

Bruxelles, den 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013

{ COM(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 237 final }

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013

1. PROBLEMSTILLING

EU lægger stor vægt på at nå klimamålet om at begrænse den gennemsnitlige globale temperaturstigning til mindre end 2° C sammenlignet med det førindustrielle niveau. I denne henseende er et af de fem overordnede mål for Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst¹ at reducere drivhusgasemissioner med mindst 20 % sammenlignet med niveauet i 1990 eller med 30 %, hvis betingelserne er til stede². Ifølge denne EU-klima- og energilovgivning³ skal alle sektorer i økonomien medvirke til at opnå disse emissionsreduktioner, også international skibsfart. International skibsfart er den eneste sektor og transportform, som indtil videre ikke er omfattet af emissionsreduktionsmål i EU.

Trods forbedringerne i skibes energieffektivitet, herunder bedre energieffektivitet som følge af gennemførelsen af designindekset for energieffektivitet (EEDI)⁴, ventes EU's absolutte drivhusgasemissioner fra søtransport at stige yderligere. CO₂-emissionerne vedrørende europæiske søtransportaktiviteter (herunder interne EU-ruter, sejlads ind i EU og sejlads fra EU) ventes at nå 210 mio. tons CO₂ i 2020 (+8 % sammenlignet med 2005), 223 mio. tons CO₂ i 2030 (+15 % sammenlignet med 2005) og 271 mio. tons CO₂ i 2050 (+39 % sammenlignet med 2005)⁵.

Drivhusgasemissioner fra søtransport er direkte knyttet til brændstofforbrug, og brændstof udgør op til 33-63 % af skibets driftsomkostninger⁶. Den konstante stigning i brændstofpriserne i de senere år burde derfor have ført til indførelsen af teknologiske midler til at øge skibes energieffektivitet og i sidste ende til lavere drivhusgasemissioner sammenlignet med et status quo-scenarie.

Den nyeste forskning⁷ har imidlertid vist, at visse CO₂-reduktionsforanstaltninger i søtransportsektoren ikke er blevet gennemført. De samlede omkostninger for mange af disse foranstaltninger er negative – dvs. at de giver større brændstofbesparelser end de krævede investeringsomkostninger. Den manglende gennemførelse skyldes til dels markedshindringer. De vigtigste identificerede hindringer er i) mangel på oplysninger, ii) splittede incitament og iii) adgang til finansiering. Selv om brændstofprisen i princippet er en væsentlig grund til at tilskynde til emissionsreduktioner, kan den således ikke levere alle de potentielle

¹ KOM(2011)0021 endelig, se: http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_da.htm.

² KOM(2010)2020 endelig af 3.3.2010.

³ Beslutningen om indsatsfordeling nr. 406/2009/EF, betragtning 2, og direktiv 2009/29/EF om EU's emissionshandelssystem, betragtning 3.

⁴ EEDI, som blev vedtaget af IMO i juli 2011, indeholder tekniske standarder til forbedring af energieffektiviteten for visse kategorier af nye skibe.

⁵ Ricardo-AEA Technology m.fl., 2013.

⁶ Ricardo-AEA Technology m.fl., 2013.

⁷ Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) 2009, CE Delft 2009, Det Norske Veritas (DNV) 2010.

emissionsreduktioner i skibsfartssektoren. Samtidig udløser de politikker, der udløser CO₂-emissionsreduktioner, vigtige brændstofbesparelser.

Selv om markedshindringerne fjernes, ventes de EU-relaterede CO₂-emissioner fra søtransport fortsat at stige. Den vigtigste kilde til CO₂-emissionernes vækst er rent faktisk væksten i verdenshandelen.

2. FORMÅL

International søtransport ventes at bidrage til at nå målet i EU 2020-strategien og dens flagskibsinitiativer. Nærmere bestemt bør det specifikke mål i Kommissionens hvidbog om transport om, at EU's CO₂-emissioner fra bunkerbrændstof fra søtransport skal reduceres med 40 % (om muligt 50 %) inden 2050 i forhold til niveauet for 2005, kunne nås.

Endvidere har Det Europæiske Råd⁸ under EU 2020-målene identificeret, at indsatsen over for klimaændringer vil medføre muligheder for vækst og beskæftigelse gennem opbygning af ekspertise i miljøeffektive teknologier. De politiske mål fremmer således den teknologiske udvikling og støtter fortsat innovation i EU's søfartsrelaterede erhverv.

Endvidere vil international regulering altid være at foretrække på grund af søfartssektorens internationale karakter. Et andet vigtigt mål for EU er derfor at udvikle regionale politikker, som kan støtte Den Internationale Søfartsorganisations proces, og/eller som kan træffe fremadrettede foranstaltninger med henblik på at reducere emissionerne fra søfarten både i EU og globalt.

3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Foranstaltninger på EU-plan kan medføre betydelige reduktioner i CO₂-emissioner fra global søfart. CO₂-emissioner i forbindelse med sejlads til og fra EU's havne udgjorde 180 mio. tons CO₂ i 2010, dvs. omkring 1/5 af de globale emissioner fra søfart⁹. Dette omfatter sejlads internt i EU, sejlads fra EU's havne til den første anløbshavn uden for EU og sejlads fra den seneste anløbshavn uden for EU til den første havn i EU.

Foranstaltninger på EU-plan vil være mere effektive end foranstaltninger i medlemsstaterne på grund af skibsfartens stærke europæiske dimension, idet 90 % af alle de skibe, der anløber EU's medlemsstaters havne, kommer fra eller sejler til en havn i en anden medlemsstat. Endvidere kan man ved at handle på EU-plan undgå konkurrenceforvridning på det indre marked ved at sikre lige miljømæssige begrænsninger for de skibe, der anløber EU's havne.

Endelig vil foranstaltninger på EU-plan sikre, at oplysningerne om drivhusgasemissioner harmoniseres på EU-plan, hvilket bidrager til at fjerne den markedshindring, som vedrører manglende oplysninger.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

4.1. Valg af politisk løsningsmodel

Eftersom et EU-forslag gerne skulle være forløber for international lovgivning, er det vigtigt at opbygge politiske løsningsmodeller, der kan præsenteres i et internationalt forum. De vurderede politiske løsningsmodeller er derfor baseret på eksisterende forslag i IMO.

I lyset af den internationale udvikling og til trods for, at denne analyse omfatter en række foranstaltninger, herunder markedsbaserede foranstaltninger, bekendtgjorde næstformand

⁸ Det Europæiske Råds konklusioner af 17. juni 2010 (EUCO 13/10).

⁹ Baseret på tal fra 2007.

Kallas og kommissær Hedegaard den 1. oktober 2012 en trinvis tilgang til gennemførelse af EU-foranstaltninger. Dette første trin vil være overvågning og rapportering af CO₂-emissioner fra international søtransport. Virkningerne af overvågningen og rapporteringen af CO₂-emissioner er således blevet anset for at være en uafhængig politisk foranstaltning til trods for, at en sådan ordning er en forudsætning for alle politiske løsningsmodeller.

4.2. Beskrivelse af de vurderede politiske løsningsmodeller

4.2.1. Løsningsmodel 1: Basisscenariet

I denne løsningsmodel tages der kun højde for eksisterende politikker og lovgivningsinstrumenter. Derfor ventes denne løsningsmodel ikke at fjerne nogen markedshindringer. Denne løsningsmodel tager ikke højde for medlemsstaternes aktuelle mulighed for at medtage aktiviteter eller anlæg (dvs. skibe eller havne) i EU-ETS, jf. artikel 24 i direktiv 2003/87/EF. Ingen af medlemsstaterne har gjort brug af denne løsningsmodel indtil videre.

4.2.2. Løsningsmodel 2: Overvågning, rapportering og verifikation af emissioner baseret på brændstofforbrug

Overvågning, rapportering og verifikation (MRV) af emissioner baseret på brændstofforbrug vil sikre præcise oplysninger om et skibs CO₂-emissioner. Der vil derfor blive sat ind over for markedshindringen vedrørende manglende oplysninger. Der bliver imidlertid ikke sat ind over for markedssvigt i forbindelse med splittede incitamenter og adgang til finansiering. I denne løsningsmodel foretages MRV af skibene baseret på deres brændstofforbrug. CO₂-emissionerne offentliggøres som et incitament til at forbedre energieffektiviteten.

4.2.3. Løsningsmodel 3: Afgift på emissioner

4.2.3.1. Delløsningsmodel 3a: Afgift på salg af bunkerbrændstof

Denne løsningsmodel er baseret på den eksisterende overvågning, rapportering og verifikation af emissioner baseret på brændstofsalg¹⁰. Kulstofbegrænsningen fastsættes gennem betaling af et bidrag til en fond (i EUR/t CO₂). Eventuel genanvendelse af indtægter hører under den medlemsstat, der opkræver afgiften. I så fald kan disse indtægter i teorien anvendes til at fjerne markedshindringen vedrørende adgang til finansiering.

4.2.3.2. Delløsningsmodel 3b: Afgift på emissioner fra forbrugt brændstof

Denne løsningsmodel sætter ind over for to markedshindringer: manglende oplysninger og splittede incitamenter. I princippet går de genererede indtægter til det nationale budget. Medlemsstaterne kan i teorien imidlertid også oprette andre instrumenter/interventioner for at fjerne markedshindringerne med hensyn til adgang til finansiering. Kun i dette tilfælde kan denne løsningsmodel sætte ind over for alle markedshindringerne. Skibene overvåger, rapporterer og verificerer emissioner baseret på deres brændstofforbrug (som i løsningsmodel 2). Kulstofbegrænsningen fastsættes gennem betaling af en afgift for hvert ton CO₂, der udledes, som incitament til emissionsreduktioner.

4.2.3.3. Delløsningsmodel 3c: Bidragsbaseret erstatningsfond

Denne løsningsmodel sætter ind over for alle markedshindringerne. Skibene overvåger, rapporterer og verificerer baseret på deres brændstofforbrug (som i løsningsmodel 2). Kulstofbegrænsningen fastsættes gennem betaling af et fast, frivilligt bidrag (i EUR/tCO₂) som incitament til emissionsreduktioner. Det er almindelig praksis i søfartssektoren at oprette fonde til at håndtere miljøproblemer. Der kan oprettes en paneuropæisk fond, som skal stå for

¹⁰ Salg af bunkerbrændstof rapporteres af skattemæssige hensyn af leverandørerne af bunkerbrændstof.

opkrævning af bidrag og genanvendelse af indtægter. Det forudsættes, at der oprettes et supplerende instrument (f.eks. hastighedsgrænser mv.) for at sikre, at deltagelse i den bidragsbaserede erstatningsfond er det mest attraktive instrument for skibe¹¹.

4.2.4. Løsningsmodel 4: Emissionshandelssystem (ETS) for søtransport

Alle delløsningsmodellerne under ETS sætter ind over for markedshindringer vedrørende tilgængelige oplysninger og splittede incitament. Derudover kan man med et ETS med auktioner også sætte ind over for markedshindringer vedrørende adgang til finansiering, såfremt der oprettes tilstrækkelige instrumenter/interventioner for at fjerne denne markedshindring. Skibene overvåger, rapporterer og verificerer emissioner baseret på deres brændstofforbrug (som i løsningsmodel 2). Kulstofbegrænsningen fastsættes gennem fastsættelse af et mål for CO₂-emissionsreduktioner.

Når de kvoter, der må overdrages, kun er nye kvoter, som er oprettet til søfartssektoren, kaldes systemet et lukket system. Ellers betragtes det som et åbent system. Kvoter kan også tildeles gratis eller bortauktioneres. Disse forskellige delløsningsmodeller overvejes i denne konsekvensanalyse.

4.2.5. Løsningsmodel 5: Målbaseret erstatningsfond

Denne løsningsmodel sætter ind over for alle markedshindringerne. Skibene overvåger, rapporterer og verificerer emissioner baseret på deres brændstofforbrug (som i løsningsmodel 2). Hele flåden skal overholde et emissionsreduktionsmål. I denne konsekvensanalyse antages målet at blive fastsat på samme niveau som et emissionshandelssystem inden for søtransport (løsningsmodel 4). Overholdelsen sikres ved at forpligte en "erstatningsfond", der repræsenterer hele flåden, til at overdrage udligninger til en kompetent myndighed i overensstemmelse med de rapporterede emissioner for søtransportsektoren for det foregående år. Denne "erstatningsfond" påtager sig ansvaret for emissionerne fra alle de skibe, der anløber EU's havne. Hvert skib, der anløber en havn i EU, skal være medlem af denne fond.

5. KONSEKVENSANALYSE

Selv om målet ligger fast frem til 2050, er den økonomiske, miljømæssige og sociale analyse foretaget frem til 2030 på grund af den usikre globale økonomi på længere sigt.

5.1. Miljømæssige virkninger

En analyse af alle løsningsmodeller med undtagelse af referencemodellen giver emissionsreduktioner (tabel 1 nedenfor).

Tabel 1: Emissionsreduktioner i 2030

	Emissioner i 2030 (mio. tons CO ₂)	I forhold til reference-scenariet	Akkumulerede emissionsreduktioner frem til 2030 (mio. tons CO ₂)
Løsningsmodel 1 – Referencescenarie	223,0	-	-

¹¹ Denne mekanisme bør udformes således, at den bidragsbaserede erstatningsfond i praksis fortsat er hovedinstrumentet.

Løsningsmodel 2 – Overvågning baseret på brændstofforbrug	218,5	-2 %	55,9
Løsningsmodel 3 – Afgift på emissioner			
3a – Afgift på salg af bunkerbrændstof	217,0	-3 %	40,1
3b – Afgift på emissioner fra forbrugt brændstof	186,8	-16 %	335,4
3c – Bidragsbaseret erstatningsfond	186,8	-16 %	335,4
Løsningsmodel 4 – ETS inden for søfart			
Lukket ETS	175,7	-21 %	377,1
Åbent ETS med fri tildeling	186,7	-16 %	333,8
Åbent ETS med fuld bortauktionering	186,8	-16 %	336,3
Løsningsmodel 5 – Målbaseret erstatningsfond	186,8	-16 %	336,3

Kilde: AEA Technology m.fl., 2012

Emissionsreduktionen som følge af det lukkede ETS (løsningsmodel 4a) stemmer overens med målet i Kommissionens hvidbog om transport. Emissionsreduktionen som følge af løsningsmodellerne med et åbent ETS (4b og 4c) og den målbaserede erstatningsfond (løsningsmodel 5) kunne også stemme overens med målet i Kommissionens hvidbog om transport, hvis skibsejerne og skibsoperatørerne køber emissionsreduktioner uden for sektoren, som leveres af et emissionshandelssystem, hvor der er loft over emissionerne. Ingen af de andre løsningsmodeller kan levere emissionsreduktioner, som stemmer overens med målet i Kommissionens hvidbog om transport.

5.2. Økonomiske virkninger

Alle de analyserede politiske løsningsmodeller, som ikke er referencescenarier, vil give betydelige brændstoffbesparelser. Bortset fra overvågningen baseret på brændstofforbrug vil de politiske løsningsmodeller medføre mindre ekstra kapital- og driftsomkostninger. Med undtagelse af afgiften på salg af bunkerbrændstof kompenseres der for disse ekstraomkostninger med lavere brændstofomkostninger med betydelige samlede nettobesparelser på op til EUR 52 mia. frem til 2030 for sektoren¹².

Tabel 2: Ekstraomkostninger for politiske løsningsmodeller sammenlignet med referencescenariet frem til 2030, privat diskonteringsrate (10 %), negative tal viser omkostningsbesparelser

Ekstraomkostninger i forhold til referencescenariet frem til 2030	Kapitalomkostninger	Driftsomkostninger (med fradrag af brændstofomkostninger)	Brændstofomkostninger	CO ₂ -omkostninger	Samlede omkostninger

¹² Ricardo-AEA m.fl., 2013.

)			
Overvågning baseret på brændstofforbrug	Værdi (EUR mia.)	-	+0,6	-9,4	-	-8,8
	Procentsats	-	+0,3 %	-2,0 %	-	-0,6 %
Afgift på salg af bunkerbrændstof	Værdi (EUR mia.)	+2,5	+1,6	-4,8	+66,7	+66,0
	Procentsats	+0,4 %	+0,5 %	-0,8 %	-	+4,5 %
Afgift på emissioner	Værdi (EUR mia.)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procentsats	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Bidragsbaseret erstatningsfond	Værdi (EUR mia.)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procentsats	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Lukket ETS	Værdi (EUR mia.)	+8,4	+0,07	-55,8	-	-47,3
	Procentsats	+1,4 %	+0,02 %	-9,6 %	-	-3,3 %
Åbent ETS med fri tildeling	Værdi (EUR mia.)	+2,8	+0,12	-55,6	+0,7	-52,0
	Procentsats	+0,4 %	+0,04 %	-9,5 %	-	-3,6 %
Åbent ETS med fuld bortauktionering	Værdi (EUR mia.)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Procentsats	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %
Målbaseret erstatningsordning	Værdi (EUR mia.)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Procentsats	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %

Kilde: AEA Technology m.fl., 2012

Den administrative byrde for skibsoperatører og skibsejere er meget lille (under 1 % af de årlige driftsomkostninger) uanset den analyserede løsningsmodel.

Den frie bevægelighed for varer vil sandsynligvis ikke blive påvirket. Modellen viser, at ingen af de politiske løsningsmodeller vil medføre et fald i mængden af varer, der handles i og uden for EU. En stigning i fragttaksterne er usandsynlig, men kan forekomme på visse ruter. Analysen af 11 meget repræsentative varer (svarende til 58 % af værdien af EU's import i 2010) viser, at deres priser ikke påvirkes af en eventuel stigning i fragttaksterne. Der ventes således ingen betydelige virkninger for EU's økonomi.

Administrationsomkostningerne for de offentlige myndigheder ventes at være ret lave (under EUR 8 mio. pr. år for de 27 medlemsstater). Disse omkostninger kan reduceres, hvis en central kompetent myndighed i EU er ansvarlig, og hvis det kun er skibe på over 5 000 BT, som er omfattet af forordningen.

5.3. Sociale virkninger

Overvågningen baseret på brændstofforbrug (løsningsmodel 2) ventes ikke at medføre yderligere sociale virkninger for basisscenariet, mens afgiften på salg af bunkerbrændstof (løsningsmodel 3a) kan føre til lukning af visse leverandører af bunkerbrændstof i EU, eftersom salget kan falde med op til 90 %. Ingen af de andre løsningsmodeller vil medføre jobtab, men en lille stigning eller et lille fald i beskæftigelsen i forhold til referencescenariet.

Eftersom alle løsningsmodeller medfører reduktioner i forbruget af bunkerbrændstof og dermed reduktioner i NO_x, SO_x og PM, kan der forventes betydelige positive sundhedsmæssige virkninger.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Under hensyntagen til retningslinjerne for konsekvensanalysen og de ni IMO-principper for udformningen af markedsbaserede foranstaltninger blev følgende kriterier udviklet til sammenligning af løsningsmodeller: evne til at fjerne markedshindringer, miljøeffektivitet, sårbarhed (eksponering/risiko for unddragelse), mulighed for håndhævelse, skibsfartens konkurrenceevne, EU's konkurrenceevne, andres stimulering af foranstaltninger, herunder IMO, og konsekvens i forhold til beslægtede EU-politikker.

Som konklusion og i overensstemmelse med den trinvis tilgang, som næstformand Kallas og kommissær Hedegaard har foreslået, bør overvågning af brændstofforbrug (løsningsmodel 2) nødvendigvis anses for at være det første trin for andre løsningsmodeller med mere betydelige fordele med hensyn til økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger.

Med hensyn til næste trin efter overvågningen og rapporteringen er gennemført, er det klart, at en afgift på salg af bunkerbrændstof (løsningsmodel 3a) ikke er en passende regional foranstaltning på grund af de betydelige omkostninger i forbindelse dermed, de sociale virkninger og risikoen for unddragelse. De andre politiske løsningsmodeller sætter ind over for problemkilder¹³ og når miljømålet, om end i et andet omfang. En eventuel afgørelse om markedsbaserede foranstaltninger bør ensrettes med løsningsmodellen som følge af de relevante overvejelser i IMO.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Kerneindikatorerne for overvågning og evaluering af udviklingen i forhold til at reducere drivhusgasemissioner fra søtransport hænger sammen med CO₂-emissioner fra søtransport. Andre indikatorer tages også i betragtning med henblik på at vurdere de generelle virkninger af EU-lovgivningen.

¹³ Med hensyn til afgiften på emissioner (løsningsmodel 2) fjernes markedshindringerne kun, hvis medlemsstaterne opretter instrumenter, der fjerner markedshindringen vedrørende adgang til finansiering.