



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.8.2003
KOM(2003) 476 endelig

2002/0259 (COD)

Ændret forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 1999/32/EF med hensyn til svovlindholdet i skibsbrændstoffer

(forelagt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens
artikel 250, stk. 2)

Ændret forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 1999/32/EF med hensyn til svovlindholdet i skibsbrændstoffer

Den 4. juni 2003 havde Europa-Parlamentet ved førstebehandling afstemning om en række ændringsforslag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 99/32/EF med hensyn til svovlindholdet i skibsbrændstoffer¹ (KOM(2002)595 endelig udg. (Bind II) af 20. november 2002).

I EF-traktatens artikel 250, stk. 2, hedder det, at så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en fællesskabsretsakt.

Kommissionen afgiver nedenfor sin udtalelse om de af Europa-Parlamentet vedtagne ændringer.

1. BAGGRUND

Forelæggelse af forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet (KOM(2002)595 endelig – 2002/0259(COD)) i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 175, stk. 1: 20. november 2002

Udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: 14. maj 2003

Udtalelse fra Regionsudvalget: ingen

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Formålet med forslaget er at reducere virkningerne af skibenes emissioner af svovldioxid (SO₂ eller SO_x) og partikler (PM) på miljøforsuring og menneskers sundhed. Skibenes emissioner af SO_x og PM hænger direkte sammen med brændstoffernes svovlindhold. Marin fuelolie har for tiden et gennemsnitligt svovlindhold til 2,7% eller 27 000 ppm, sammenlignet med motorbrændstof, hvor svovlgrænsen nu er på 10 ppm. Forslaget indeholder nye grænser for maksimumsindholdet af svovl i skibsbrændstoffer, nemlig:

- en grænseværdi på 1,5% svovl for alle skibe i Nordsøen, Kanalen og Østersøen, hvilket er i tråd med den grænse, som Den Internationale Søfartsorganisation har vedtaget for SO_x-kontrolområdet. Denne grænse vil bidrage til at mindske forsurening og forbedre luftkvaliteten

1 Rådets direktiv 1999/32/EF af 26. april 1999 om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om ændring af direktiv 93/12/EØF; EFT L 121 af 11.5.1999 s.13

- en grænseværdi på 1,5% svovl i brændstoffer til passagerskibe i rutefart til/fra EU-havne, i tråd med EU's hævdevundne politik med høje standarder for passagerskibe. Dette vil forbedre luftkvaliteten ved kysterne og bidrage til at sikre en EU-dækkende forsyning af brændstoffer med lavt svovlindhold
- en grænseværdi på 0,2% svovl i brændstoffer til skibe, der ligger ved kaj i EU-havne, og alle skibe på indre vandveje, med henblik på at mindske de lokale emissioner af SOx og PM og forbedre luftkvaliteten lokalt.

3. KOMMISSIONENS UDTALELSE OM DE AF EUROPA-PARLAMENTET GODKENDTE ÆNDRINGER

Den 4. juni 2003 vedtog Europa-Parlamentet 36 af de 44 fremlagte ændringer. For to af ændringerne - nr. 13 og 14 - var stemmeafgivelsen delt, idet parlamentsmedlemmerne kun tilsluttede sig de strammere tidsfrister, men ikke de strammere svovlgrænser.

Kommissionen finder, at størstedelen af Parlamentets ændringer kan accepteres i deres helhed, da de præciserer og forbedrer Kommissionens forslag.

Nogle af ændringerne sigter mod at skærpe forslaget - hovedsagelig gennem strengere svovlgrænser for brændstof i en 2. fase. Kommissionen mener, det er for tidligt at opstille strengere grænser på dette stadium, hvorfor disse ændringer ikke kan accepteres.

Andre ændringer går ud på at indføre ny tekst om udvikling af reduktionsteknologi og økonomiske instrumenter som et alternativ til eller supplement til regulering af brændstoffernes svovlindhold. Disse ændringer kan accepteres i princippet.

Ændring 1, 4, 5, 6, 7, 10, 14 (vedtaget ved delt afstemning), 15, 16, 17, 18, 21, 24, 27, 29, 31, 37, 38 og 40 kan Kommissionen acceptere i deres fulde ordlyd.

Ændring 2, 3, 8, 23, 30, 33, 39 og 43 kan Kommissionen acceptere i princippet, forudsat at teksten omformuleres og/eller præciseres. Ændring 28 og 41 kan accepteres delvis, og ændring 44 kan accepteres delvis og i princippet.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring 13, 22, 25, 26, 32 og 42.

Kommissionens synspunkter vedrørende Europa-Parlamentets ændringer gennemgås nærmere nedenfor:

3.1. Ændringer, som Kommissionen har accepteret i deres helhed

Ændring **1**, **4**, **5**, **6** og **40** foreslår nye og ændrede betragtninger, som præciserer og begrundes direktivets formål.

Ændring **7** og **18** hænger sammen. Ændring **7** indfører en ny betragtning, der henviser til traktatens artikel 299, og kræver, at der tages hensyn til de særlige karakteristika, der gør sig gældende i Fællesskabets yderste periferi (de franske oversøiske departementer, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer). Ændring **18** undtager disse regioner fra kravet om forbud mod salg af dieselolie med højt svovlindhold, forudsat at de lokale luftkvalitetsnormer overholdes.

Ændring **10** sletter artikel 4, stk. 3 og 4, i det nuværende direktiv, og fjerner dermed muligheden for, at medlemsstaterne kan anmode om undtagelse fra svovlgrænsen for gasolie til skibe, der besejler indre vandveje.

Ændring **14**, **15**, **16**, **17**, og **21** fremrykker fristen for en række af direktivets bestemmelser, så de skal gennemføres seks måneder efter direktivets ikrafttræden. Ændring **16** tilføjer krav om, at bunkerleveringsattesterne skal underskrives af en repræsentant for det modtagende skib.

Ændring **37** fremrykker fristen for direktivets gennemførelse fra 12 måneder til 6 måneder.

Ændring **24** ændrer overskriften til artiklen om *Kontrol og analyse til Overvågning og sanktioner*. I ændring **27** hedder det, at prøvetagning af brændstoffer skal foretages, mens de leveres til anvendelse i skibe. Ændring **29** går ud på, at medlemsstaterne skal fastlægge regler om effektive sanktioner, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Ændring **31** vedrører ikke den danske tekst.

Ændring **38** gør definitionen på 'skibe ved kaj' klarere.

3.2. Ændringer, som Kommissionen har accepteret delvis og/eller i princippet

Med ændring **2** indføres en ny betragtning, hvori det hedder, at emissioner fra skibsfarten også bidrager til den globale opvarmning, ozondannelse og eutrofiering. Dette er rigtigt, men en reduktion af svovlindholdet i skibsbrændstoffer vil kun gøre lidt for at mindske disse virkninger. Disse virkninger omhandles imidlertid i Kommissionens sideløbende meddelelse om en EU-strategi for reduktion af søgående skibes emissioner til luften. Kommissionen foreslår derfor en ny betragtning 4a:

“Emissioner fra skibsfarten, bortset fra svovldioxid og partikler, bidrager også til den globale opvarmning, ozondannelse og eutrofiering. Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger for at mindske disse emissioner i overensstemmelse med henstillingerne i ”En EU-strategi for reduktion af søgående skibes emissioner til luften (KOM(2002) 595 Bind I”.

Ændring **3** indfører en ny betragtning 4b, hvori det hedder, at emissioner fra skibsfarten bør omfattes af direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter. Direktiv 2001/81/EF omfatter allerede emissioner fra skibsfart på indre vandveje og kystskibsfart. Det er vanskeligere at kvantificere skibsfartens emissioner i internationale farvande og fastsætte de forskellige medlemsstaters andel heri på et retfærdigt grundlag. Kommissionen foreslår derfor en ny betragtning 4b:

“Emissioner fra skibsfart i internationale farvande bør tages i betragtning i forbindelse med en eventuel revision af direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer”.

Ændring **8** ændrer betragtning 7 med sigte på at indføre ensartet prøvetagning og afskrækkende bøder. Dette er ønskeligt, da skibsfart er et internationalt erhverv. I begrundelsen for ændringen hedder det imidlertid, at prøvetagning af skibsbrændstoffer ikke blot skal tage sigte på svovlindholdet, men også andre farlige stoffer. Kommissionen ønsker at gøre det klart, dette ligger uden for direktivets anvendelsesområde.

Ændring **23** indfører en overgangsperiode indtil 2010, før kedler i tankskibe skal opfylde den foreslåede lave grænse for svovlindhold for skibe, der ligger ved kaj i havne. Grunden hertil er sikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at skifte til lavviskose gasolier i ældre tankkedler. Overgang til andet brændstof på sikre betingelser er mulig, forudsat at mandskabet nøje følger de rette procedurer. Dette er i det væsentlige et spørgsmål om uddannelse, og Kommissionen mener, at en kortere overgangsperiode - indtil 2008 - ville give tilstrækkelig tid til en sådan efteruddannelse. Kommissionen foreslår derfor, at artikel 4b ændres således:

“1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at skibsbrændstoffer ikke anvendes af skibe, der ligger ved kaj i fællesskabshavne, fra:

(i) [...*], hvis deres svovlindhold overstiger 0,20 vægtprocent

(ii) 1. januar 2008, hvis deres svovlindhold overstiger 0,10 vægtprocent

2. Medlemsstaterne sikrer, at marine gasolier ikke sælges på deres område, hvis svovlindholdet i de pågældende gasolier overstiger grænserne i stk. 1.

3. Stk. 1, første afsnit, finder ikke anvendelse på brændstoffer, der anvendes i kedler i tankskibe.

[* seks måneder efter direktivets ikrafttræden]

Ændring **28** er i to dele, hvoraf kun første del kan accepteres.

- Del 1 fremrykker begyndelsestidspunktet for brændstofprøvetagning med seks måneder, så det falder på samme dato, som de pågældende brændstofgrænser træder i kraft.
- Del 2 tilføjer en tekst, hvorefter mindst 50% af de udtagne prøver skal undersøges. Efter Kommissionens mening er dette overflødig. Vi går ud fra, at de kompetente myndigheder af økonomiske og praktiske årsager undersøger de fleste, om ikke alle, de udtagne prøver.

I ændring **30** hedder det, at Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed som led i sit mandat skal aflægge beretning om luftforurening, og at det skal bistå medlemsstaterne og Kommissionen med at overvåge direktivets gennemførelse. Ifølge artikel 2, litra b) og c), i forordning 1406/2002 indgår sådan overvågning imidlertid i agenturets generelle arbejde med at forebygge forurening. Kommissionen og medlemsstaterne kan anmode agenturet om bistand med diverse aspekter i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv, herunder rapportering om luftforurening. Af klarhedshensyn skal det nævnes, at specifikke ændringer i agenturets mandat kun kan gennemføres ved en ændring af forordning 1406/2002. Kommissionen foreslår derfor følgende nye betragtning 10a:

“Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed bistår om nødvendigt Kommissionen og medlemsstaterne med at overvåge gennemførelsen af dette direktiv.”

Ændring **33** og **43** hænger sammen; **33** går ud på at slette den nuværende tekst om rensning af udstødningsgasser i artikel 7 (revisionsbestemmelsen), og **43** indfører en ny artikel 4ba med detaljerede bestemmelser om forsøg og rensning af udstødningsgasserne. Den nye tekst indeholder flere positive aspekter, men den er lang og normativ og henvender sig mere til Kommissionen end til medlemsstaterne. Kommissionen foretrækker derfor den nedenfor anførte løsning, som medtager størstedelen af teksten i ændring 43 om forsøg, med en tilføjelse til den nuværende ordlyd i revisionsbestemmelsen.

(i) Indførelse af ny artikel 4c:

“Artikel 4c

Forsøg med nye reduktionsteknologier

1. Medlemsstaterne kan udstede tilladelser til skibe på deres områder, som deltager i forsøg med emissionsreduktionsteknologier, herunder rensning af udstødningsgas, forudsat at
 - Kommissionen får skriftlig meddelelse herom senest seks måneder inden forsøgene påbegyndes
 - tilladelse til forsøg højst dækker 18 måneder
 - alle medvirkende skibe installerer manipulationssikret udstyr til kontinuerlig overvågning af røggasemissionerne, og at de anvender dette udstyr i hele forsøgsperioden
 - der i hele forsøgsperioden forefindes passende systemer til håndtering af affald fra reduktionsteknikkerne
 - der i hele forsøgsperioden foretages en vurdering af virkningerne på havmiljøet, navnlig på økosystemer i beskyttede trafikhavne og anløbssteder og flodmundinger
 - Kommissionen får forelagt de fuldstændige forsøgsresultater, og at de gøres tilgængelige for offentligheden, senest seks måneder efter forsøgenes afslutning.
2. Under disse forsøg er anvendelse af skibsbrændstoffer med lavt svovlindhold, som krævet i artikel 4a og 4b, ikke påkrævet, forudsat at medlemsstaterne kan påvise, at emissionsreduktionerne for de skibe, der medvirker i forsøgene, mindst svarer til de emissionsreduktioner, som opnås med de gældende svovlgrænser.

(ii) Ændring af artikel 7, stk. 3, som anført:

“3. Under hensyntagen til eventuelle IMO-retningslinjer om grænsesystemer for udstødningsgasser og andre teknologiske metoder til begrænsning af SO_x-emissionerne, til virkningerne af disse teknologier på miljøet, herunder havøkosystemerne i beskyttede trafikhavne og anløbssteder og flodmundinger, og til resultaterne af eventuelle forsøg gennemført i medfør af artikel 4c, overvejer Kommissionen, hvilke alternative bekæmpelsesmetoder der eventuelt vil kunne benyttes i stedet for anvendelse af skibsbrændstoffer med lavt svovlindhold som krævet i artikel 4a og 4b, og fremsætter om fornødent forslag herom”

I ændring **39** foreslås en ny definition på indre vandveje i forbindelse med artikel 4b, som foreskriver særlige svovlgrænser for "skibe på indre vandveje". Kommissionen foreslår følgende løsning, da den mener, det er klarere at definere skibene end vandvejene:

(i) Indførelse af ny artikel 2, stk. 3i

3.i. "fartøj til sejlads på indre vandveje": *fartøj bestemt til anvendelse på indre vandveje, herunder alle fartøjer, som er forsynet med*

- *et fællesskabscertifikat for fartøjer til sejlads på indre vandveje, som defineret i direktiv 82/714/EØF*

- *et certifikat udstedt i henhold til artikel 22 i den reviderede konvention om sejlads på Rhinen*

(ii) Ændring af artikel 4b som anført nedenfor:

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at skibsbrændstoffer ikke anvendes af ~~skibe på indre vandveje~~ fartøjer til sejlads på indre vandveje, eller af skibe, der ligger ved kaj i fællesskabshavne, fra:

- (i) [...*], hvis deres svovlindhold overstiger 0,20 vægtprocent
- (ii) 1. januar 2008, hvis deres svovlindhold overstiger 0,10 vægtprocent

Ændring **41** om 1. fase af grænserne for svovlindholdet i brændstoffer kan opdeles i følgende tre dele, hvoraf Kommissionen kun kan acceptere del 2.

- Del 1 omdefinerer Kommissionens foreslåede svovlgrænse på 1,5% i SOx-kontrolområdet som en "1. fase". Dette er unødvendigt, da Kommissionen ikke accepterer den foreslåede 2. fase (ændring 42).
- Del 2 fremrykker gennemførelsesdatoen til 6 måneder efter direktivets ikrafttræden. Dette skulle være muligt, eftersom transport- og brændstofindustrien har haft kendskab til den foreslåede grænse for SOx-kontrolområderne siden vedtagelsen af bilag VI i 1997.
- Del 3 udvider svovlgrænsen på 1,5% til også at omfatte territorialfarvande og eksklusive økonomiske zoner uden for SOx-kontrolområderne. Kommissionen mener, at dette er for tidligt, eftersom de ekstra fordele og omkostninger herved endnu ikke er blevet påvist. Hvis denne foranstaltning senere viser sig at være nødvendig, vil Kommissionen foretrække, at den vedtages internationalt gennem udpegning af et supplerende SOx-kontrolområde under MARPOL-konventionens bilag VI.

Ændring **44** om økonomiske instrumenter kan opdeles i følgende tre dele, hvoraf Kommissionen kun kan acceptere princippet i del 1.

- I del 1 hedder det, at Kommissionen senest i 2007 skal forelægge en rapport med forslag til revision af direktivet, som kan omfatte forslag til økonomiske instrumenter. Kommissionen er i færd med at undersøge muligheden for at anvende økonomiske instrumenter til at reducere emissioner fra skibe i fremtiden. I 2007 er det imidlertid for tidligt at forelægge en rapport om direktivet, eftersom nogle af direktivets bestemmelser først træder i kraft i 2008. Kommissionen foreslår derfor følgende tilføjelse til stk. 2 i artikel 7 (Rapportering og gennemgang):

"På grundlag af bl.a. de årlige rapporter, der forelægges i medfør af stk. 1, og af de iagttagede tendenser med hensyn til luftkvalitet og forsuring forelægger Kommissionen senest den 31. december 2010 en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet. Kommissionen kan vedlægge rapporten forslag til revision af dette direktiv, herunder navnlig vedrørende grænseværdierne for de forskellige brændstokkategorier, ~~og~~ de fællesskabshavområder, hvor der skal anvendes skibsbrændstoffer med lavt svovlindhold, og anvendelsen af økonomiske instrumenter - herunder bl.a. mekanismer såsom differentierede afgifter og kilometerafgifter, omsættelige emissionstilladelser og modregning."

- Del 2 giver allerede mulighed for modregning af emissioner i tilknytning til anvendelsen af rensesystemer for udstødningsgasser, hvorved grupper af driftsselskaber vil kunne handle med emissioner mellem de skibe, som anvender rensning af udstødningsgasserne, og dem, som ikke anvender denne teknik. Kommissionen mener, at det endnu er for tidligt at tænke på handel med emissioner fra skibsfarten, men spørgsmålet bør tages op i den ovennævnte 2010-rapport.
- Del 3 tilføjer ny tekst om rensning af udstødningsgasser. Kommissionen mener ikke, at dette er nødvendigt, eftersom spørgsmålet allerede er behandlet i forbindelse med ændring 33 og 43.

3.3. Ændringer, som Kommissionen ikke har accepteret

Ændring 13 går ud på, at gennemførelsesdatoen for svovlgrænsen på 1,5% for passagerskibe i rutefart ændres fra 1. juli 2007 til 6 måneder efter direktivets ikrafttræden. Dette kan ventes at betyde en afkortning af fristen og kan derfor ikke accepteres af Kommissionen.

Ændring 22 hænger direkte sammen med ændring 20, som blev afvist i forbindelse med afstemningen på plenarmødet. Denne ændring er derfor ikke længere relevant.

Ifølge ændring 25 skal brændstofovervågning udvides til at omfatte søgående skibe i alle fællesskabshavområder. Kommissionen kan ikke acceptere denne udvidelse, da den hænger sammen med dele af ændring 41 og 42, som heller ikke kan godkendes, og hvori det foreslås, at svovlgrænserne for brændstof udvides til at omfatte alle EU's territorialfarvande og eksklusive økonomiske zoner.

Ændring 26 går ud på, at brændstofgrænserne efter den foreslåede nye artikel 4a(a) skal overvåges. Kommissionen accepterer ikke ændringen om indføjelse af den nye artikel 4a(a). Ændringen sletter endvidere henvisningen til prøvetagning og kontrol af svovlindholdet i brændstoffer, der anvendes i andre fællesskabshavområder. Det er imidlertid nødvendigt at kontrollere disse brændstoffer for at sikre, at nye svovlgrænser i SO_x-kontrolområdet ikke fører til øget svovlindhold i brændstoffer, der anvendes andre steder.

Ændring 32 fremrykker fristen for forelæggelse af den foreslåede kommissionsrapport for Europa-Parlamentet og Rådet med 2 år fra 2010. Dette er for tidligt, eftersom nogle af de foreslåede brændstofsvovlgrænser ikke træder i kraft før 2008. Det hedder også, at rapporten skal ledsages af forslag, herunder fuldstændige specifikationer for skibsbrændstoffer, og at Kommissionen skal forelægge en yderligere rapport om bestræbelserne på at få bestemmelserne i direktivet forankret i IMO's MARPOL-konvention. Ved således at foreskrive, hvad rapporten skal indeholde, underminerer forslaget Kommissionens initiativret.

Ændring 42 indfører en fase nr. 2 med en svovlgrænse på 0.5%. Kommissionen mener, at dette er for tidligt, da det ikke fremføres, hvilke ekstra fordele og omkostninger dette indebærer. Kommissionen vil undersøge spørgsmålet om skærpede grænser for svovl i brændstoffer i forbindelse med sin rapport i 2010.

3.4. Ændret forslag

Under henvisning til EF-traktatens artikel 250, stk. 2, ændrer Kommissionen sit forslag som anført ovenfor.