

Høringsmatrise: Forslag om endring i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger – Utsatt innfasing av NOx-krav for lasteskip i verdensarvfjordene

Saksnummer 2021/19971

Sjøfartsdirektoratet mottok 19 hørings svar.

Hørings svar med merknader ble mottatt fra Advokatforeningen, Aurland Hamnevesen KF, Aurland kommune, Bellona, Cruise Norway AS, Gudvangen Stein AS. INKON – Aurland næringsråd, Kystrederiene, Kystverket, Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Stranda Hamnevesen KF, Verdensarvrådet Vestnorsk Fjordlandskap, Visit Sognefjord AS og Voss Herad.

Hørings svar uten merknader ble mottatt fra Forsvarsdepartementet, Helsedirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Høringsinstans	Hørings svar	Sjøfartsdirektoratets kommentarer
Advokatforeningen	Gir generell tilslutning til Sjøfartsdirektoratets vurdering i høringsbrevet og gir derfor støtte til forslaget	Tatt til orientering
Aurland Hamnevesen KF	<p>Kommer med innsigelser knyttet til den faktiske effekten ved innfasing av NOx-kravene. Det vises i denne sammenheng til målinger av NOx-nivået i Aurland/Flåm utført før og etter innføring av Tier I-krav. Målingene viser ikke en markant nedgang i NOx-nivå fra og med 2020 da Tier I ble innført, og da det i tillegg bare var 2 cruiseanløp på grunn av situasjonen knyttet til Covid-19.</p> <p>Videre gjøres gjeldende at de særskilte kravene for verdensarvfjordene står i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser, ved at reglene virker konkurransevridende grunnet lekkasje av trafikk til øvrige destinasjoner. Dette har, og vil etter hvert som Tier II og III fases inn for passasjerskip få store økonomiske konsekvenser for lokalt næringsliv.</p> <p>I sammenheng med innsigelsen knyttet til den EØS-rettslige siden av saken, vises det til juridisk utredning fra SANDS Advokatfirma utført for Gudvangen Stein AS datert 18.11.2020 (dokumentet er sendt i kopi til Sjøfartsdirektoratet), Høringsuttalelse fra Cruise Norway AS datert 15.11.2021 og høringsuttalelse fra Aurland kommune datert 13.11.2021.</p>	<p>Når det gjelder de EØS-rettslige anførselene er det direktoratets vurdering at de verdensarvspesifikke kravene er utarbeidet i henhold til de påkrevde prosedyrer og har gjennomgått den kvalitetssikring som er nødvendig for å klargjøre hvorvidt reglene er i henhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser. Tiltakene i verdensarvfjordene setter ikke begrensninger i grensekryssende aktivitet for skipsfarten, men gir kun restriksjoner for nærmere avgrensede områder. Videre blir ikke fartøy forskjellsbehandlet på grunnlag av nasjonalitet og de objektive fakta som danner grunnlaget for kravene ble omfattende utredet og vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av reglene. Sjøfartsdirektoratet kan derfor ikke se at det er nødvendig eller hensiktsmessig å gjøre en fornyet vurdering av de EØS-rettslige sidene av saken.</p>

	<p>Det etterspørres en juridisk vurdering fra Sjøfartsdirektoratets side vedrørende reglens status i forhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser.</p>	
Aurland kommune	<p>Med henvisning til usikkerhet rundt hvor mange skip som vil tilfredsstillе Tier III-kravet innen 2030, anføres at forslaget om utsatt innfasing av NOx Tier III for lasteskip å være konkurransevridende idet det har en negativ påvirkning på investeringsvilje og evne i lokalt næringsliv. Det etterspørres derfor en konsekvensutredning rundt innføring av Tier III-krav fra og med 2030.</p> <p>Fartøy med bruttotonnasje under 1 000, som er unntatt NOx-kravene, forventes å nå et historisk nivå i 2022. Dette basert på reservasjon av kaiplasser. NOx-utslippene fra denne fartøyskategorien forventes derfor å øke markant.</p> <p>Reelt står man derfor igjen med NOx Tier-krav som for det vesentlige får virkning for cruiseskip. Sjøfartsdirektoratet har i vurdert innføring av reglene for verdensarvfjordene for cruise- og passasjerskip med bruttotonnasje over 6 000 i hele Norge. Det tilrådes der innføring av Tier II fra 1. januar 2026 og Tier III fra 1. januar 2030 i samsvar med konklusjon i grønt skipsfartsprogram. Det anføres at det er konkurransevridende at NOx-kravene gjøres gjeldende for verdensarvfjordene, ved at det kan forventes færre havneanløp, i all hovedsak fra større skip, som i hovedsak vil ankomme Flåm i sommersesongen. Videre vises det til brev til Klima- og miljødepartementet, hvor Aurland hamnevesen KF påpekte at nåværende regler ikke legger til rette for teknologinøytralitet med henblikk på reduksjon av utslipp i området. Vedlagt brevet var juridisk utredning gjort på vegne av Gudvangen Stein AS som konkluderer med at gjeldende regelverk står i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser.</p>	<p>Det fremgår av DNVs utredning at flåten av mindre lasteskip som trafikkerer verdensarvfjordene er av eldre årgang. Selv om nybyggingsaktiviteten er begrenset, forventes den nåværende flåten å bli faset ut i løpet av de kommende årene. Tilgangen på skip som ikke tilfredsstiller NOx Tier-kravene forventes derfor å gå ned, og man kan da samtidig forvente en økning i transportkostnadene som vil slå likt ut for bedrifter både innenfor og utenfor verdensarvfjordområdet. Bedrifter utenfor verdensarvfjordområdet forventes derfor ikke å fortsatt ha det konkurransefortrinnet de har per i dag.</p> <p>Hva angår fartøy med bruttotonnasje under 1 000, så ligger det utenfor Sjøfartsdirektoratets mandat for dette oppdraget å vurdere reglene for denne fartøyskategorien.</p> <p>Det er ikke noen ny aktualitet nå knyttet til cruiseskip og NOx-krav i verdensarvfjordene. Disse reglene har vært i kraft i 2,5 år og har en gradvis innfasing av kravene. Disse kravene har vært kjent for næringen i mange år. Verdensarvfjordene har på grunnlag av sin UNESCO-status et særlig behov for vern, det var begrunnelsen for regelverket. Det er ikke slik at en lenger legger til rette for at det eldste og mest forurensende skipene skal komme inn i verdensarvfjordene. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved regelverket er</p>

		<p>grundig belyst i rapporten fra Menon. Det er kjent at inntektene for havnemyndighetene vil gå ned når de ikke lenger kan ta imot de eldste skipene og trafikken vil gå ned.</p> <p>Når det gjelder de EØS-rettslige anførslene, viser Sjøfartsdirektoratet til redegjørelse av nevnte problemstilling under kommentarene til Aurland Hamnevesen KFs høringsinnspill.</p>
Bellona	<p>Grunnet utsatt innfasing for Tier III, bes det om at det innføres tre tilleggskrav fra 2025:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav om fartsbegrensning for skip som kun tilfredsstiller Tier II-kravene - Krav om tilkobling til landstrøm for skip som tilfredsstiller Tier III-kravene - NOx-avgift for fartøy som ikke tilfredsstiller Tier III-kravene <p>Videre anføres at kravene for passasjerskip, som videreføres uten endring, vil medføre lekkasjetrafikk til øvrige havner i Norge.</p>	<p>Når det gjelder spørsmål knyttet til fartsbegrensning for skip som kun tilfredsstiller Tier II-kravene, kan vi ikke se at det er gjort rede for omfanget av utslippsreduksjon et slik tiltak vil medføre. Kravet knyttet om tilkobling til landstrøm vil i praksis være krevende å oppfylle, da det per i dag ikke er installert eller planer om å installere landstrøm i havner med historikk på mottak av lasteskip i verdensarvfjordområdene. Hva angår NOx-avgift, viser Sjøfartsdirektoratet til at lasteskip allerede står for et marginalt bidrag til totalutslippene i verdensarvfjordområdet. En slik avgift vil derfor kun gi en marginal reduksjon i utslippene, samtidig som det vil medføre en økning i kostnader for landbasert industri.</p> <p>Det ligger utenfor Sjøfartsdirektoratets mandat for dette oppdraget å vurdere endringer i kravene for passasjerskip i verdensarvfjordene.</p>
Cruise Norway AS	<p>Anfører for det første at forslaget i henhold til forvaltningsretten utgjør et tilfelle av usaklig forskjellsbehandling. Det vises til at skipssikkerhetslovens formål etter § 1 er å trygge liv, helse og</p>	<p>Sjøfartsdirektoratet er enig i at det er nødvendig med flåtefornyelse i det aktuelle skipssegmentet, men vi viser for øvrig til DNVs rapport som</p>

	<p>materielle verdier og formålsbestemmelsen skiller ikke mellom ulike segmenter innen skipsfarten. Arbeidsplasser innen landbasert industri og cruise- og turistnæring er anføres derfor å være likestilte, noe som setter skranker for å innføre andre krav for lasteskip enn for cruise- og passasjerskip. Det bemerkes dessuten at det i forarbeidene til skipssikkerhetsloven, Ot.prp.nr. 87 (2005-2006) s. 105, er presisert at miljømessig sikkerhet etter kapittel 5 og operativ sikkerhet etter kapittel 3 skal sees i sammenheng. Lasteskipene som har historikk med operasjon i verdensarvfjordene, har en snittalder på omkring 30 år. Disse fartøyene er bygget før fokus om sikkerhet om bord fikk tilstrekkelig fotfeste i norsk rettstradisjon. Lasteskipsegmentet har, som påpekt i DNV-rapporten, et stort behov for fornyelse og en utsatt innfasing for lasteskip vil derfor trenere dette ytterligere.</p> <p>For det andre anføres at de særskilte kravene i verdensarvfjordene gjennom lekkasjetrafikk vil bidra til å forflytte utslippene fra skip til tilgrensende områder, hvorpå det er påregnelig at turistene fraktes til verdensarvfjordområdene per buss og gods kan bli forflyttet til lastebil. Det reises på dette grunnlag spørsmål rundt tiltakets egnethet til å oppfylle formålet om reduserte utslipp av NOx og hvorvidt de er i henhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser knyttet til kravet om fri bevegelse av varer og tjenester.</p>	<p>avdekket at for rederiene med historikk på operasjon i verdensarvfjordene foreligger ikke økonomisk insentiv for å oppgradere skipene til å tilfredsstille NOx-kravene i et så lite og avgrenset område. Etter direktoratets vurdering vil derfor ikke en forsinket innfasing av NOx-krav i verdensarvfjordene trenere flåtefornyelsen, slik det anføres i høringssvaret.</p> <p>Sjøfartsdirektoratet viser ellers til DNVs rapport og vår anbefaling til Klima- og miljødepartementet hva angår objektive fakta som begrunner forslaget om utsatt innfasing av NOx-krav for lasteskip.</p> <p>Når det gjelder de EØS-rettslige anførselene, viser Sjøfartsdirektoratet til redegjørelse av nevnte problemstilling under kommentarene til Aurland Hamnevesen KFs høringsinnspill.</p>
Forsvarsdepartementet	Ingen merknader	Tatt til orientering
Gudvangen Stein AS	Støtter forslaget, men ber samtidig om et nasjonalt krav for lasteskip f.o.m. 2030	Spørsmål knyttet til innføring av eventuelt nasjonalt krav f.o.m. faller utenfor mandatet for dette oppdraget. Sjøfartsdirektoratet tar for øvrig høringsuttalelsen til orientering.
Helsedirektoratet	Ingen merknader	Tatt til orientering
INKON – Aurland Næringsråd	Støtter utsatt innfasing av NOx-krav for lasteskip, men ber samtidig om at det gjøres en tilsvarende utsatt innfasing for cruiseskip. Begrunnelsen for dette er at innfasing av NOx-krav for	Formålet med de særskilte kravene i verdensarvfjordene som trådte i kraft 1. mars 2019 var å redusere utslipp til luft og sjø i Geiranger-, Aurlands- og

	<p>lasteskip medfører trafikklekkasje til øvrige destinasjoner. TIER III vil også medføre at få og store cruiseskip til Flåm gjennom en kort sesong, noe som ikke skaper grunnlag for helårs aktivitet med henblikk på reiseliv og arbeidsplasser.</p> <p>Reduksjon i cruiseanløp har negativ virkning på lokal verdiskapning og grunnlaget for etablering av landstrøm forvirrer da en slik investering vil kreve cruiseaktivitet av et visst omfang.</p>	<p>Nærøyfjorden for å ivareta folks helse, miljø og verdensarvstatusen i de omtalte områdene. Det fremgår av DNVs rapport, vedlagt høringsbrevet, at for skip med bruttotonnasje 1 000 eller mer, så stod turistskip (herunder cruiseskip) og ferger i 2019 for 95% og 99,9% av det totale drivstofforbruket og utslipp til luft i henholdsvis Nærøyfjordområdet og Geirangerfjordområdet.</p> <p>En utsatt innfasing av NOx-kravene for cruiseskip vil derfor etter direktoratets vurdering uthule de verdensarvsspesifikke kravene i en slik utstrekning at selve formålet bak reglene ikke lenger blir oppfylt. En utsettelse for lasteskip vil på den annen side bare i marginal grad øke utslippene, samtidig som det vil bidra til konkurransedyktige rammevilkår for landbasert industri.</p> <p>Endelig viser Sjøfartsdirektoratet til oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet datert 19. februar 2021 og bestilling om forskriftsendring datert 1. juni 2021, hvor Departementet understreker viktigheten av å ivareta strenge utslippskrav i verdensarvfjordene. Målet om å holde utslipp fra skip så lavt som praktisk mulig har derfor vært en overordnet skranke for Sjøfartsdirektoratets mandat ved utarbeidelsen av den nå foreslåtte endringen av miljøsikkerhetsforskriften § 14c.</p>
Justis- og beredskapsdepartementet	Ingen merknader	Tatt til orientering
Kystrederiene	Støtter forslaget	Tatt til orientering
Kystverket	<p>Støtter forslaget</p> <p>Det understrekes samtidig at forventningene på kort og mellomlang bør tydeliggjøres og en utvidelse til virkningsfulle restriksjoner for</p>	Sjøfartsdirektoratet tar innspillet til orientering.

	<p>klimagassutslipp for lasteskip vurderes på lokalt og nasjonalt nivå.</p>	
Miljødirektoratet	<p>Miljødirektoratet mener det er bra at det innføres bestemmelser som begrenser utslippene av NOx fra skip som opererer i verdensarvfjordene, og at det ikke bør gis særskilte unntak for nærmere definerte fartøyskategorier. Det vises til at det i DNVs rapport vedlagt høringen framkommer at det er tilgjengelige skip som tilfredsstillende Nivå II- og III krav. Selv om det er tale om et begrenset antall skip, kan bestemmelser om begrensninger i NOx-utslipp bidra til at gammel tonnasje skiftes ut med nyere, og på den måten bidra til å redusere utslippene. Miljødirektoratet har for øvrig forståelse for at de gjeldende NOx-kravene skaper problemer for landbasert industri i verdensarvfjordene, men synes den foreslåtte utsettelsen frem til 1. januar 2030 ligger noe for langt frem i tid. Sjøfartsdirektoratet bes derfor vurdere å sette fristen for Nivå III noe tidligere enn foreslått.</p>	<p>Lasteskipene som har historikk på operasjon i verdensarvfjordene har en veldig høy alder og vil derfor måtte fases ut innen overskuelig fremtid, fortrinnsvis innen de neste 10 år. Det er derfor ikke økonomisk insentiv for rederiene å oppgradere skipene for å få tilgang til et så lite og avgrenset område. Sjøfartsdirektoratet kan derfor ikke se at NOx-kravene bidrar til å fornye tonnasjen for lasteskipsegmentet og grunnet det forventede tidsvindu for utfasing av eksisterende fartøy finner Sjøfartsdirektoratet det heller ikke vel begrunnet å sette inn tidligere innfasingdato.</p>
Norway's best AS	<p>Stiller seg kritisk til at fartøy med bruttotonasje under 1 000 er unntatt fra NOx-kravene, med henvisning til at nevnte fartøykategori kan utkonkurrere nyere mer miljøvennlige fartøy.</p> <p>Videre anføres at de verdensarvs spesifikke kravene medfører at cruiseskip som ikke tilfredsstillende kravene blir tvunget til å seile til nærliggende havner, og passasjerene blir dermed fraktet med buss inn til Flåm. Det reises med dette spørsmål rundt hvor store de reelle utslippskuttene er.</p> <p>Endelig etterspørres en vurdering av de EØS-rettslige sidene ved de verdensarvs spesifikke kravene.</p> <p>Det etterspørres derfor et tilsvarende regelverk for både cruise-, passasjer- og lasteskip, da dette best vil ivareta verdiskapningen i Flåm og minimere lekkasjetrafikk til nærliggende havner. Dessuten vil dette bidra til bærekraftig</p>	<p>Det ligger utenfor Sjøfartsdirektoratets mandat for dette oppdraget å vurdere reglene for fartøy med bruttotonasje under 1 000. Konsekvensene av regelverket ble for øvrig utredet og belyst i forbindelse med utarbeidelse av kravene som trådte i kraft 1. mars 2019.</p> <p>Når det gjelder de EØS-rettslige anførselene, viser Sjøfartsdirektoratet til redegjørelse av nevnte problemstilling under kommentarene til Aurland Hamnevesen KFs høringsinnspill.</p>

	<p>utvikling ved at cruisesesongen grunnet ankomst av færre og større skip ikke innkortes til noen få måneder i sommersesongen, fremfor en lengre sesong med mer jevn fordeling av turister, noe som forutsettes å føre til mindre slitasje i dette sårbare området.</p>	
Riksantikvaren	<p>Fremhever viktigheten av miljøtiltak i de vernede områdene, men understreker samtidig at verdensarvfjordområdene trafikkeres av eldre og vernede fartøy som har en betydelig viktighet for de vernede områdenes historiske og kulturelle identitet. Disse fartøyene vil ha problemer med å innrette seg etter de verdensarvspesifikke kravene, og Riksantikvaren antar derfor at dispensasjonsregelen i miljøsikkerhetsforskriften § 14c annet ledd.</p>	<p>Det var ikke en del av Sjøfartsdirektoratets mandat for dette oppdraget å vurdere endringer i dispensasjonsreglene for vernede fartøy, og disse vil derfor stå uendret. Gjeldende § 14c annet ledd i miljøsikkerhetsforskriften videreføres i et nytt tredje ledd.</p>
Stranda Hamnevesen KF	<p>Støtter høringsuttaalelsene til Aurland Hamnevesen KF og Aurland Kommune</p>	<p>Se redegjørelse Aurland Hamnevesen KF og Aurland Kommune</p>
Verdensarvrådet Vestnorsk Fjordlandskap	<p>Støtter forslaget</p> <p>Det understrekes samtidig at løsningen er uheldig, men utviser forståelse for konsekvensene for landbasert industri. Verdensarvrådet oppfordrer derfor alle involverte aktører til arbeide målrettet mot å imøtekomme kravene til NOx-utslipp i tiden frem mot 2030.</p>	<p>Sjøfartsdirektoratet er enig i at involverte aktører bør arbeide for å imøtekomme utslippskravene innen innfasingstidspunktet.</p>
Visit Sognefjord AS	<p>Ber om at det innføres like vilkår for alle skip både i verdensarvfjordene og resten av Norge fra og med 2030.</p> <p>Dette begrunnes med at krav som kun gjelder for verdensarvfjordene ikke vil gi reell miljøeffekt eller tilstrekkelig motivasjon for teknologiendring, samtidig som at kravene står i veien for utbygging av landstrømløsning. De særskilte kravene i verdensarvfjordene vil dessuten medføre lekkasjetrafikk til øvrige destinasjoner hvor det må bygges ny infrastruktur for å ta imot skipene.</p> <p>En nasjonal tilnærming hvor NOx-kravene gjøres gjeldende for alle skip i hele landet vil være en større grad motivere til teknologisk endring, og vil</p>	<p>Det faller utenfor Sjøfartsdirektoratets mandat for dette oppdraget å vurdere reglene for andre fartøykategorier enn lasteskip, og hvorvidt man skal ha en nasjonal tilnærming til NOx-kravene.</p> <p>Det er, som nevnt ovenfor, ikke noen ny aktualitet knyttet til NOx-krav for lasteskip i verdensarvfjordene. Reglene har vært i kraft i 2,5 år og det er kjent at inntektene for havnemyndighetene vil gå ned når de ikke lenger kan ta imot de eldste skipene og trafikken vil gå ned.</p>

	dessuten ikke ha like sterk effekt på verdiskapningen i Flåm.	Sjøfartsdirektoratet viser for øvrig til våre kommentarer til høringsinnspill fra Aurland kommune og INKON – Aurland Næringsråd, som reiser likeartede problemstillinger.
Voss Herad	Støtter forslaget	Tatt til orientering