgifternas art eller nivå. Hamnledningen eller den behöriga myndigheten är inte skyldiga att redovisa skillnader i avgifterna som är resultat av individuella förhandlingar.

3.1.2 Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655

Det finns även en mycket kort svensk lag som berör avgifter i allmän hamn, *Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655*. I en aktuell promemoria skriven på uppdrag av Näringsdepartementet, *Vissa farleds- och hamnfrågor*,³ föreslås att lagen justeras något i linje med EU förordningen EU 2017/352 som nämns ovan. Förslaget går ut på att den svenska regleringen avseende uttag av hamninфраstrukturavgifter anpassas till hamnförordningen genom att uttaget av sådana avgifter görs obligatorisk i fråga om de hamnar som omfattas av förordningen. Detta kommer inte ändra mycket i sak eftersom de flesta hamnar redan tar ut en sådan avgift. Den första paragrafen reglerar hamnarnas uttag av hamninфраstrukturavgifter. Paragrafen föreslås i promemorian ändras på det sättet att terminologin anpassas till hamnförordningen samt att den delas upp i två stycken. I första stycket anges att hamnledningarna i allmänna hamnar som omfattas av hamnförordningen har en *skyldighet* att låta ta ut hamninфраstrukturavgifter. Enligt den nuvarande lagen utgör detta endast en rättighet. Hamnarna kommer fortsatt att kunna dela upp hamnavgifterna på det sättet att rederierna betalar en fartygshamnavgift medan lastägarna debiteras en varuhamnavgift.

³ Vissa farleds- och hamnfrågor. Promemoria utarbetad på uppdrag av Näringsdepartementet, Johan Schelin, Juridiska institutionen Stockholms universitet, 2017.

I andra stycket anges att hamnledningen för en allmän hamn som inte omfattas av hamnförordningen *får* ta ut en sådan avgift. Paragraf 2 påverkar ingenting i sak.

Det viktiga här är att allmänna hamnar fortsättningsvis ska ta ut hamninfrastrukturavgifter samt att det i EU:s förordning (EU) 2017/352 framgår att det är tillåtet att dessa är miljödifferentierade.

Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655

(Nuvarande lydelse i sin helhet)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Den som innehar en allmän hamn får ta ut avgifter, utan att hamninnehavaren tillhörig kaj, brygga eller liknande anordning inom hamnens område anlöps eller nyttjas,

1. för fartyg som anlöper kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område,
2. för fartyg som passerar hamnens vattenområde,
3. för gods som lastas eller lossas över kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område.

Rätten att ta ut avgift enligt första stycket 2. gäller endast inom det område där trafiken enligt vad sjöfartsverket fastställt kan anses ha nytta av hamninnehavarens anordningar och tjänster. Ansökan om fastställelse görs av hamninnehavaren.

Förslaget till ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn

1 § Ledningen för en allmän hamn som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell tillsyn i hamnar (hamnförordningen) ska ta ut avgifter för nyttjande av infrastruktur, anläggningar och tjänster, inklusive de vattenvägar som leder till den berörda hamnen, samt för tillgång till tjänster för hantering av passagerare och last (hamninfrastrukturavgifter).

Ledningen för andra allmänna hamnar än de som omfattas av hamnförordningen får ta ut sådana avgifter.

2 § I fråga om fartyg som passerar hamnen tas avgift ut endast inom det vattenområde där trafiken enligt vad Sjöfartsverket fastställt kan anses ha nytta av hamninnehavarens anordningar och tjänster. Ansökan om fastställelse av sådant vattenområde görs av hamnledningen.

Denna lag träder i kraft den 24 mars 2019.

3.1.3 Krav på miljödifferentierade avgifter vid tillståndsprovning enligt miljöbalken

Då fartyg, som huvudregel, inte kan vägras tillträde till allmän hamn i Sverige begränsas möjligheterna att inom ramen för en tillståndsprovning av hamnverksamheten enligt miljöbalken föreskriva villkor som reglerar själva fartygstrafiken.

Samtidigt finns det vissa möjligheter att öka kraven på hamnar att införa miljödifferentierade hamnavgifter. Enligt 19 kap. 5 § 8 och 22 kap. 25 § Miljöbalken kan tillståndsbeslutet för en hamn innehålla villkor. Ett möjligt villkor vid tillståndsgivningen som nämns i Naturvårdsverkets allmänna råd är: "hamnavgifter i syfte att uppnå lägsta möjliga bullernivå och utsläpp till luft" (Naturvårdsverkets författningssamling 2003:18). Det har dock inte utvecklats någon praxis att kräva detta vid tillståndsgivning till hamnar idag.

Ur allmänna råd till 19 kap. 5 § 8 och 22 kap. 25 § miljöbalken

Det bör övervägas om nedanstående exempel på företeelser kan tas upp i villkor:

- högsta antal fartygsanlöp och godsmängd,
- installation av reningsanläggning för avloppsvatten som inte leds till kommunalt nät,
- att markytor där spill kan ske skall vara hårdgjorda, tröskelinvallade och anslutna till oljeavskiljare samt att avstängningsmöjlighet finns i dagvattenledningar,
- gränsvärden/riktvärden för utsläpp av OFA-vatten,
- gränsvärden/riktvärden för buller från verksamheten,
- gränsvärden/riktvärden för utsläpp till luft från verksamhet i hamnen,
- *differentierade hamnavgifter i syfte att uppnå lägsta möjliga bullernivå och utsläpp till luft,*
- hanteringen av kemiska produkter.

3.1.4 Hur tillstånd och tillsyn enligt miljöbalken kan användas vid hamnverksamhet

Den miljöpåverkan som kan regleras genom tillståndet för hamnen gäller direkt miljöpåverkan som utsläpp till luft och vatten, samt buller. Även så kallad följdverksamhet som påverkar miljön i hamnens närområde kan regleras om hamnoperatören genom avtal eller på annat sätt kan påverka utsläppen. Detta gäller till exempel marktransporter till och från hamnen vilket prövades av miljööverdomstolen i tillstånd för Kapellskärs hamn. Där ansågs dock inte buller och annan olägenhet av trafiken till hamnen vara så stor att villkor behövde ges (MÖD 2007:55 Kapellskärs hamn).

I ett annat fall tvingade Miljönämnden i Helsingborg färjebolaget att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som bolaget utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde utrustas med selektiv katalytisk avgasrening. Domstolen konstaterade att internationell rätt inte innebär hinder för en kuststat att med rättsliga medel ingripa mot ett utländskt fartyg som anlöper svensk hamn om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av kuststatens miljölagstiftning. Miljö kvalitetsnormen för luft överskreds i kommunen och fartygen var ett väsentligt bidrag till överskridandet. Saken gällde även ett tillsynsbeslut i det enskilda fallet för att säkerställa efterlevnaden av miljöbalkens regler och inte en allmän föreskrift. (MÖD 2006:28).

Frågan om elanslutning av fartyg för att minska utsläpp till luft prövades i tillståndet för Sydhamnen i Södertälje. Miljööverdomstolen avslog där krav på villkor kring elanslutning av fartyg med hänvisning till att hamnbolaget inte kan vägra anlop från fartyg som inte elansluter sig. I domen framgår att bland annat Sjöfartsverket förordat differentierade avgifter istället för krav på elanslutning. (MÖD 2005:10). Frågan om att i miljötillståndet reglera hamnen att använda miljödifferentierade avgifter prövades dock inte.

3.1.5 Sammanfattning av rättsläget

Miljödifferentierade hamninfrastrukturavgifter är tillåtna enligt EU under villkor att vissa kriterier uppfylls. Med andra ord finns det idag inga hinder för miljödifferentierade avgifter men å andra sidan inte heller några bindande krav på att sådana införs.

Det går antagligen att ställa krav på vissa miljödifferentierade hamnavgifter i tillståndsprocessen för hamnar. Det anges både som ett exempel på lämpligt krav i Naturvårdsverkets allmänna råd samt anges som ett alternativ till krav på elanslutning av fartyg, vilket inte tilläts, i en dom från Miljööverdomstolen.

3.2 Möjliga vägar för att nå ökad miljödifferentiering

Vilka ändringar kan göras för att samtliga större svenska hamnar ska införa miljödifferentierade hamninfrastrukturavgifter? Det finns flera möjliga vägar framåt för ökad miljöstyrning via hamnavgifter.

3.2.1 Ändring av Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655

I en promemorian *Vissa farleds- och hamnfrågor*, som är framtagen på uppdrag av Näringsdepartementet, föreslås en ändring av Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655 om att större svenska hamnar ska ta ut hamninfrastrukturavgifter (tidigare stod det *får*). Förslagsvis skulle denna lag kunna ändras ytterligare till: ska ta ut *miljödifferentierade* hamninfrastrukturavgifter.

Som stöd till en sådan lagstiftning bör utarbetas ramar och miniminivåer för dessa miljödifferentierade avgifter. Hur sådana miniminivåer bör formuleras behöver i så fall utredas närmare. Några faktorer att ta hänsyn till är:

- Utformningen bör kopplas både till både fartygens lokala och generella miljöpåverkan.
- Ett högre tonnage och en sämre miljöklass bör leda till en högre avgift.
- Avgiftens storlek bör kopplas till den externa miljöeffektens kostnad.
- Eftersom avgiften blir lika hög för samtliga svenska hamnar så påverkas inte svenska hamnars konkurrenssituation sinsemellan däremot bör avgifterna inte sättas högre än att de svenska hamnarnas internationella konkurrenskraft påverkas alltför negativt. Detta är viktigt eftersom alternativet till sjötransporter, flyg- och vägtransporter, ofta har en högre miljöpåverkan än sjötransporter.

Fördelar med förslaget

- Intäkterna från de differentierade avgifterna skulle tillfalla hamnägarna som då har möjlighet att sänka andra avgifter vilket medför att pengarna stannar kvar inom branschen.
- Om förslaget omfattar en miniminivå på de differentierade avgifterna kommer avgifterna nå upp till denna miniminivå över hela landet vilket delvis skapar neutrala konkurrensförhållanden inom landet.
- Den miljöstyrande effekten blir relativt stor, beroende på hur avgifterna utformas, eftersom samtliga hamnar kommer att omfattas direkt av förslaget.

Nackdelar med förslaget

- Att tvinga privata hamnägare att införa miljödifferentierade avgifter kan ses som ett intrång i äganderätten. Den frågan behöver utredas.
- Svenska hamnar kommer antagligen att drabbas av en konkurrensnackdel jämfört med utländska hamnar om inte hamnägarna lyckas väldigt bra med att sänka andra hamnrelaterade avgifter.
- Förslaget kräver en komplettering av gällande lag.

3.2.2 Komplettera villkoren i miljötillstånden

En annan eller en kompletterande väg vore att kräva miljödifferentierade hamnavgifter för att ge en hamn tillstånd enligt Miljöbalken. Detta skulle kräva att villkor på miljödifferentierade hamnavgifter ställdes vid kommande tillståndsprövningar. Det finns dock svårigheter med en sådan väg. Miljööverdomstolen har i ett flertal fall (MÖD 2005:10; MÖD 2006:28; MÖD 2007:55) tydliggjort att villkoren för hamnarnas miljötillstånd inte ska användas för att reglera sjöfarten i stort utan syftar till att minska den direkta miljöpåverkan som hamnverksamheten har inom området eller i dess närhet. Det är med andra ord högst osäkert om en prövning om ett villkor på miljödifferentierade hamnavgifter som avser reglera miljöutsläpp till havs skulle ha framgång. Även om sådana villkor skulle gå att få igenom tar det oerhört lång tid innan alla relevanta hamnar har omprövat sina tillstånd.

För att öka chanserna till framgång skulle kraven på miljödifferenteringen av hamnavgifterna utformas så att de både gynnade den lokala miljön och de generella utsläppen exempelvis genom att gynna fartyg med motorer med högre miljöklassning.

Fördelar med förslaget

- Lagstiftningen finns redan på plats.
- Avgifterna kan anpassas till de lokala hamnarnas olika förutsättningar.
- Kraven på enskilda hamnar kan anpassas till den internationella konkurrensen.

Nackdelar med förslaget

- Att ompröva och komplettera alla svenska hamnars miljötillstånd är tidskrävande och omständigt.
- Olika hamnar kan komma att få olika villkor vilket kan leda till en snedvridning av konkurrensen mellan hamnar nationellt.
- Miljöpåverkan är osäker eftersom avgifterna kommer att utformas olika för olika hamnar.

3.2.3 Inför en punktskatt på anlöpande fartyg

Ytterligare en möjlighet är att utreda möjligheten att, likt den svenska flygskatten, beskatta fartygsverksamheten, antingen genom att en avgift per passagerare införs, med samma konstruktion som för flygskatten, eller genom att en differentierad anlöpsskatt för fartyg införs. En skatt per passagerare skulle naturligtvis endast komma åt miljöpåverkan från passagerarfärjorna men är möjligen lättare att få igenom juridiskt (eftersom den konstruktionen har visat sig fungera för flygtrafiken), medan en skatt på anlöpande fartyg utefter tonnage och miljöklass skulle ge bättre miljöstyrande effekter. Nackdelen med denna konstruktion är att skatterna som staten tar in kommer att snedvrider svenska hamnars internationella konkurrenskraft. Det vore lämpligt om en sådan skatt skulle kunna återföras till branschen på något sätt. Dock har EU mycket tydliga regler mot statsstöd till hamnverksamhet. En möjlighet vore därför att utforma skatten som en avgift där insamlade medel går tillbaka till branschen. Om detta är en möjlig väg behöver dock utredas.

Fördelar med förslaget

- Intäkterna från skatten skulle tillfalla staten och därmed öka skatteintäkterna (om inte medlen återförs till branschen).
- Skattenivåerna kommer att ha samma utformning för samtliga hamnar vilket skapar neutrala konkurrensförhållanden mellan hamnar inom landet.
- Den miljöstyrande effekten blir relativt stor, beroende på hur systemet utformas, eftersom samtliga hamnar kommer att omfattas direkt av förslaget.

Nackdelar med förslaget

- Om skatten ska utformas som en miljöavgift så måste det utredas så att konstruktionen inte krockar med EU:s statsstödsregler. Om det inte är möjligt att återföra medlen till branschen så kommer svenska hamnars internationella konkurrenskraft försvagas. Detta kan leda till mer väg- eller flygtransporter vilket oftast är sämre ur miljösynpunkt.
- Förslaget kräver att en helt ny lag utreds och beslutas.

3.2.4 Motsvarande stadsmiljöavtal för hamnar

Det finns ett förslag att få svenska hamnar att införa miljödifferentierade avgifter genom att kräva sådana för att erhålla en subvention likt den konstruktion som gäller för stadsmiljöavtal⁴. Problemet med en sådan konstruktion med all sannolikhet krockar med EU:s *Förordning om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster (EU 2017/352)* som till stora delar handlar om att skapa lika konkurrensvillkor mellan EU:s hamnar, det vill säga att de inte ska erhålla snedvridande statligt stöd. Det är dock möjligt att en subvention kan godkännas av EU om den redovisas öppet och enbart går till miljöförbättrande insatser.

Fördelar med förslaget

- Förslaget innebär mer pengar till hamnningen.
- Det är frivilligt för hamnägarna att delta vilket gör att hamnägarna kan bedöma om detta passar deras hamn.

⁴ Kommuner och landsting kan söka stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, så kallat stadsmiljöavtal, enligt förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Nackdelar med förslaget

- Förslaget kostar pengar för staten.
- Stödet måste utformas i enlighet med EU:s förordning (EU 2017/352) som syftar till att ta bort konkurrenssnedvridande stöd till hamnar.
- Det är frivilligt för hamnägarna att delta vilket kan leda till låg uppslutning och därmed lägre miljöeffekt.
- Eftersom det är frivilligt att delta kan det leda till en snedvridning av marknaden mellan hamnar inom landet.

3.2.5 Ökad information

Fler hamnar antas införa miljödifferentierade avgifter om Naturvårdsverket eller Trafikverket bidrog med information och rådgivning om hur dessa kan införas och utformas.

Fördelar med förslaget

- Det är frivilligt för hamnägarna att införa miljödifferentierade avgifter vilket gör att hamnägarna kan bedöma om detta passar deras hamn.

Nackdelar med förslaget

- Det är frivilligt för hamnägarna att delta vilket kan leda till låg uppslutning och därmed lägre miljöeffekt.
- Eftersom det är frivilligt att delta kan det leda till en snedvridning av marknaden mellan hamnar inom landet.?

4 Analys av styrmedel för minskad miljöpåverkan från fartygsanlöp

Ett antal styrmedel med ekonomiska incitament har bidragit till att ett antal rederier valt att göra investeringar i miljöteknik ombord på sina fartyg trots de eventuella merkostnader det ofta innebär. De presterar då bättre än vad lagen kräver men får ta del av exempelvis rabatter på hamninfrastrukturavgifterna, eller ekonomiskt stöd för nya investeringar. Fyra incitament som har varit viktiga för rederier med mycket trafik till och från svenska hamnar är den så kallade trepartsöverenskommelsen, miljödifferenteringen av de svenska farledsavgifterna, den norska NO_x-fonden, och miljödifferentierade hamnavgifter. Intervjuserien som genomförts har ett fokus på de miljödifferentierade hamnavgifterna. För att kunna förstå hur rederier har resonerat kring investeringar i miljöteknik ges dock en kort introduktion till de övriga tre incitamenten nedan.

I april 1996 kom Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening (numera Svensk sjöfart) och Sveriges hamn- och stuveriförbund (numera Sveriges hamnar) överens om att gemensamt sänka utsläppen av svavel- och kväveoxider. Varje part skulle bära en tredjedel av de ökade omkostnader det skulle innebära att vidta åtgärder för att sänka utsläppen. Detta avtal kom att kallas trepartsöverenskommelsen (SOU 2007:58). En utredning pågår för att se om en fjärdepartsoverenskommelse kan nås för att få ner utsläppen till luft från fartygen. De fyra parterna som diskuterar överenskommelsen är Sjöfartsverket, Sveriges hamnar, Svensk Sjöfart och Fossilfritt

Sverige. Den skulle i så fall gälla från 1:e januari 2019 och beslut fattas om detta senast i september 2018 (Gegerfelt S., 2018).

I Sverige betalar besökande fartyg i tillägg till hamninfrastrukturavgifter en avgift till Sjöfartsverket för att få använda farlederna runt Sverige. Sjöfartsverket tog efter trepartsöverenskommelsen fram en ny föreskrift för farledsavgifter från 1998 där rabatter på avgiften differentierades utifrån fartygens svavelhalt i använt bränsle samt utsläpp av kväveoxider. Farledsavgifterna har uppdaterats i och med lagstiftning av nya gränsvärden för svavelinnehåll i fartygsbränsle och nya krav på NO_x-utsläpp från motorerna (Trafikanalys, 2017). Just nu pågår ett projekt som utvärderar Sjöfartsverkets farledsavgifter på grund av kritik som framkommit mot rabatterna kopplat till den upplevt höga miljöprestanda som krävs för att erhålla rabatterna; rederier anger att farledsavgifterna har så högt ställda krav för att få rabatt att investeringar är olönsamma. Övrig kritik rör att den så kallade frekvensrabatten inte längre ges. Det innebär att fartyg som kommer ofta inte får rabatt, den här delen av farledsavgiften är inte kopplad till miljödifferenteringen. Borttagandet av frekvensrabatten tillsammans med den nya utformningen av rabattsystemet har till exempel gjort att det är mer lönsamt att ha fartyg med låga NO_x-utsläpp i kustsjöfart i Norge än i Sverige. Utvärderingsarbetet leds av Sjöfartsverket och övriga som deltar i arbetet är bland andra, Svenska hamnar, Svensk Sjöfart och fossilfritt Sverige (Gegerfelt S., 2018).

År 2007 införde Norge en avgift på NO_x-emissioner. Avgiften tas ut från industrier på land och till sjöss (oljeindustrin), och omfattar även inrikes sjöfart som ett sätt för Norge att nå sin del i Göteborgsöverenskommelsen. I samband med detta startades den så kallade NO_x-fonden, vilken idag drivs av NHO - Næringslivets Hovedorganisation, av 15 samarbetsorganisationer. De företag som ingår i NO_x-fonden betalar avgiften till fonden i stället för till norska Skatteverket. Företag kan sedan ansöka om finansiering för tekniker som minskar NO_x-utsläppen. En ny överenskommelse mellan företagsrepresentanterna och de norska myndigheterna tecknades 2017 och innebär att fonden fortsätter 2018-2025 (NHO, 2017).

Inom ett pågående forskningsprojekt om miljöstyrande avgifter och incitament för hamnar har en översyn av vilka hamnar som använder sig av miljödifferenterade hamnavgifter gjorts⁵. Av de 37 hamnar som är med i organisationen Sveriges hamnar har idag 19 hamnar olika typer av incitament på plats för att styra mot renare fartyg, 16 hamnar har ingen miljödifferenterad hamntaxa, och för två är det okänt.

⁵ Miljöstyrande avgifter och incitament för hamnar (MAI), pågående projekt för Energimyndigheten med IVL som projektledare.

Tabell 1 nedan presenteras vilka hamnar av de som ingår i Sveriges hamnar, som har valt att styra mot lägre emissioner eller en speciell teknik ombord. Sjutton av Sveriges allmänna hamnar har inte ingått i undersökningen.

Tabell 1. Översikt över de hamnar som använder miljödifferenterade hamninfrastrukturavgifter idag, och vad de baserar differentieringen på ⁶.

Hamn	Miljöindex för fartyg (Environmental Ship Index och Clean Shipping Index)	Emissioner av NOx	Förvätskad naturgas (LNG)	Landels- anslutning då fartyg ligger vid kaj
Falkenberg		X		
Gävle	X			
Göteborg	X		X	
Hargshamn		X		
Helsingborg		X		
Luleå		X		
Mälarhamnar		X		
Norrköping		X		
Piteå		X		
Skellefteå		X		
Stockholm		X	X	X
Sundsvall	X*		X	
Södertälje		X		
Sölvesborg		X		
Uddevalla		X		
Vänerhamn		X		
Wallhamn		X		
Ystad		X	X	X
Åhus		X		

*Sundsvalls hamn använder endast Environmental Ship Index

4.1 Intervjuserie

Tio intervjuer har genomförts med personer i beslutsfattande ställning på rederier som investerat i reningsutrustning eller annan miljöteknik på sina fartyg. Redarna som är utvalda har trafik till och från svenska hamnar och har fått betydande miljörabatter. Av de tio rederierna är tre tankerredare, och övriga är rederier med fartyg främst i linjetrafik. Dessa rederier har fartyg som tar rullande last, så kallade RoRo-fartyg, som tar rullande last och passagerare, RoPax-fartyg, och fartyg som enbart tar passagerare, i olika konstellationer. Ett rederi har en oceangående linjeservice för transport av nya bilar, RoRo och container.

Representanter från Stockholms hamnar, Skellefteå hamn och Wallhamns hamn på Tjörn har intervjuats för att få en indikation på hamnarnas erfarenheter av miljödifferiering av avgifter och syn på en eventuell statlig styrning av differentieringen.

⁶ Resultat från 'Miljöstyrande avgifter och incitament för hamnar' (MAI), pågående projekt för Energimyndigheten med IVL som projektledare.

Redarnas svar grupperas efter vilken fartygstyp de framförallt äger eller opererar. Detta beror på att förutsättningarna är olika för olika sjöfartssegment både avseende marknaden de verkar inom samt möjlighet att driva miljöförbättringar.

4.1.1 Rederier med tankfartyg

De intervjuade tankerredarna uppger att de arbetat med miljöfrågor i över tjugo år dels som reaktion på kundkrav, dels för att värna miljön. Alla har planerade eller gjorda investeringar i nya fartyg där miljöanpassningar såsom alternativt bränsle (bland annat förvätskad naturgas, så kallad LNG), katalysatorer, eller energieffektiva tekniska lösningar, är en del i nyproduktionen. Det finns ett stort intresse och kunskap för teknik och anpassningar av fartygen hos de intervjuade rederierna. I tillägg till de ekonomiska stöd som tankerrederierna uppgett, nämner de att ett stabilt samarbete med lastägare lett till investeringar. Två redare uppger att de gjort miljöinvesteringar tillsammans med kunder och fortsätter att göra investeringar för kundernas skull. Det nämns också exempel på att miljöteknik ombord inte använts på grund av att lastägaren inte varit intresserad av att betala för de extra driftskostnaderna.

Flera av rederirepresentanterna menar att miljödifferenteringen av hamnavgifter så som det ser ut idag inte driver något omfattande förbättringsarbete. De beskriver det som att större återbetalning krävs för detta styrmedel ska ha effekt och ge en utveckling mot renare fartyg. Samtliga uppger dock att det är ett bra incitament. De förespråkar också miljödifferenteringar och system som den norska NO_x-fonden, framför system som byggs upp kring subventioner och bidrag för att undvika en typ av distorsion av marknaden. De har dock mottagit finansiellt stöd från svenskt verk och EU för flera investeringar. I fråga om en eventuell statlig styrning av miljödifferenterade hamnavgifter anger rederirepresentanterna att de anser att ett ännu större grepp är önskvärt; att samma miljödifferentering ska gälla i Sverige, i EU och kanske till och med samordnas inom IMO för att få en god styreffekt.

”Vi har bytt till LNG och kör i storstädernas centrum. Vi säkerställer att 99% av partiklarna är borta ur våra utsläpp. Intill står ett fartyg på 2000 kWh och släpper ut en massa partiklar – är det riktigt det?”
Tankerredare som opererar i svenska vatten

”Idag kostar en katalysator ca 4-5 miljoner dollar som en retrofit. Om man ska ha någon ekonomisk vinning behövs det planering och tydlig långsiktighet för att ta hem detta...”
Tankerredare som seglar på Sverige och Danmark.

4.1.2 Rederier med passagerarfartyg

Representanter för fyra rederier med fartyg i passagerartrafik har intervjuats. Inget av rederierna har kryssningsfartyg, utan alla har RoPaxfartyg, eller passagerarfärjor i linjetrafik. Flera av redarna har investerat i miljöteknik för att minska sina utsläpp till luft och gjort det tidigare än lagkraven introducerades. Dessa rederier har fartyg i frekvent trafik mellan samma hamnar, och har därigenom ofta kunnat dra nytta av incitament från hamnavgifter på ett annat sätt än många tankerredier.

Rederirepresentanterna för passagerarfartyg ger en diversifierad bild av vilka incitament som varit avgörande för deras investeringar i miljöteknik ombord på fartygen. En redare anger att den rabatterade hamntaxan är delvis skäl till rederiets investeringar. En annan uppger att krav i samband med upphandling från kommun och stat har varit den främsta anledningen. Ytterligare en berättar att det är deras eget engagemang och intresse som drivit på utvecklingen som gjort att

de investerat i energieffektiviseringar och bytt till andra bränslen. Företaget har då fått stöd av EU som möjliggjort de första investeringarna och utredningarna för satsningar på ny teknik. Två av rederirepresentanterna i denna grupp nämner att miljödifferenteringen av den svenska farledsavgiften i sin första form var ett starkt incitament och bidragande orsak till att de investerade i miljöteknik. Rederirepresentanterna upplever inte att deras passagerare och kunder är intresserade av fartygens miljöprestanda.

När det gäller miljödifferenterade hamnavgifter går åsikterna isär bland de fyra rederirepresentanterna. De är överlag positiva till miljödifferenterade taxor som styrmedel om det utformas väl och åtaganden är frivilliga. Viktiga aspekter för utformningen av hamntaxan är enligt flera av rederirepresentanterna att den är teknikneutral, samt att det finns en långsiktighet i utformningen av differenteringen av avgiften. De styrmedel och åtgärder som omtalas positivt av representanterna i den här gruppen går är inte samstämmiga. En redare förespråkar en trepartsöverenskommelse liknande den som möttes på 90-talet. En annan nämner fonder uppbyggda som den norska NO_x-fonden men som kan fungera för antingen NO_x eller CO₂.

”Jag har förlorat förtroende för statens möjligheter att göra något bra här, nu betalar vi dubbelt så mycket på farledsavgifterna och passageraravgifter därtill, trots att vi har bästa tekniken och lägsta utsläppen. Jag är orolig för vad det skulle innebära om staten skulle gå in och tycka om hamnavgifterna.”

Redare för passagerarfartyg som opererar i Östersjön

”Från statens sida ska man tänka över vad det är man vill förbättra: är det partiklar, eller koldioxid? Man borde tänka igenom vilken miljöbelastning man vill ta bort och utveckla styrmedel som styr mot det.”

Redare till Ro-Pax som trafikerar rutt mellan nordiska länder

4.1.3 Rederier med RoRo-fartyg

Tre representanter för rederier med RoRo-fartyg intervjuades. Rederiernas trafik ser olika ut då några har mer utpräglad linjetrafik än andra. Alla trafikerar dock sträckor mellan Sverige och andra länder i Europa.

Den här gruppen uttrycker inte tydligt vad som har varit den främsta drivkraften för dem att investera i miljöteknik. De nämner att deras kunder inte är villiga att betala den merkostnad det innebär att driva miljöteknik som går utöver lagkrav ombord, vilket har gjort tekniken olönsam för dem. De existerande incitamenten för miljöförbättrande åtgärder på fartyg i trafik till och från Sverige är i nuläget inte tillräckliga för att denna grupp av rederier ska göra några större investeringar.

Rederirepresentanterna anser att det är bra med en enad miljödifferenterad hamntaxa för alla hamnar i Sverige. Om hamnar som rederierna ofta anlöper med samma fartyg använder liknande utformning på avgifterna uppger en av de intervjuade att det skulle ge effekt på de investeringar som görs. För industrin som helhet är det lättare att veta vad man ska förhålla sig till då. En av dem nämner trepartsöverenskommelsen i positiva ordalag. Även i den här gruppen nämns långsiktighet i utformningen av en eventuell miljödifferentering positivt. Långsiktigheten säkerställer att företagen kan beräkna om investering återbetalar sig, och på vilken tid detta kan ske. Samtidigt menar alla tre att Sverige inte kan agera som en ensam enhet, utan borde samverka inom ett större sammanhang, som till exempel HELCOM, EU och IMO. En av redarna uttrycker missnöje med att Sverige gör för lite för miljöarbetet inom IMO och även på hemmaplan i Sverige.

”Jag tror det är positivt att införa miljödifferenterade hamnavgifter, men man behöver tänka igenom vilka emissioner man vill minska och hur de står i relation till annan miljöpåverkan. Nu att vi måste rena ballastvattnet och som en följd kommer koldioxidutsläppen att öka...” ”Ett sätt är att sätta ett värde på ett ton partiklar, ett kilo koldioxid. Om man gör förbättringar, vet man hur mycket det kan kosta för att få igen det på hamntaxan”.

RoRo redare som opererar i Sverige och Europa

”Man borde fundera mer kring hur svenska staten driver frågorna i IMO. Det finns mycket att önska där. Borde se till att myndigheterna gör som regeringen säger. Om vi har en strategi, då kan inte Sjöfartsverket drivas åt ett annat håll. Sammantaget om det ska bli något gjort måste vi förenas åt ett håll.”

RoRo redare som opererar i Sverige och Europa

4.1.4 Hamnar

Representanter för tre olika hamnar i Sverige som alla har miljödifferenterade hamnavgifter har intervjuats. Hamnarnas verksamhet ser mycket olika ut. Skellefteå Hamn är en med svenska mått en medelstor hamn för godsartyg. Hamnen ägs av Skellefteå kommun och har runt 250 fartygsanlöp om året och en dominerande andel fartyg som bara besöker en enstaka gång. Stockholms Hamnar består av hamnar i centrala Stockholm samt hamnarna Kapellskärs Hamn och Nynäshamns Hamn. Stockholms Hamnar har ett tydligt fokus på passagerartrafik. Hamnen har över 8000 fartygsanlöp om året och ägs av Stockholms stadshus AB. Wallhamns hamn på Tjörn är en privatägd fordonshamn som hanterar import och export av över 200 000 bilar per år fördelat på runt 150 – 200 fartygsanlöp.

Skellefteå Hamn har haft en miljödifferentering av hamntaxan sedan 2008. Färre än ett fartyg per år har hittills kvalificerat sig för rabatten som baseras på fartygets utsläpp av NO_x. Hamnen har aldrig nekat något fartyg som ansökt om rabatt. Representanten som intervjuats tror inte rabatten gett någon effekt för investering hos redarna.

Stockholms Hamnar har haft en miljödifferentering av hamntaxan under lång tid. Flera fartyg går i frekvent linjetrafik till hamnen och flera av dem har investerat i miljöteknik, företrädesvis tekniker för NO_x-rening. Idag är rabatten baserad på fartygets utsläpp av NO_x samt att fartyg som går på LNG får en extra rabatt på hamnavgiften om 0,05 kr per bruttoton. Dessutom får fartyg som elansluter en engångsrabatt om 1 miljon kronor per fartyg. Hamnen hoppas därigenom skicka en tydlig signal om att fler redare behöver förbereda sina fartyg för anslutning till el vid kaj för att få ner bullernivåer och utsläpp till luft. Stockholms Hamnar ser sin rabatt som bidragande till investeringar i miljöförbättrande åtgärder, men inte som avgörande för investering.

”Det bästa vore om fler länder kunde hitta ett gemensamt sätt att styra mot renare sjöfart, till exempel inom Norden eller EU.”

Representant från Stockholms hamnar

Wallhamns Hamn är en privatägd fordonshamn. De flesta fartyg anlöper hamnen en eller två gånger om året, medan ett fåtal återkommer 25 till 30 gånger. Hamnen erbjuder en rabatt på hamnavgifter baserad på fartygens utsläpp av NO_x. Ingen redare har ansökt om att få rabatter genom den miljödifferentering som Wallhamns Hamn använder för sin hamntaxa.

Generellt uppger representanterna att hamnar har svårt att ge rabatter, eftersom det måste resultera i höjda hamnavgifter för andra fartyg för att klara de omkostnader som finns idag. En gemensamt utformad avgift som hamnar kan ansluta sig till är det bästa initiativet menade två av hamnrepresentanterna. Två nackdelar med krav på miljödifferntiering i hamnar som nämns är att 1. små hamnar saknar resurser för att sätta sig in i vilka nivåer som ska gälla och hur differentieringen skall göras och 2. en liten hamn kan vara beroende av ett begränsat antal kunder vilka de kan förlora om dessa ska beläggas med en extra avgift.

”Sjöfarten som bransch kommer inte göra något utan lagstiftning. Det är det som styr sjöfarten och det ser vi efter svaveldirektivet. Nu kommer lagstiftningen kring avloppsvatten och kryssningsfartygen måste ta hand om det. Även om omställningen svider för redarna så har de lyckats ställa om i tid.”

Hamnrepresentant

5 Slutsats

Ett flertal incitamentssystem bidrar till att redare gör investeringar i miljöteknik ombord. Miljö-differentierade hamnavgifter har funnits i många år och används av många svenska hamnar. Effekten av dessa miljödifferntieringar, tillsammans med miljödifferntieringen av farleds-avgifterna, den norska NO_x-fonden och ekonomiska subventioner har gjort att ett flertal rederier med trafik till och från svenska hamnar ansett det företagsmässigt hållbart att göra investeringar för att minska sina fartygs miljöpåverkan.

De rederier som ingått i en intervjuserie, och som har tagit del av de rabattsystem som redan finns, är positiva till ett gemensamt nationellt eller internationellt system för utformning av hamnavgifterna under förutsättning att de utformas klokt. En viktig aspekt för att systemet skall få effekt är för rederierna att det finns en långsiktighet i dem, vilket innebär att bedömningsgrunderna för att få en rabatt inte förändras. För små hamnar bedöms ett gemensamt utformat system som fördelaktigt då de i nuläget har svårt att ha uppdaterade bedömningsgrunder för rabatterna. Privatägda Wallhamns Hamn uttrycker att de i dagsläget inte skulle kunna ta ut avgifter för att finansiera rabatter eftersom det skulle påverka deras kundrelationer negativt.

Anlöpen till och från Sverige utgörs till stor del av fartyg i linjetrafik, med fartyg som ofta återkommer till samma hamn. Det innebär att en styrning genom hamnavgifterna har större sannolikhet att få en effekt än om trafiken hade varit mer sporadiskt återkommande. Många anlop görs med fartyg som redan genomfört miljöförbättrande åtgärder ombord. Troligen är inte miljödifferntiering av hamnavgifterna det starkaste styrmedlet för att åstadkomma miljöförbättrande åtgärder på fartyg i trafik med få anlop till svenska hamnar. De existerande systemen har dock gemensamt haft en effekt på sjöfartens investeringar i miljöteknik ombord.

Av de hårda styrmedel som ingått i den rättsliga analysen är förslaget att Naturvårdsverket går vidare med att ändra skrivningen i lagen ”Lag om vissa avgifter i allmän hamn 1981:655” så att svenska hamnar ska införa en miljödifferntierad hamnavgift mest lämpligt. Ett flertal hamnar tillämpar redan differentiering av avgiften med avseende på fartygens specifika NO_x- emissioner. För att uppnå en starkare styreffekt kan miljödifferntiering riktas mot till exempel emissioner av CO₂, vilket då syftar mot klimatmålet snarare än försurningsmålet. Två viktigare aspekter för att nå en god styreffekt är troligen att

- utformningen av miljöstyrning genom hamnar tar intryck av och koordineras med Sjöfartsverkets utvärdering om farledsavgifterna och den eventuella fjärdepart-

överenskommelse som ska beslutas om senast september 2018. Detta kan ge en samstämmighet och långsiktighet i styrningen som gör att styrmedlen får stor effekt.

- samordna hamnavgifternas miljödifferiering med övriga EU-länder eller i ett större internationellt sammanhang. På det här sättet skulle även rederier med få anlöp i svenska hamnar kunna få goda incitament till miljöförbättrande åtgärder på sina fartyg. Då bedömer vi att det även är möjligt att få styreffekt genom differentiering med avseende på NO_x.

Vilka aspekter som ska ingå, vilka emissionsnivåer som skall gälla, och övriga detaljer i utformningen av systemet för miljödifferieringen bör utredas vidare. Exempelvis kan avgiften behöva differentieras utifrån miljöprestanda, miljöklass, hamnens storlek eller läge samt fartygets storleksklass.

De övriga förslagen till styrmedel kan också vara framkomliga vägar. Dessa styrmedel har alla sina nackdelar och fördelar.

Referenser

EMEP, 2015, Transboundary particulate matter, photo-oxidants, acidifying and eutrophying components, Status Report 1/2015, Meteorologisk Institutt, Norge

Fridell E., Winnes H. och Bergholtz J., 2013, An analysis of environmentally differentiated port fees, för Stockholms Hamnar och Clean Baltic Sea Shipping, tillgänglig 2018-04-17 på web plats http://www.clean-baltic-sea-shipping.com/uploads/files/An_analysis_of_environmentally_differiated_port_fees_Task_4.6.pdf

Gegerfelt Sandra, 2018, Utredare & ansvarig public affairs, personlig kommunikation

International Maritime Organisation, 2011, MARPOL Consolidated edition 2011, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto, International Maritime Organization, London

International Maritime Organisation, 2011, SOLAS Consolidated edition 2014, consolidated text of the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, and its Protocol of 1988: articles, annexes and certificates, London

Kapellskärs Hamn, Miljööverdomstolen avgörande 2007-11-22, ref MÖD 2007:55

Mahmoudi S. och Rubenson S., 2004, Miljörättens grunder: Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv, Nordstedts Juridik, sid. 117

Miljönämnden i Helsingborg, Miljööverdomstolen avgörande 2006-05-24, ref MÖD 2006:28

NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon , 2017, Environmental agreement concerning reduction of NO_x emissions for the period 2018–2025, (the “NO_x Agreement 2018–2025”)

NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon , 2018, NO_x-fondet, tillgänglig på webbplats 2018-04-17, <https://www.nho.no/Prosjekter-og-programmer/NOx-fondet/>



SJÖFS 2013:4, 2013, Sjöfartsverkets författningssamling; Sjöfartsverkets tillkännagivande av register över allmänna farleder och allmänna hamnar

SOU 2003:72, 2003, Havet – tid för en ny strategi, sid. 264 ff

SOU 2007:58, 2007, Hamnstrategi - strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet, sid 268 ff

Södertälje Hamn, 2005, Miljööverdomstolen avgörande 2005-02-11, ref MÖD 2005:10

Trafikanalys, 2016, Godstransporter i Sverige - en nulägesanalys, Rapport 2016:7

Trafikanalys, 2017, Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter, Rapport 2017:9

Winnes H. och Styhre L., 2016, Energy efficient port calls; A study of Swedish shipping with international outlooks, IVL report C212

Winnes H., Fridell E., Yaramenka K., Nelissen D., Faber J., and Ahdour S., 2016, NO_x controls for shipping in EU seas, för Transport & Environment

