



Bruxelles, den 10.3.2015
COM(2015) 128 final

2013/0224 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

**i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende**

**Rådets holdning ved førstebehandling af vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra
søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013**

(EØS-relevant tekst)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende

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

(EØS-relevant tekst)

1. Baggrund

Dato for forslagens fremsendelse til Europa-Parlamentet og Rådet (dokument COM(2013) 480 final – 2013/0224 COD):	28. juni 2013
Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg:	16. oktober 2013
Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning vedtaget:	16. april 2014
Fremsendelse af det ændrede forslag:	n/a
Rådets holdning vedtaget:	5. marts 2015

2. Formålet med Kommissionens forslag

Kommissionen foreslår at indføre en EU-dækkende retlig ramme for indsamling og offentliggørelse af verificerede årlige data om CO₂-emissioner og energieffektivitet for alle store skibe (over 5 000 bruttotons), som anløber EU-havne, uanset deres registreringsland. Det er det første skridt i EU-strategien, som tager sigte på at nedbringe drivhusgasemissionerne fra søtransport som beskrevet i Kommissionens meddelelse, der blev vedtaget i juni 2013¹, og det burde også levere et værdifuldt bidrag til de igangværende drøftelser i Den Internationale Søfartsorganisation (IMO).

De vigtigste træk ved systemet for overvågning, rapportering og verifikation, der forelægges i dette forslag, er:

- (a) Anvendelsesområde: skibe på over 5 000 bruttotons, som anløber havne under en medlemsstats jurisdiktion, er omfattet af MRV-systemet. Undtaget er små emittenter (små og mellemstore skibe på under 5 000 BT), som udgør 40 % af flåden, men kun 10 % af de samlede udledninger.
- (b) Nogle få kategorier af skibe er undtaget: krigsskibe, fiskerfartøjer og skibe til forarbejdning af fisk, træskibe og statsskibe, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål.

¹ Kommissionens meddelelse "Integrering af emissioner fra søtransport i EU's politikker vedrørende reduktion af drivhusgasser", COM(2013) 479 final.

- (c) I overensstemmelse med principperne i international søfartslovgivning gælder MRV-systemet på en ikke-diskriminerende måde for alle skibe, der anløber EU-havne, uanset deres flag.
- (d) Dækning af sejlads til og fra EU-havne: fra den 1. januar 2018 vil skibe skulle overvåge deres CO₂-emissioner og andre relevante effektivitetsparametre for deres interne EU-sejladser (mellem anløbshavne under en medlemsstats jurisdiktion), deres ankommende sejladser (fra den sidste ikke-EU-anløbshavn til den første anløbshavn under en medlemsstats jurisdiktion) og deres afgående sejladser (fra en anløbshavn under en medlemsstats jurisdiktion til den første ikke-EU-anløbshavn).
- (e) Emissionerne fra skibe i havn vil også skulle overvåges, rapporteres og verificeres. Det skal fremme brugen af tilgængelige emissionsreduktionsteknologier på land.
- (f) Allerede tilgængelige data fra logbøger, "noon reports" og bunkerleveringsattester vil blive anvendt.
- (g) Efter overvågningen vil dataene skulle verificeres uafhængigt og derefter årligt indberettes aggregeret til Kommissionen og til det pågældende skibs flagstat.
- (h) Kommissionen forelægger en rapport om verificerede årlige aggregerede data "pr. skib", herunder både CO₂-emissioner og effektivitetsparametre.
- (i) En begrænset række opgaver overdrages til Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), hovedsageligt i forbindelse med håndhævelsesdatabasen, i overensstemmelse med agenturets oprettelsesforordning.
- (j) Medlemsstaternes håndhævelse, hvor de fungerer enten som flagstat eller havnestat (enten ved havnestatskontrol (jf. artikel 19, stk. 2) eller ved specifikke MRV-inspektioner (jf. artikel 19, stk. 3), har til formål at kontrollere, at der opbevares et gyldigt overensstemmelsesdokument om bord på skibe, der anløber havne under deres jurisdiktion, og at følge op med passende sanktioner, hvis det er relevant.
- (k) Sammenkædning med internationale udviklinger ved revision af forordningen og om nødvendigt forslag/tilpasning af relevante ændringer på grundlag af internationalt aftalte udviklinger, herunder navnlig i IMO.

3. Bemærkninger til Rådets holdning

3.1. Generelle bemærkninger til Rådets holdning

Kommissionens opfattelse er, at de uformelle forhandlinger førte frem til en afbalanceret pakke med tilfredsstillende løsninger for en række vigtige spørgsmål såsom forordningens anvendelsesområde, overvågning og rapportering af fragtmængder, datafortrolighed og gennemskueligheden af oplysninger eller håndhævelsesbestemmelserne. Kommissionen kan derfor tilslutte sig det resultat, der fremgår af Rådets holdning.

Kommissionen fremsætter dog en specifik erklæring vedrørende Rådets anvendelse af muligheden i artikel 5, stk. 4, i forordning 182/2011 ("ingen udtalelse"-klausulen) for gennemførelsesretsakter. Kommissionen modsætter sig ikke anvendelsen, men er af den faste overbevisning, at anvendelsen af en sådan bestemmelse skal begrundes, og vil derfor fremsætte en erklæring som bilag til denne meddelelse.

3.2. Europa-Parlamentets ændringer under førstebehandlingen

En række af Europa-Parlamentets ændringer blev ikke udtrykkeligt overvejet af Rådet. Kommissionens holdning til Europa-Parlamentets ændringer fremgår af det følgende.

Ved Europa-Parlamentets førstebehandling blev følgende vigtigste ændringer fremsat:

- (a) **Gennemgående en bredere henvisning til "drivhusgasemissioner" i stedet for til "CO₂-emissioner" (ændring 1, 9, 10, 12, 17, 21, 23, 24, 29 og 31). Delvist accepteret af Kommissionen.** Ved førstebehandlingen har EP i en række tilfælde ændret "CO₂-emissioner" til "drivhusgasemissioner" for at understrege behovet for at tackle "andre emissioner end CO₂" fra søtransport med tiden. Kommissionen mener, at formålet med den foreslåede forordning bør forblive fokuseret på CO₂, som er den absolut væsentligste drivhusgas fra søtransportsektoren. Men så længe anvendelsesområdet for forordningen ikke berøres, kan en lidt bredere formulering i henhold til EP's ændringer accepteres. Rådet har beholdt CO₂ som de eneste omfattede emissioner, som i Kommissionens forslag, men har accepteret en bredere formulering af drivhusgasser og luftforurenende stoffer i betragtningerne (betragtning 1a ny) og andre steder.
- (b) **Medtagelse af fiskerfartøjer og skibe til forarbejdning af fisk under MRV-systemet (ændring 26). Afvist af Kommissionen.** EP går ind for, at MRV-systemet også skal omfatte "fiskerfartøjer og skibe til forarbejdning af fisk", som var undtaget i forslaget. Det er Kommissionens holdning, at disse kategorier udgør en meget lille del af emissionerne, men samtidig medfører visse håndhævelsesproblemer. Rådet endte med at undtage disse kategorier fra forordningen som i Kommissionens forslag.
- (c) **Indførelse af lettere MRV-overvågningsforpligtelser for fartøjer, som kun foretager EU-relaterede sejlads flere gange om dagen: "short sea shipping-ordning" (ændring 58). Delvist accepteret af Kommissionen.** EP medtager en undtagelse fra "pr. sejlads"-overvågning for skibe, som kun foretager EU-relaterede sejlads flere gange om dagen (f.eks. færger). Målet er at strømline de krævede overvågningsforpligtelser for skibe, som gennemfører et stort antal potentielt ensartede sejlads hver dag. For at undgå, at overvågningen bliver unødigt byrdefuld i sådanne tilfælde, vil "pr. sejlads"-overvågning ikke være strengt påkrævet som et mellemliggende trin, men de årlige rapporteringsforpligtelser gælder fortsat. I princippet støtter Kommissionen indførelse af et sådant lettere system, som søger at finde en balance mellem behovet for at basere skibets årlige rapportering på nøjagtige data, der findes om bord, og den administrative byrde, som dette pålægger en bestemt type erhverv, eller omstændigheder, der er fastlagt på en objektiv måde. Rådet bibeholdt EP's ide, men foretrak at fastsætte en tærskel for antallet af programsatte årlige sejlads af hensyn til en bedre retssikkerhed for operatørerne.
- (d) **Sletning af "fragtmængder" og "transportarbejde" fra de overvågede data og de tilhørende energieffektivitetsberegninger (ændring 29, 30, 43, 53-55, 59, 73, 91 og 93). Afvist af Kommissionen.** EP har foreslået at slette "fragtmængder" og tilhørende beregninger af operationel energieffektivitet, der bygger på "transportarbejde". Rådet har bevaret dem som overvågningsparametre, som i Kommissionens forslag.

- (e) **Styrket teknisk effektivitet ved at kræve et certificeret energieffektivitetsdesignindeks (EEDI) også for eksisterende skibe (ændring 61 og 71). Afvist af Kommissionen.** EP har foreslået at kræve certificering af EEDI for alle skibskategorier under MRV-systemet, for hvilket EEDI gælder, som et modforslag til sletningen af fragtmængder og afsvækkelsen af operationel effektivitet. Rådet har bevaret anvendelsesområdet for EEDI, som foreslået af Kommissionen, og at det kun anvendes på nye skibe (bygget eller repareret efter 2013).
- (f) **Tilføjelse af skibet "isklasse" og oplysninger om strenge vinterforhold i de oplysninger, der skal indgå i overvågningsplanen og emissionsrapporter (ændring 33, 40, 44, 60 og 70). Accepteret af Kommissionen.** EP går ind for at tilføje en pakke af ændringer, som sikrer at skibets "isklasse" (der oplyser, om skibet er specifikt konstrueret til sejlads i farvande med is) er en del af de centrale oplysninger, der rapporteres under MRV-systemet. Rådet har bibeholdt EP's centrale ide, men har gjort rapporteringen frivillig.
- (g) **Indførelse af en henvisning til direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger (ændring 69). Afvist af Kommissionen.** EP's bekymringer over, at data indsamlet under MRV-systemet kan give ubehørig adgang til beskyttede kommercielle oplysninger, har ført til, at EP har indført en henvisning til bestående EU-lovgivning om adgang til miljøoplysninger (nemlig direktiv 2003/4/EF om adgang til oplysninger), som kun gælder for medlemsstaterne. Kommissionens opfattelse er, at årlige aggregerede MRV-data normalt ikke giver noget indblik i forretningshemmeligheder, men kan dog erklære sig åben for at vurdere, om der i et konkret tilfælde og på grund af specifikke omstændigheder ville være fare for, at beskyttelsen af legitime kommercielle interesser undermineres. Rådet har omformuleret EP's ide og videreudviklet den til en henvisning til forordning 1367/2006 om adgang til miljøoplysninger, der gælder for EU's institutioner og organer (Aarhusforordningen), som indeholder en bestemmelse om vurderingen af beskyttede kommercielle interesser, der holdes op imod offentlighedens interesse i offentliggørelse.
- (h) **Stiltiende forlængelse af Kommissionens beføjelse til at vedtage delegerede retsakter (artikel 24, stk. 1). Accepteret af Kommissionen.** EP foreslår, at delegationen af beføjelser varer fem år og forlænges stiltiende for perioder af samme varighed, medmindre Europa-Parlamentet eller Rådet modsætter sig en sådan forlængelse. Kommissionen kan acceptere denne bestemmelse, som er en standardformulering. Rådet har også bevaret denne almindelige formulering om stiltiende forlængelse.
- (i) **Vurdering hvert andet år af ikke-CO₂-relaterede virkninger (ændring 82). Accepteret af Kommissionen.** EP har foreslået en ny forpligtelse for Kommissionen i medfør af forordningen om en overvågningsmekanisme til hvert andet år at vurdere søtransportsektorens samlede indvirkning på det globale klima, herunder i form af ikke-CO₂-relaterede emissioner. Kommissionen kan acceptere EP's forslag, dog på betingelse af en vis omformulering. Rådet har bevaret EP's ide, men ændret det til en forpligtelse (hvert andet år), som falder sammen med tidspunktet for den almindelige rapport om indberettede MRV-emissioner, der udarbejdes af Kommissionen i medfør af artikel 21, stk. 3.

3.3. Nye bestemmelser indført af Rådet - Kommissionens holdning.

Rådet har indført en række ændringer, som ikke svækker forslaget væsentligt, og også en række nye bestemmelser i teksten, som Kommissionen kan acceptere. Der er tale om følgende bestemmelser:

- (a) **Indførelse af en lettere overvågningsordning for "short sea shipping" (artikel 9, stk. 2, ny)** Rådet har indføjet nye bestemmelser, således at skibe, som kun sejler inden for forslagets anvendelsesområde, og som har flere end 300 programsatte sejlads pr. år, kan undtages fra kravet om overvågning "pr. sejlads" (artikel 9, stk. 2, ny). Formuleringen af Rådets undtagelse minder meget om EP's ændringsforslag (ændring 58), og Kommissionen kan acceptere en sådan lettere ordning, jf. Rådets tekst, (som giver en større retssikkerhed i form af en tærskel for årlige sejlads). "Pr. sejlads"-overvågning af brændstofforbrug og CO₂ for skibe, der foretager et stort antal potentielt ensartede aktiviteter (såsom færger) udelukkende inden for MRV-forordningens anvendelsesområde er ikke strengt nødvendigt, idet der findes andre dokumenter og data om bord (f.eks. bunkerleveringsattester), som kan bruges af verifikatoren til at vurdere, hvordan årsdata vedrørende CO₂ og brændstofforbrug er blevet beregnet. Det er derfor ikke et mellemliggende trin, der er strengt nødvendigt for at opfylde skibets vigtigste årlige rapporteringsforpligtelser i medfør af MRV-forordningens artikel 10, som fortsat gælder. Pr. sejlads-undtagelsen bygger også på, at det ikke er nødvendigt at foretage en klar skelnen og opdele data pr. sejlads (så det undgås at omfatte data fra sejlads uden for anvendelsesområdet, f.eks. mellem to ikke-EU-anløbshavne). Skibe, som ikke opfylder de to ovennævnte objektive kriterier, som gælder uanset skibets flag, vil ikke kunne blive omfattet af en undtagelse.
- (b) **Selskabers frivillige rapportering på grundlag af kriterier defineret i overvågningsplanen (artikel 10, stk. 3, ny)** Rådet har indsat nye bestemmelser, som giver skibe mulighed for at overvåge og senere offentliggøre data om brændstofforbrug og CO₂-emissioner i henhold til andre kriterier (dvs. last/ballastsejlads). Kommissionen kan tilslutte sig Rådets tekst.
- (c) **Kontrol af MRV-systemets overholdelse (artikel 19, stk. 3)** Rådet har foreslået at lette medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår skibe, som ikke har anmeldt et overensstemmelsesdokument, og som ikke er omfattet af andre håndhævelsesmekanismer, og som anløber en havn under en medlemsstats jurisdiktion. Kommissionen kan tilslutte sig Rådets tekst, idet den bringer håndhævelsesmekanismerne i overensstemmelse med de niveauer, der normalt er gældende i sektoren.
- (d) **Afgørelse om bortvisning (artikel 20, stk. 3)** Rådet har udvandet de betingelser, på hvilke medlemsstaterne kan udstede en afgørelse om bortvisning i tilfælde af skibe, som overtræder deres MRV-forpligtelser "over to eller flere på hinanden følgende rapporteringsperioder" (i stedet for "mere end en rapporteringsperiode"), og "hvor andre håndhævelsesforanstaltninger ikke har kunnet sikre overholdelsen". Der er også indsat en henvisning til søfartens internationale regler for nødstedte skibe. Kommissionen kan acceptere Rådets tekst.
- (e) **Nationale regler om sanktioner og oplysninger om nationale retsmidler (artikel 20, stk. 3a og 4)** En undtagelse, som giver medlemsstater uden søhavne og uden skibe, der fører deres flag, mulighed for at blive fritaget for forpligtelsen til at fastlægge nationale sanktioner, er indsat som artikel 20, stk. 3a, ny. Der er også indsat en ny henvisning i artikel 20, stk. 4, ny, til behovet for at oplyse selskaber om

de nationale effektive retsmidler i tilfælde af en afgørelse om bortvisning. Kommissionen kan tilslutte sig Rådets tekst på disse punkter.

- (f) **Offentliggørelse af årlige aggregerede data og beskyttelse af kommercielle interesser** i medfør af forordning 1367/2006/EF (Aarhusforordningen), der gælder for EU-institutioner og -organer, (artikel 21, stk. 2a, ny) Rådet har omformuleret EP's bestemmelse om beskyttelse af kommercielle interesser ved at indsætte en henvisning til forordning 1367/2006 om adgang til miljøoplysninger, der indehaves af EU-institutioner og -organer ("Aarhusforordningen"). Kommissionen kan tilslutte sig Rådets tekst.
- (g) **Delegerede retsakter vedrørende verifikation og akkreditering og et nyt bilag III** om elementer, Kommissionen skal tage hensyn til ved vedtagelsen af disse delegerede retsakter (artikel 15, stk. 5, og artikel 16, stk. 3, og bilag III, ny) Rådet har tilføjet nogle yderligere specifikationer af indholdet i de delegerede retsakter om verifikation og akkreditering, der oprindeligt var anført i artikel 15 og 16 i Kommissionens forslag, ved at tilføje en liste af ikkevæsentlige elementer i et nyt bilag III til forordningen, som der skal tages hensyn til ved vedtagelsen af disse delegerede retsakter. Dette bidrager til at afgrænse anvendelsesområdet for de delegerede retsakter og kan derfor accepteres af Kommissionen.
- (h) **Sletning af medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser for emissioner fra søtransport i medfør af forordningen om en overvågningsmekanisme** (artikel 26) Rådet har slettet enhver yderligere rapporteringsforpligtelse for medlemsstaterne i medfør af forordningen om en overvågningsmekanisme på grundlag af data, der indsamles under MRV-systemet. Medlemsstaternes årlige rapporter er ikke strengt nødvendige, da Kommissionen modtager data fra selskaberne direkte og også udarbejder årlige rapporter. Kommissionen kan derfor acceptere Rådets holdning.
- (i) **Udvikling af parametre for overvågningen af fragtmængder "pr. skibstype", herunder gennem yderligere gennemførelsesretsakter (bilag II, del B)** I rådets tekst er "fragtmængder" og "transportarbejde" nogle af de parametre, der skal overvåges og rapporteres om, ligesom i Kommissionens forslag. Rådet har imidlertid indført en række forslag om parametre for overvågning af fragtmængde og transportarbejde tilpasset til specifikke skibstyper som en del af MRV-systemet. Bilag II, del B, indeholder derfor en række yderligere bestemmelser, som afspejler det aktuelle stade for så vidt angår parametre for overvågning af transportmængder for ro-ro-skibe og containerskibe (ud over bestemmelserne for passagerskibe fra Kommissionens forslag.

For andre skibe foreslår Rådet, at vægt og volumen i givet fald tages i betragtning som overvågningsparametre, og giver Kommissionen mulighed for ved hjælp af gennemførelsesretsakter at specificere yderligere og om nødvendigt revidere, hvordan forpligtelsen til at overvåge fragtmængden skal gennemføres. Kommissionen kan godtage denne fremgangsmåde. Medtagelsen af skibsspecifikke parametre for overvågning af fragtmængden er relevant, også for at fremme udviklingen på internationalt plan, og navnlig fremskridt inden for IMO.

- (j) **Ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF om havnestatskontrol** (artikel 26a) Rådet har foreslået at ændre bilag IV til direktivet om havnestatskontrol for at tilføje det overensstemmelsesdokument, der udstedes i medfør af MRV-forordningen, til den liste af dokumenter, der skal kontrolleres, når myndighederne gennemfører havnestatskontrolinspektioner. Det vil lette

gennemførelsen af den håndhævelsesmekanisme, der hører til forordningen, og accepteres af Kommissionen.

- (k) **Artikel med ingen udtalelse-klausul (artikel 25, stk. 2)** Rådet har benyttet sig af den mulighed, der findes i forordning 182/2011 til at indføre en "ingen udtalelse-klausul" i forbindelse med gennemførelsesretsakter i medfør af MRV-forordningen. Kommissionen fastholder sin standardholdning, nemlig at medtagelsen af en sådan klausul skal ledsages af forklaringer på det specifikke ræsonnement, der begrundes den i det aktuelle tilfælde, f.eks. i form af en betragtning.

4. Konklusion

Kommissionen mener, at den tekst, som Rådet er blevet enig om, stadig er meget tæt på Kommissionens oprindelige forslag, samtidig med at der er medtaget en række ændringer, som Kommissionen kan støtte med sigte på at lette en aftale med Europa-Parlamentet på niveauet for Rådets fælles holdning.

ERKLÆRING

Erklæring fra Kommissionen om revision af forordning 20xx/xx/EF

Kommissionen understreger, at det er i strid med både ordlyden og ånden i forordning (EU) nr. 182/2011 (EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13) systematisk at henvise til artikel 5, stk. 4, andet afsnit, litra b). Anvendes denne bestemmelse, skal det ske ud fra et specifikt behov for at fravige den principielle regel, som er, at Kommissionen kan vedtage et udkast til en gennemførelsesretsakt, hvis der ikke afgives en udtalelse. Da det er en undtagelse fra den almindelige regel, kan artikel 5, stk. 4, andet afsnit, litra b), ikke ses som blot en "skønsbeføjelse" for lovgiveren, men skal fortolkes restriktivt og skal dermed begrundes.