

U 40/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingarna om revideringen av bilaga VI till MARPOL-konventionen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förhandlingarna om revideringen av bilaga VI till MARPOL-konventionen.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en kompletterande E-skrivelse (EJ 3/2025 rd) om förslaget, som koordinerats inom statsrådets samordningssystem. Denna skrivelse innehåller inga nya ståndpunkter eller förhandlingsmål.

Helsingfors den 18 september 2025

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Konsultativ tjänsteman Eero Hokkanen

16.9.2025

FÖRHANDLINGAR REVIDERING AV BILAGA VI TILL MARPOL-KONVENTIONEN

1 Bakgrund

Internationella sjöfartsorganisationen (*International Maritime Organisation, IMO*) har sedan 2023 förhandlat om åtgärder för att uppnå klimatmålen på medellång sikt, det vill säga före 2030. Avsikten är att anta åtgärderna som bindande avtalsbestämmelser vid det andra extramötet i IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön (*Marine Environment Protection Committee, MEPC*) den 14–17 oktober 2025. I praktiken är avsikten att ändringarna ska verkställas genom en revidering av bilaga VI till 1978 års protokoll till den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983), den så kallade MARPOL-konventionen. I samband med det fogas till bilaga VI nya bestämmelser om ändringar i systemet för uppgiftsinsamling om fartygsförbrukning av bränsle och om att utse Nordostatlanten till ett kontrollområde för svavel-, kväve- och partikelutsläpp från fartyg.

De konventionsbestämmelser som är under förhandling hör delvis till EU:s exklusiva befogenhet och delvis till EU:s och medlemsstaternas delade befogenhet. Europeiska unionen har dock inte en erkänd ställning inom IMO och kan inte vara part i IMO:s avtal. Därför förhandlar medlemsstaterna om ändringarna i MARPOL-konventionen, framför EU:s gemensamma ståndpunkter på EU:s vägnar och förbinder sig till ändringarna i eget namn även till den del bestämmelserna hör till unionens exklusiva befogenhet. Avtalet är därmed jämförbart med ett blandat avtal.

Europeiska kommissionen gav den 31 juli 2025 sitt förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vad gäller antagandet av ändringar av MARPOL-konventionen (COM(2025) 431 final). Kommissionen föreslår att unionens ståndpunkt är att den totala översynen av bilaga VI till MARPOL-konventionen ska antas i den föreslagna formen. Ståndpunkterna förhandlades i arbetsgruppen för sjöfart den 8 och den 15 september 2025, varefter de ständiga representanternas kommitté föreslår att rådet antar den genom ett förfarande för tyst medgivande.

EU:s medlemsstater har deltagit mycket aktivt i förhandlingarna i IMO. Samtliga medlemsstater gav sitt stöd till den preliminära överenskommelsen om ramen för nettoollutsläpp vid det 83:e mötet i kommittén för skydd av den marina miljön.

Förhandlingsläget inom IMO är väldigt utmanande. Om man inte enhälligt kan komma överens om ändringarna under mötet, ordnas en omröstning om dem. För att ändringarna ska antas måste två tredjedelar (2/3) av parterna i bilaga VI till MARPOL-konventionen som deltar i omröstningen understödja dem. Resultatet av omröstningen beror på hur de parter som deltar i sammanträdet om bilaga VI till MARPOL-konventionen röstar.

EU och medlemsstaterna håller aktivt kontakt med övriga avtalsparter och strävar efter att främja antagandet av avtalsändringarna.

Vid mötet i april efterlyste små östater en högre ambitionsnivå och avstod från att rösta för den preliminära överenskommelsen. Länder med betydande oljeproduktion stöder inte ett antagande av ramen för nettonollutsläpp.

Om ramen för nettonollutsläpp blir verklighet skulle det vara det första globala sektorspecifika regelverket som förpliktar till minskade utsläpp. Om den föreslagna fonden förverkligas blir den världens största klimatfond sett till beloppet. Det är en betydande prestigefråga för IMO och för hela FN-systemet att regelverket blir godkänt.

Behandlingen av förslaget framskred väldigt skyndsamt i EU och därför översändes en kompletterande E-skrivelse (EJ 3/2025 rd, 4.9.2025) till riksdagen i brådskande ordning. Denna U-skrivelse är till sitt innehåll i huvudsak förenlig med den kompletterande E-skrivelsen. I U-skrivelsen framförs inte några nya ståndpunkter eller förhandlingsambitioner som avviker från det som förts fram i den kompletterande E-skrivelsen.

2 Målet med ändringen

Den föreslagna ramen för nettonollutsläpp för att minska utsläppen av växthusgaser från sjöfarten syftar till att uppmuntra fartyg att använda hållbara fartygsbränslen och energikällor.

Ändringarna syftar till att uppnå de klimatmål på medellång sikt som ställts upp i IMO:s växthusgasstrategi från 2023. IMO:s mål är att sjötransporterna ska vara klimatneutrala (s.k. nettonollutsläpp) före eller kring 2050 med hänsyn till nationella förhållanden. Före 2030 ska utsläppen av växthusgaser från fartyg minskas med minst 20 procent, jämfört med 2008. Etappmålet för 2040 är att minska utsläppen med minst 70 procent.

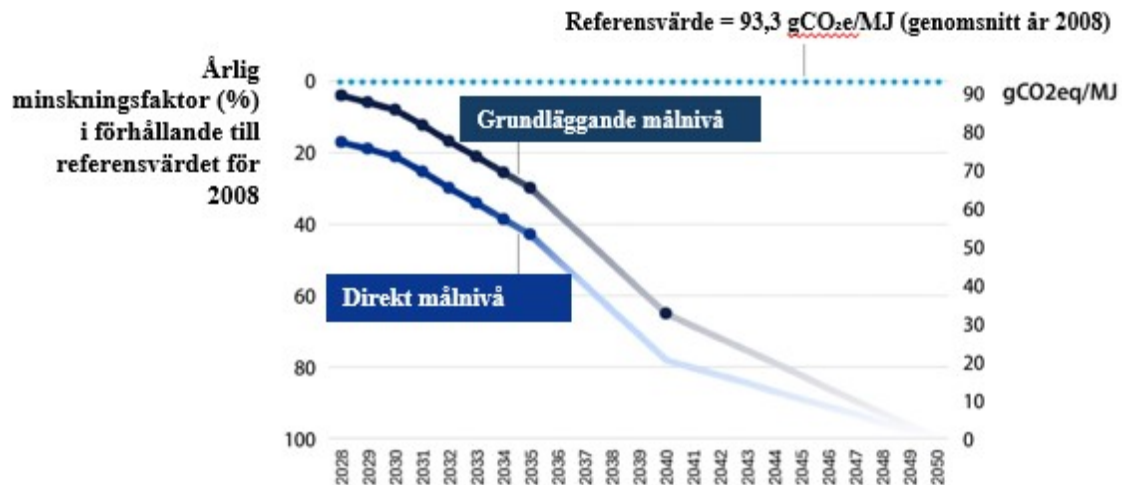
3 Ändringens huvudsakliga innehåll

I samband med det andra extramötet i IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön (*Marine Environment Protection Committee, MEPC*) är det meningen att ändringarna i bilaga VI till MARPOL-konventionen som förhandlats fram vid kommitténs 83:e möte i april 2025 ska antas.

Klimatregleringen som föreslås bli antagen består av en bränslestandard i två nivåer och avgifter som grundar sig på överskridningar av dess kravnivåer. Fartygen ska med tiden minska sin årliga växthusgasintensitet (eng. *greenhouse gas fuel intensity, GFI*), det vill säga hur mycket växthusgaser den förbrukade energimängden ger upphov till. Ett fartygs växthusgasintensitet beräknas utifrån utsläppen under hela livscykeln för den energi som fartyget förbrukar (*well-to-wake*).

Fartyg vars växthusgasintensitet överskrider det tillåtna årliga gränsvärdet ska betala för de utsläpp som överskrider gränsen. Det finns två gränsvärden: en basnivå och en direkt kravnivå. Det är lättare att uppnå basnivån, eftersom den mängd utsläppssnåla energikällor som krävs för att uppnå den är mindre än för att uppnå den direkta kravnivån.

Avgiftens storlek bestäms enligt hur mycket den årliga gränsen överskrids. Om ett fartygs växthusgasintensitet överskrider basnivån, kostar det 100 USD/koldioxidekvivalentton (t-CO₂e) för andelen mellan basnivån och den direkta kravnivån samt 380 USD/t-CO₂e för den andel som överskrider basnivån. Om fartygets växthusgasintensitet ligger mellan basnivån och den direkta kravnivån, betalar fartyget 100 USD/t-CO₂e för den andel av utsläppen som överstiger den direkta kravnivån. Om fartygets växthusgasintensitet underskrider den direkta kravnivån, betalar det inte för sina utsläpp.



Pionjärskap belönas: ett fartyg som uppfyller kravet genererar så kallade överskottsenheter (*surplus units*). Överskottsenheterna kan överföras till andra fartyg på vissa villkor, deponeras för användning under de två följande kalenderåren eller annulleras frivilligt.

Dessutom kan fartyg få årlig ekonomisk ersättning om de använder teknik, bränslen eller energikällor med nollutsläpp eller nära nollutsläpp som har en växthusgasintensitet på högst 19 gCO₂e/MJ fram till 2034 och därefter högst 14 gCO₂e/MJ. Avsikten är att precisera ersättningsmekanismen på reglementesnivå. För närvarande är det inte möjligt att uppskatta ersättningens storlek. EU kommer att spela en aktiv roll för att se till att ersättningsmekanismen uppfyller sitt mål så att den genuint uppmuntrar till att ta i bruk teknik med nollutsläpp eller nära nollutsläpp.

Det är meningen att de utsläppsavgifter som fartygen betalar ska gå till en ny internationell fond (den s.k. *IMO Net-Zero Fund*). Medlen från fonden ska användas för att stödja utvecklingen och ibruktagandet av fartygsbränslen och fartygsteknik som inte släpper ut växthusgaser och som är mycket utsläppssnåla. Fonden ska framför allt stödja de minst utvecklade staterna och små östater under utveckling i övergången till hållbarare fartygsbränslen. Fonden ska finansiera utbildning, teknikomställning och kapacitetsutveckling till stöd för IMO:s klimatmål, och ska bidra till att minska de negativa effekterna för särskilt utsatta stater, såsom små östater under utveckling och de minst utvecklade länderna. Även utbetalningen av den ovan nämnda ersättningen ska finansieras ur fonden. Förhandlingarna om förvaltningen av fonden och medlens användningsändamål fortsätter efter extramötet som hålls i oktober. EU arbetar aktivt för att förvissa sig om att förvaltningen av fonden ska vara oberoende och effektiv.

Utöver ramen för nettonollutsläpp föreslås ett antagande av ändringar i MARPOL-konventionen som gäller tillgängligheten till uppgifter i systemet för uppgiftsinsamling om fartygsförbrukning av brännolja och en översyn av åtgärden på kort sikt för att minska utsläppen av växthusgaser.

I samband med ändringarna utses dessutom Nordostatlanten till ett kontrollområde för utsläpp av kväveoxider, svaveloxider och partiklar. Motsvarande reglering gäller redan bland annat på Östersjön, Nordsjön, Medelhavet och i Nordamerika.

4 Förslagets rättsliga grund

Som materiell rättslig grund för rådets beslut om fastställande av unionens ståndpunkt föreslår kommissionen artikel 100.2 (sjöfart) och artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för rådets beslut är artikel 218.9 i EUF-fördraget, med stöd av vilken rådet på förslag av kommissionen får anta ett beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Statsrådet stöder kommissionens bedömning av den rättsliga grunden.

5 Ändringens konsekvenser

Transport- och kommunikationsverket Traficom har på uppdrag av kommunikationsministeriet gjort en bedömning av konsekvenserna av IMO:s nettonollreglering.

Enligt Transport- och kommunikationsverkets uppskattning beräknas bränslekostnaderna för sjötransporterna till Finland utan IMO-bestämmelser och EU-reglering uppgå till cirka 1,2 miljarder euro 2028 och till cirka 1,1 miljarder euro 2040. Merkostnaderna för IMO-bestämmelserna utan EU-reglering uppskattas till cirka 0,1–0,2 miljarder euro 2028 och till cirka 1,3–1,9 miljarder euro 2040.

Inom EU har man kommit överens om egna klimatåtgärder för sjöfarten som även de medför ansevärda kostnader. Avsikten är dock att utvärdera EU:s åtgärder på nytt efter att IMO:s bestämmelser om nettonollutsläpp har antagits och det är möjligt att man lättar på EU-åtgärderna eller avvecklar dem till följd av IMO-bestämmelserna. Merkostnaderna för sjötransporterna till Finland beror alltså i hög grad på hur helheten av bestämmelser utformas. Nedan beskrivs effekten av de merkostnader som IMO:s nettonollreglering och EU:s gällande bestämmelser innebär 2028 och 2040:

Kostnadspost	Andel 2028 (%)	Uppskattning 2028 (miljarder €)	Andel 2040 (%)	Uppskattning 2040 (miljarder €)
Gemensamma kostnader	0,0–5	0,0–0,03	0,0–30	0,0–0,5
IMO-bestämmelser	15–30	0,1–0,2	50–60	0,8–1,9
FuelEU-förordningen	0–10	0,0–0,07	0–35	0,0–1,3
EU:s utsläppshandel	65–85	0,5–0,6	10–20	0,2–1,9

Samtidig reglering förorsakar också överlappande kostnader, vars andel av merkostnaderna 2028 uppskattas till cirka 0–20 procent (cirka 0,0–0,1 miljarder euro) och 2040 till cirka 0–50 procent (cirka 0,0–1,6 miljarder euro). Om de överlappande kostnaderna avlägsnas kan merkostnaderna sänkas avsevärt, i synnerhet i de scenarier där IMO:s avgifter gäller samma

utsläpp som EU:s reglering. Avlägsnande av överlappande kostnader, vilket i praktiken innebär ett upphävande av EU-lagstiftning, är dock förknippat med avsevärda osäkerheter.

Huruvida den extra bränsleförbrukning som vintersjöfarten föranleder beaktas i bestämmelserna inverkar också. Finland har föreslagit att den extra bränsleförbrukning som fartygets isklass och att köra i is förorsakar inte ska beaktas vid granskningen av fartygets totala årliga utsläpp. Finlands förslag är att vintersjöfarten ska beaktas i de reglementen som kompletterar MARPOL-konventionen.

Ändringarna i offentligheten i fråga om uppgifter i systemet för uppgiftsinsamling och översynen av bestämmelserna om koldioxidintensitet har inga betydande konsekvenser.

Om Nordostatlanten utses till kontrollområde för utsläpp i luften innebär det att motorerna på de fartyg som trafikerar i området måste uppfylla de hårdaste kraven i MARPOL-konventionen. Kravet innebär inga merkostnader för finländska fartyg, eftersom motsvarande krav gäller i Östersjön och Nordsjön och fartygen har anpassat sig till det. En minskning av utsläppsbegränsningarna för svavel och partiklar förutsätter att fartyg använder lågsvavligt bränsle eller en så kallad svavelrenare som avlägsnar utsläppen av svaveloxid från fartygets avgaser. Lågsvavligt bränsle är dyrare än traditionellt bränsle, så bestämmelserna medför i viss utsträckning merkostnader för fartyg som trafikerar området och saknar svavelrenare.

6 Ändringens förhållande till Finlands lagstiftning, grundlagen samt grundläggande och mänskliga rättigheter

Revideringen av bilaga VI till MARPOL-konventionen hör till betydande delar till EU:s exklusiva befogenhet. Sådana bestämmelser är IMO:s bestämmelser om ramen för nettonollutsläpp, bestämmelserna om systemet för uppgiftsinsamling om fartygsförbrukning av brännolja samt utnämmandet av Nordostatlanten som kontrollområde för svavelutsläpp från fartyg.

Det är inte känt om Europeiska unionen ämnar utfärda bestämmelser efter konventionsändringen. Konventionsändringen medför inget uppenbart behov av ny EU-lagstiftning eller ändringar i EU-lagstiftningen.

Miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009) och statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010), som utfärdats med stöd av miljöskyddslagen för sjöfarten, innehåller bestämmelser om det nationella genomförandet av Europeiska unionens rättsakter och internationella förpliktelser som gäller förhindrande av miljöförstöring till följd av normal drift av fartyg och som är bindande för Finland, samt andra bestämmelser om förhindrande av miljöförstöring som orsakas av normal drift av fartyg. Det är meningen att de ändringar i bilaga VI till MARPOL-konventionen som nu är föremål för förhandlingar ska sättas i kraft i Finland genom nödvändiga lagstiftningsåtgärder.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten. Enligt 18 § 10 punkten i samma lag har landskapet i sin tur lagstiftningsbehörighet i fråga om miljövärd.

Kommunikationsministeriet och Ålands landskapsregering har i viss mån avvikande syn på i vilken mån kraven på fartyg som syftar till att minska utsläppen från sjöfarten handlar om

miljövård och i vilken mån de handlar om handelssjöfart. Ålandsdelegationens tolkning har begärts i ärendet.

Om revideringen av bilaga VI till MARPOL-konventionen omfattar bestämmelser som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, förutsätter ikraftträdandet av ikraftträdandeförordningen om konventionsändringarna på Åland att lagtinget ger sitt bifall till det i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen.

8 Behandling i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

EU:s samordnade ståndpunkter för mötena i IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön har beretts i rådets arbetsgrupp för sjöfart utifrån ett så kallat non-paper från kommissionen. Tidigare ståndpunkter har inte godkänts som rådets beslut.

Europaparlamentet informeras om förhandlingarna i enlighet med artikel 218.10 i EUF-fördraget.

9 Nationell behandling av ändringen

Förhandlingarna om konventionen har behandlats flera gånger i nätverket av intressentgrupper inom sjöfarten som samordnas av kommunikationsministeriet och i miljö nätverket för sjöfarten som samordnas av Transport- och kommunikationsverket. Dessutom har kommunikationsministeriet konsulterat de övriga ministerierna i olika skeden av förhandlingarna.

Utkastet till U-skrivelse och den kompletterande E-skrivelsen med samma innehåll som gavs i inledande skedet har behandlats i ett skriftligt förfarande i transportsektionen den 27–28 augusti 2025.

Riksdagen har fått utredningar om förhandlingarna genom E-skrivelse E 37/2022 rd och kompletterande E-skrivelse EJ 2/2024 rd. Stora utskottet har förmedlat utlåtanden från fackutskotten (KoUU 15/2022 rd, MiUU 13/2022 rd) och ett ställningstagande (MiU 20.03.2024) till statsrådet för kännedom.

10 Godkännande och ikraftträdande av ändringen

Avsikten är att den reviderade bilaga VI till MARPOL-konventionen ska antas vid det andra extramötet i IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön som hålls den 14–17 oktober 2025.

Avsikten är att ändringarna i bilaga VI till MARPOL-konventionen ska träda i kraft med iakttagande av ett så kallat förfarande för tyst medgivande. Enligt förslaget ska ändringarna träda i kraft den 1 mars 2027, om inte minst en tredjedel av parterna eller parterna vars samlade handelsflottor utgör minst 50 procent av bruttodräktigheten för världens handelsflotta har motsatt sig dem före den 1 september 2026. Det är meningen att IMO:s nettonollreglering ska tillämpas från och med början av 2028. Datumen kan fortfarande komma att ändras under förhandlingarna.

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder kommissionens förslag till EU:s gemensamma ståndpunkt vad gäller antagande av ändringar av konventionen.

Statsrådets ståndpunkter inför de kommande förhandlingarna om de reglementen som preciserar bestämmelserna i MARPOL-konventionen är följande.

Statsrådet strävar genom aktiva åtgärder efter att säkerställa att särdragen hos förstärkta fartyg som kör i is beaktas i de reglementen som preciserar bestämmelserna i MARPOL-konventionen.

Enligt statsrådets ståndpunkt bör avkastningen från IMO:s nya fond användas för att skyndsamt utveckla och införa lösningar som minskar utsläppen från sjöfarten.

Statsrådet anser att den globala utsläppsminskningssåtgärd som förhandlats fram i IMO jämnar ut både obalansen i utsläppsregleringen inom den internationella sjöfarten och konkurrensmiljön mellan EU och resten av världen i anslutning till sjöfart och näringsliv. Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionen skyndsamt bedömer överlappning med EU-lagstiftningen som eventuellt uppstår i och med IMO:s nya utsläppsminskningssåtgärd, och att nödvändiga åtgärder vidtas utifrån det.

Statsrådet anser att det är motiverat att i första hand använda fondens medel för att möjliggöra en drivmedelsomställning i anslutning till sjötransporter i östater under utveckling och i de minst utvecklade länderna.