



Bruxelles, den 31.3.2016
COM(2016) 168 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**REFIT- evaluering af direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald
og lastrester fra skibe**

REFIT-evaluering af direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe

Struktur:

1. Indledning

1.1 Direktiv 2000/59/EF og dets rolle i bekæmpelsen af forurening fra skibe

1.2 Vurdering og overvågning

2. De vigtigste resultater af evalueringen

2.1 Har direktivet været relevant set i forhold til dets mål?

2.2 Har direktivet været effektivt med hensyn til at nå dets mål?

2.3 Har direktivet nået sine mål på en effektiv måde?

2.4 Skaber direktivet EU-merværdi?

2.5 Er direktivet i overensstemmelse med andre stykker relevant EU-lovgivning?

3. Kommissionens synspunkter

3.1 Tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne

3.2 Aflevering af affald til modtagefaciliteter i havne

3.2.1 Overvågning og håndhævelse

3.2.2 Brug af incitament

3.3 Den administrative byrde

3.3.1 Usammenhængende definitioner og formularer

3.3.2 Forskellige procedurer for undtagelser

3.4 Kvaliteten af undersøgelsen

4. Næste skridt

4.1 Foranstaltninger på kort/mellemlang sigt

4.1.1 Revision af bilag II til direktivet

4.1.2 Udarbejdelse af fortolkningsretningslinjer

4.1.3 Udarbejdelse af det fælles informations- og overvågningssystem

4.2 Lovgivningsmæssig revision af direktivet

1. INDLEDNING

1.1 Direktiv 2000/59/EF og dets rolle i bekæmpelsen af forurening fra skibe

Driftsmæssig udtømmning af affald fra skibe udgør en betydelig trussel mod havmiljøet. For at vende denne udvikling vedtog EU direktiv 2000/59/EF¹ om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe (herefter "direktivet om modtagefaciliteter"). Direktivet om modtagefaciliteter har til formål "at begrænse udtømmning, navnlig ulovlig udtømmning, i havet af driftsaffald og lastrester fra skibe, der anløber havne i EU, ved at sørge for flere modtagefaciliteter i havne" (artikel 1).

Direktivet om modtagefaciliteter bidrager til at nå målet om søtransport uden affald som fastlagt i Kommissionens meddelelse om EU's søtransportpolitik frem til 2018². Det bidrager også til den korrekte gennemførelse af EU's affaldshierarki ved at anvende principperne i EU's affaldslovgivning i forbindelse med modtagelse og håndtering af affald fra skibe samt til at begrænse mængden af affald i havet fra havbaserede kilder. Direktivet om modtagefaciliteter understøtter i alt væsentligt de mål, der er fastsat i pakken om cirkulær økonomi³ og i syvende miljøhandlingsplan⁴.

Direktivet om modtagefaciliteter bygger på de krav, der er indeholdt i den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (Marpolkonventionen). Ifølge Marpolkonventionen skal de kontraherende parter⁵ sørge for modtagefaciliteter i havne til affald fra skibe, der ikke må udtømmes i havet. Disse faciliteter skal være tilstrækkelige til at dække behovene for de skibe, der benytter havnen, uden at det skaber unødigt forsinkelse.

Ud over Marpolkonventionens forpligtelser vedrørende modtagefaciliteter i havne indeholder direktivet om modtagefaciliteter en række supplerende krav til havnebrugere og havneoperatører, navnlig:

- udvikling af planer for affaldsmodtagelse og -håndtering i havne
- skibes forhåndsanmeldelse af affald, inden de anløber havnen
- obligatorisk aflevering af driftsaffald fra skibe
- skibes betaling af gebyrer for modtagelsen af deres driftsaffald
- undtagelser for skibe, der sejler i fast rutefart med hyppige og regelmæssige havneanløb
- inspektioner for at efterprøve, at skibene overholder kravene om aflevering
- udvikling af et informations- og overvågningssystem.

¹ EFT L 332 af 28.12.2000, s. 81.

² KOM(2009) 8, "EU's søtransportpolitik frem til 2018 – strategiske mål og anbefalinger": <http://eur-lex.europa.eu/procedure/DA/197854>

³ COM(2015) "Kredsløbet lukkes – en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi": <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614> – afsnit 5.1 omhandler den planlagte revision af direktiv 2000/59/EF, og hvordan denne bør tage spørgsmålet om havaffald fra skibe op.

⁴ Afgørelse nr. 1386/2013/EU af 20. november 2013. EU forpligtede sig også internationalt til at reducere mængden af affald i havet, jf. Rio+20-konferencen og gennemførelsen af målene for en bæredygtig udvikling.

⁵ Dvs. de kontraherende stater i Marpolkonventionen, nemlig 152 stater, der repræsenterer 99,2 % af verdens tonnage.

Formålet med disse nøgleelementer er at sikre, at havnene i EU har tilstrækkelige modtagefaciliteter som fastsat i planerne for affaldsmottagelse og -håndtering, og at alle skibe afleverer deres driftsaffald og lastrester i modtagelsesfaciliteterne i havnene gennem obligatorisk aflevering og en egnet ordning for omkostningsdækning. Meddelelse om (påtænkt) aflevering af affald fra skibe i havnen er et nøgleelement for sikring af effektiv planlægning af affaldsmottagelse og overvågning af obligatorisk aflevering. Med henblik herpå kræves det i direktivet om modtagefaciliteter, at der benyttes en anmeldelsesformular med angivelse af det driftsaffald og de lastrester, der skal afleveres og/eller beholdes om bord i henhold til den undtagelse, der gælder, når der er tilstrækkelig lagerkapacitet til rådighed. For yderligere at sikre smidig søtransport og undgå urimelige byrder for skibe, der sejler i fast rutefart med regelmæssige havneanløb, kan disse skibe på visse betingelser undtages fra nogle af direktivets forpligtelser. Ifølge direktivet om modtagefaciliteter skal der også indføres et overvågnings- og håndhævelsessystem, der i vid udstrækning er baseret på inspektioner. Oprettelsen af et informations- og overvågningssystem bør først og fremmest bidrage til identifikation af skibe, der ikke har afleveret deres driftsaffald og lastrester.

1.2 Vurdering og overvågning

Kommissionen har vurderet gennemførelsen af direktivet om modtagefaciliteter og dets effektivitet over tid. I første omgang blev der modtaget gennemførelsesrapporter fra alle medlemsstater⁶. Derefter blev der afholdt flere workshops og ført drøftelser med interessenter, og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA)⁷ udarbejdede en horisontal vurderingsrapport efter en række besøg i medlemsstaterne for at efterprøve gennemførelsen af direktivet⁸.

I 2014 besluttede Kommissionen at gennemføre en REFIT-evaluering af direktivet om modtagefaciliteter og iværksatte med dette for øje en evalueringsundersøgelse, der blev afsluttet i maj 2015⁹. Formålet med REFIT-evalueringen var at vurdere gennemførelsen og effektiviteten af direktivet om modtagefaciliteter. Evalueringen kom ind på spørgsmål som relevans, effektivitet, europæisk merværdi og sammenhæng med direktivet om modtagefaciliteter.

Denne rapport vil fremlægge de vigtigste resultater i forbindelse med disse spørgsmål efterfulgt af Kommissionens synspunkter samt de anbefalede næste skridt.

2. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN

De resultater af evalueringen, der fremlægges nedenfor, er i visse tilfælde opnået ud fra formodninger om, at virkningerne samt fordelene og omkostningerne fuldt ud kan tilskrives direktivet om modtagefaciliteter. I andre tilfælde har manglende data gjort det nødvendigt at

⁶ Statusrapporter om gennemførelsen af direktiv 2000/59/EF, der blev indsendt af medlemsstaterne i 2006.

⁷ Rapporterne fra workshops findes her: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html>

⁸ Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities Directive (Directive 2000/59/EC) (Horisontal vurderingsrapport – Direktivet om modtagefaciliteter i havne (direktiv 2000/59/EF)), EMSA, 2010, <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf>

⁹ Efterfølgende evaluering af direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe, endelig rapport (Panteia/PwC, maj 2015), findes på følgende websted: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>

anvende sammenlignelige indikatorer for affald, der er udtømt i havet, eller ekstrapolering af mængderne af afleveret affald på EU-plan, hvilket har indvirket på pålideligheden af de fremlagte data og de konklusioner, der er draget på grundlag heraf.

2.1 Har direktivet været relevant set i forhold til dets mål?

Søtransportsektoren bidrager i væsentlig grad til olieaffald, spildevand og skrald i havmiljøet. Det anslås, at driftsmæssige udtømminger fra skibe udgør op til 45 % af den samlede mængde olie, der hvert år tilføres havmiljøet¹⁰. Spildevand, der produceres om bord, er særlig relevant som en affaldstype for passagertransport med en anslået spildevandsmængde på 40-50 liter spildevand pr. passager pr. dag¹¹. Gennemsnitligt 20 % af affaldet (skrald) i havmiljøet stammer fra skibe, idet der er store forskelle mellem de forskellige havområder¹². Gennem kravet om tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne samt obligatorisk aflevering af affald til disse faciliteter har direktivet om modtagefaciliteter til formål at minimere risikoen for, at skibe udtømmer affald i havet. Kombinationen af obligatorisk aflevering af affald og bestemmelsen om tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne på den ene side og incitamentet til at påvirke havnebrugernes afleveringsadfærd på den anden side har vist sig at være relevant i betragtning af direktivets miljømål.

- *Forpligtelsen til at sørge for tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne kombineret med tilvejebringelsen af obligatorisk aflevering af affald til modtagefaciliteter i havnene er relevante og nødvendige for at nå direktivets mål, eftersom de bidrager til færre udtømminger af driftsaffald og lastrester fra skibe i havet.*

2.2 Har direktivet været effektivt med hensyn til at nå dets mål?

Tilvejebringelsen af tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne og deres drift og planlægning er generelt blevet forbedret med indførelsen af regelmæssigt opdaterede planer for affaldsmodtagelse og -håndtering i havne. På grundlag af interessentundersøgelser og tidligere EMSA-rapporter¹³ er det blevet konkluderet, at kapaciteten i havnene i EU til at modtage og håndtere de forskellige affaldstyper, der er omfattet af direktivet, er blevet forbedret siden direktivets ikrafttræden. Havnene i EU er i dag generelt i stand til at modtage og håndtere de forskellige affaldstyper med visse undtagelser for olieholdige lastrester og visse særlige typer af farligt affald. Der er dog ikke blevet foretaget nogen detaljeret vurdering af, i hvilket omfang den tidligere situation er blevet forbedret som følge af direktivet. Til trods for de generelle forbedringer af modtagefaciliteterne i havne er visse spørgsmål fortsat problematiske set i sammenhæng med faciliteternes tilstrækkelighed, navnlig med hensyn til aflevering af skrald (adskillelse af skrald om bord kontra ingen separat indsamling i land), kapacitetsproblemer med hensyn til spildevand og modtagelse af affald henhørende under bilag VI til Marpolkonventionen (restprodukter fra anlæg til rensning af udstødningsgasser).

¹⁰ GESAMP 2007, Rapport nr. 75: Estimer over mængden af olie, der udledes i havmiljøet fra havbaserede aktiviteter.

¹¹ Butt, N. 2007, "the impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call" (virkningen af affald fra krydstogtskibe for hjemhavne og anløbshavne): Marine policy 31.

¹² Webstedet for Kommissionens GD for Miljø: http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decscriptor-10/index_en.htm

¹³ EMSA(2010) Horisontal vurderingsrapport – Direktivet om modtagefaciliteter i havne (direktiv 2000/59/EF), EMSA (2012), undersøgelse om aflevering af driftsaffald og lastrester fra skibe (Rambøll).

Endvidere har direktivet ikke været i stand til at sikre fuldstændig inddragelse af alle relevante interessenter gennem passende høringer om disse planer. Havnebrugerne er ikke tilstrækkeligt involveret i udviklingen, gennemførelsen og revisionen af planerne, sådan at deres behov ikke tages fuldt ud i betragtning.

Direktivet om modtagefaciliteter har bidraget til, at større mængder skrald (bilag V til Marpolkonventionen) afleveres i EU's havne. Dataene viser, at fartøjerne i 2013 afleverede mere end dobbelt så store mængder skrald som i 2004. Mængden af spildevand (bilag IV til Marpolkonventionen), der afleveres til modtagefaciliteter i havne, har været forholdsvis stabil, og der kunne samlet set konstateres en negativ tendens for olieaffald (bilag I til Marpolkonventionen), der afleveres i havne, med et brat fald fra 2008 til 2010, hvorefter mængden af afleveret olieaffald generelt forblev på det samme niveau. Samtidig er de anslåede udtømninger af olieaffald i havet faldet betydeligt baseret på tendenser i overvågningen og afsløringen af potentielle olieudslip, der faldt fra et gennemsnit på 10,77 afsløringer af udslip pr. 1 000 km² i 2008 til et gennemsnit på 3,89 afsløringer af udslip i 2013. Denne tendens påvirkes også af den teknologiske udvikling inden for skibsmotorer og brændstoffer, der reducerer mængden af olieaffald om bord på skibe. De øgede mængder af skrald, der afleveres i havnene, viser, at direktivet om modtagefaciliteter har en positiv virkning for så vidt angår dets mål om at reducere udtømninger i havet. En ekstern faktor, der indvirker på tendensen for aflevering af spildevand, er krydstogtskibenes øgede kapacitet til at behandle spildevand om bord.

Udsvingene i aflevering af affald påvirkes til dels af de ordninger for omkostningsdækning, som havnene har indført. Disse ordninger varierer betydeligt mellem havnene og regionerne med hensyn til det indirekte minimumsbidrag, der er nødvendigt for at skabe det krævede incitament til ikke at udtømme affald i havet. Det er blevet påvist, at der afleveres betydeligt mindre affald i havne, som anvender en 100 % direkte afgiftsordning, ifølge hvilke affaldsavgifterne opkræves fuldt ud på grundlag af de afleverede mængder. Afleveringer af olieaffald efter disse ordninger i referenceperioden (2004-2014) udgør kun halvdelen af de mængder, der er blevet afleveret efter andre ordninger for omkostningsdækning, mens de mængder skrald, der afleveres efter den direkte ordning for omkostningsdækning, ikke engang udgør en tredjedel af de mængder skrald, der afleveres efter de andre ordninger, der er indført i EU's havne. De meget forskelligartede ordninger for omkostningsdækning, der findes i de forskellige medlemsstater, navnlig den måde, hvorpå afgiften for bortskaffelse af affald beregnes, fører til mindre gennemsigtighed for havnebrugerne og skaber den opfattelse, at afgifterne for modtagefaciliteterne i havne er for høje.

Samtidig er der store forskelle mellem havne og regioner med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af den obligatoriske aflevering af driftsaffald samt anvendelsen af undtagelsen for skibe, der sejler i fast rutefart. Mens kravet om aflevering af affald i nogle havne gennemføres strengt, kræver de kompetente myndigheder i andre ikke aflevering af alt driftsaffald som fastsat i direktivet og synes at gøre en undtagelse for aflevering af spildevand, der kan udtømmes i havet efter de driftsmæssige krav i Marpolkonventionen. Forskellene i gennemførelsen af undtagelsesordningerne, navnlig i anvendelsen af kriterierne for indrømmelse af en undtagelse, indvirker på effektiviteten af affaldshåndteringsoperationerne

og kan forårsage unødigt forsinkelse af skibene. Dataene viser også, at der er utilstrækkelig garanti for, at afleveringsordningerne er på plads, sådan som det kræves i direktivet i tilfælde af undtagelser, hvilket fører til en reduktion af afleveringerne af affald til havnene. Dataene understøtter, at disse forskelle har skabt begrænsninger i direktivets samlede effektivitet hvad angår en reduktion af afleveringerne af affald, men er ikke detaljerede nok til at angive, i hvilket omfang dette er sket.

- *Direktivet om modtagefaciliteter har kun været delvist effektivt med hensyn til at nå de tilsigtede mål.*

2.3 Har direktivet nået sine mål på en effektiv måde?

Selv om fordelene ved direktivet om modtagefaciliteter er indlysende, nemlig at alt affald, der ikke udtømmes i havet, kan betragtes som en direkte fordel for samfundet, er det en udfordring at kvantificere fordelene. Evalueringen sammenlignede fordelene ved "skrald, der ikke udtømmes i havet", baseret på et skøn over rensningsomkostningerne¹⁴, med de årlige omkostninger til gennemførelsen af direktivet om modtagefaciliteter, der primært var forbundet med kravet om anmeldelse af affald og udviklingen af planer for modtagelse og håndtering af affald¹⁵. Sammenligningen har vist, at fordelene langt opvejede omkostninger til gennemførelsen. Forskellen mellem fordele og omkostninger, der anslås til 71 mio. EUR om året, er primært baseret på, at man undgår udtømminger af skrald i havet, og ville være betydeligt større, hvis fordelene ved at undgå udtømminger af olieaffald og spildevand også indgik i estimatet. Det bør også bemærkes, at der er tale om meget generelle estimater, sådan som det er nærmere beskrevet i undersøgelsesrapporten¹⁶.

Det blev dog konstateret, at havne og inspektionsmyndigheder gør utilstrækkelig brug af de oplysninger, der indberettes gennem forudgående anmeldelse af affald, og at oplysningerne ikke systematisk udveksles mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder for at skabe grundlag for en effektiv overvågning og håndhævelse. Dette skaber berettiget tvivl om denne foranstaltningens proportionalitet. Samtidig blev indberetning af anmeldelser af affald gennem det nationale enstrengede system for kontakt til administrationen, der blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/65/EF om meldeformaliteter for skibe, der ankommer til eller afgår fra havne i medlemsstaterne (direktivet om meldeformaliteter), obligatorisk i juni 2015. Det nationale enstrengede system for kontakt til administrationen forventes at reducere den tid, som skibe og havnemyndigheder bruger på forhåndsanmeldelser, og dermed at mindske den administrative byrde. Endvidere forventes det at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem de kompetente myndigheder. Udviklingen og evalueringen af planerne for affaldsmodtagelse og -håndtering betragtes som et problem for et stort antal mindre havne¹⁷, der ofte mangler ressourcer til at udarbejde detaljerede planer, der dækker alle aspekter, sådan som krævet i direktivet. Vurderinger har vist, at mindre end halvdelen af planerne fra mindre havne omfattede en vurdering af behovet for modtagefaciliteter i havne

¹⁴ De anslåede rensningsomkostninger beløb sig til 297,0 mio. EUR.

¹⁵ De anslåede gennemførelsesomkostninger beløb sig til ca. 226,0 mio. EUR.

¹⁶ Se: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>, s 70++.

¹⁷ Ifølge EMSA-undersøgelser i 55 % af medlemsstaterne er der ikke blevet udviklet eller gennemført handlingsplaner for reduktion af affald, navnlig i fiskeri- og lystbådehavne og – i mindre omfang – i mindre handelshavne.

og beskrivelser af typen og mængderne af modtaget affald. Dette rejser nogle vigtige spørgsmål om de mindre havnes mulighed for at overholde direktivets krav, hvilket igen berettiger til nærmere at overveje følgerne for de mindre havnes position i betragtning af direktivets generelle målsætninger.

- *Selv om omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet generelt opvejes af fordelene, står omkostningerne ikke altid i forhold til gevinsten ved at overholde direktivet.*

2.4 Skaber direktivet EU-merværdi?

Inkorporering af de internationale krav (Marpolkonventionen) i EU-retten gør det muligt at harmonisere deres gennemførelse i medlemsstaterne og føre effektiv kontrol med overholdelsen i EU. Direktivet omfatter endvidere en række forpligtelser, navnlig obligatorisk aflevering af affald i havne. Direktivet om modtagefaciliteter er i alt væsentligt udformet med henblik på at tilvejebringe klar EU-merværdi ud over Marpolkonventionen ved at fastsætte fælles bestemmelser for havne og deres medlemsstater for at leve op til kravene i Marpolkonventionen. Disse bestemmelser har ikke kun til formål at forbyde ulovlige udtømminger i havet, men også at reducere de samlede driftsmæssige udtømminger. Dette sker via gennemførelsen og håndhævelsen af de fælles bestemmelser i direktivet om modtagefaciliteter samt via regelmæssig udveksling af god praksis. I praksis har medlemsstaterne dog fortolket nøgleelementer i direktivet om modtagefaciliteter forskelligt, navnlig princippet om obligatorisk aflevering, kravene om ordninger for omkostningsdækning og bestemmelserne om inspektioner. På grund af denne afvigende praksis i gennemførelsen og håndhævelsen skaber direktivet om modtagefaciliteter ikke sin fulde potentielle merværdi på EU-plan. Denne mangel er betydelig, da forskellene i gennemførelsen fører til, at der afleveres forskellige mængder affald i havnene. Som følge heraf nås direktivets mål ikke i samme grad i alle medlemsstater, hvorved merværdien af direktivet også undergraves sammenlignet med de internationale forpligtelser.

- *Selv om direktivet om modtagefaciliteter skaber EU-merværdi, er det ikke sket i det tilsigtede omfang.*

2.5 Er direktivet i overensstemmelse med andre stykker relevant EU-lovgivning?

Direktivet om modtagefaciliteter supplerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening, der forbyder ulovlige udtømminger af affald som omhandlet i bilag I og II til Marpolkonventionen og kræver, at de ansvarlige pålægges passende sanktioner. Endvidere hænger direktivet om modtagefaciliteter generelt sammen med målene i EU's miljølovgivning, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF om affald og om ophævelse af visse direktiver (affaldsrammedirektivet). Direktivet bidrager til at gøre fremskridt med de indikatorer, der overvåges i havstrategirammedirektivet, herunder reduktion af affald i havet fra havbaserede kilder. Til trods for dette er der en række

uoverensstemmelser i forhold til de mere specifikke bestemmelser i EU's affaldslovgivning. I betragtning af den internationale udvikling hen imod en mere miljøvenlig, bæredygtig praksis om bord på skibe, har de forskellige metoder, der anvendes på land i henhold til EU's affaldslovgivning skabt ineffektivitet i indsamlingen og håndteringen af affald i modtagefaciliteter i havne. Derudover er der en række andre forskelle mellem direktivet om modtagefaciliteter og lovgivningen om jordbaseret affald, navnlig på kompetenceområderne på nationalt og lokalt/kommunalt plan og med hensyn til definitionerne af de forskellige forureningstyper, som har negativ indflydelse på den affaldsindsamling og -håndtering, der foretages af modtagefaciliteter i havne på den ene side, og havnebrugernes aflevering af affald på den anden side.

Der er blevet afdækket et mere specifikt problem i forbindelse med Rådets direktiv 1999/33/EF for så vidt angår svovlindholdet i skibsbrændstoffer som ændret ved direktiv 2012/33/EF, der kræver tilstrækkelige modtagefaciliteter for affald fra skibe, som anvender anlæg til rensning af udstødningsgasser. Denne specifikke affaldstype (bilag VI til Marpolkonventionen) er ikke medtaget under driftsaffald i direktivet om modtagefaciliteter, hvorfor det ikke kan udføre denne støttefunktion. Dette betragtes som en vigtig udeladelse, da medlemsstaterne er under pres for at leve op til deres forpligtelser i henhold til Marpolkonventionen og gennemføre direktiv 2012/33/EU fuldt ud.

Endelig blev sammenhængen mellem direktivet om meldeformaliteter undersøgt under hensyntagen til den obligatoriske indberetning af anmeldelse af affald til SafeSeaNet gennem det nationale enstrengede system, der har været operationelt siden juni 2015. De eksisterende uoverensstemmelser i definitionerne af affald mellem direktivet om modtagefaciliteter og Marpolkonventionen har imidlertid ført til udvikling af komplicerede indberetningsformularer og procedurer med henblik på at overholde de forskellige krav på internationalt plan og EU-plan. Disse kunne i vidt omfang forenkles, hvis uoverensstemmelserne blev fjernet.

- *Til trods for, at direktivet om modtagefaciliteter bidrager til de samme mål som anden relevant EU-lovgivning på grundlag af forskellige retlige procedurer, indvirker de identificerede uoverensstemmelser i betydelig grad på den praktiske gennemførelse af direktivet om modtagefaciliteter, der derfor kun delvist hænger sammen med anden EU-lovgivning.*

3. KOMMISSIONENS SYNSPUNKTER

I dette kapitel vil Kommissionen fremlægge sit syn på de forskellige resultater og konklusioner af undersøgelsen samt kvaliteten heraf og pålideligheden af den indsamlede dokumentation.

Kommissionen har identificeret en række centrale problemer, der skal tages op for at sikre, at direktivet kan leve op til sin vigtigste målsætning, nemlig at reducere udtømminger i havet med henblik på at beskytte havmiljøet. Disse problemer kan i store træk inddeles i tre kategorier:

1. Tilgængeligheden af tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne
2. Aflevering af driftsaffald til modtagefaciliteter i havne
3. Den administrative byrde, der er forbundet med direktivets funktion.

3.1 Tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne

Tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne er en absolut betingelse for at fremme afleveringen af affald på land og mindske udtømninger i havet. Kommissionen minder om, at modtagefaciliteter "for at være tilstrækkelige" i henhold til direktivet "skal kunne modtage de typer og de mængder driftsaffald og lastrester, der hidrører fra skibe, som normalt anløber den pågældende havn". Der er dog fortsat uløste spørgsmål vedrørende den nøjagtige betydning af dette begreb samt problemer med vilkårene for modtagelse og håndtering af affald. Navnlig følgende spørgsmål indebærer en udfordring med hensyn til at sikre tilstrækkelige faciliteter:

- Den øgede anvendelse af anlæg til rensning af udstødningsgasser, også kaldet "skrubbere", der skal reducere luftforureningen fra skibe, sådan som det har været krævet siden 2012 i henhold til Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår svovlindholdet i skibsbrændstoffer¹⁸, kræver, at der er tilstrækkelige modtagefaciliteter i havne for affald fra disse anlæg. På nuværende tidspunkt finder direktivets krav om obligatorisk aflevering dog ikke anvendelse på affald fra skrubbere.
- Affald, der adskilles om bord i overensstemmelse med internationale normer og standarder (hovedsagelig ISO-standarder), indsamles ikke separat på land. Denne inkonsekvente anvendelse tilskynder ikke til overholdelse af de internationale normer for adskillelse af affald om bord på skibe.
- De planer for affaldsmodtagelse og -behandling, der er udviklet af havne og godkendt af de relevante (lokale) myndigheder, tager ikke altid tilstrækkeligt hensyn til affaldshierarkiet som krævet i affaldsrammedirektivet¹⁹, da det ikke er korrekt afspejlet i direktivet om modtagefaciliteter, hvilket også fører til manglende ineffektivitet mellem skibe og havne. De store forskelle i havnenes størrelse i EU kan yderligere bidrage til denne inkonsekvente anvendelse.
- Havnebrugerne høres ikke altid på korrekt vis *løbende* om udviklingen og gennemførelsen af planer om affaldsmodtagelse og -håndtering. Selv om det udtrykkeligt kræves i direktivet, at de relevante parter skal høres i forbindelse med udviklingen af en ny plan, er direktivet mindre klart med hensyn til, om der skal foretages høringer i forbindelse med evalueringer og fornyede godkendelser. Manglende høring bidrager ofte til den opfattelse, at modtagefaciliteterne i havne er utilstrækkelige.

¹⁸ Direktiv 1999/32/EF blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2012/33/EU](#) af 21. november 2012.

¹⁹ I henhold til EU's affaldsrammedirektiv skal EU-medlemsstaternes lovgivning og politik vedrørende affald anvende affaldshåndteringshierarkiet, hvorefter affaldsforebyggelse efterfulgt af genbrug og genanvendelse har forrang frem for nyttiggørelse og bortskaffelse.

3.2 Aflevering af affald til modtagefaciliteter i havne

Afleveringen af alt driftsaffald til modtagefaciliteter i havne er en af hovedhjørnestenene i direktivet om modtagefaciliteter og kan sikres gennem streng overvågning af den obligatoriske aflevering af driftsaffald samt gennem anvendelse af effektive incitamenter.

Der er fortsat væsentlige forskelle mellem de forskellige havne og medlemsstater med hensyn til fortolkningen og gennemførelsen af disse elementer i direktivet om modtagefaciliteter, navnlig omfanget af princippet om obligatorisk aflevering og medtagelse af spildevand, de obligatoriske principper i ordningerne for omkostningsdækning og bestemmelserne om håndhævelse.

3.2.1 Overvågning og håndhævelse

Forholdet mellem direktivets obligatoriske krav om aflevering, der gælder for alt driftsaffald, og Marpolkonventionens normer for udtømning, navnlig når den næste anløbshavn ikke er en EU-havn, er fortsat uklart. Endvidere har undtagelsen fra kravet om obligatorisk aflevering baseret på "tilstrækkelig lagerkapacitet" også ført til usikkerhed blandt havnebrugerne og havnemyndighederne. De eksisterende uklarheder har ført til usammenhængende overvågning og håndhævelse af et af nøgleelementerne i direktivet.

Inspektioner af modtagefaciliteter bør i første omgang være baseret på oplysninger, der er indberettet gennem forudgående anmeldelse af affald. Da medlemsstaterne ikke altid bruger de oplysninger, der er indberettet til dette formål, eller ikke deler oplysningerne med håndhævelsesorganerne, bliver det vanskeligt at udvælge skibe til inspektion baseret på kriterierne i direktivet.

Selv om det er fastsat i direktivet, at inspektioner af modtagefaciliteter kan udføres inden for rammerne af direktivet om havnestatskontrol²⁰, er inspektioner af modtagefaciliteter ikke havnestatskontrolinspektioner (dvs. at de går videre end til at kontrollere de internationale krav og certifikater). Den korrekte anvendelse og håndhævelse af direktivet skal sikres gennem anvendelse af særlige kriterier og tjeklister på grundlag af direktivet om modtagefaciliteter. Dette har skabt retlig usikkerhed og er en væsentlig årsag til, at der i virkeligheden udføres færre inspektioner af overholdelsen af kravene til modtagefaciliteter end krævet i direktivet om modtagefaciliteter. Samtidig er mindst 25 % af de inspektioner, der er omhandlet i direktivet, ikke længere i overensstemmelse med fremgangsmåden for havnestatskontrolinspektioner, der foreskriver en målrettet udvælgelse af fartøjet baseret på deres risikoprofil.

Endelig overvåger ikke alle havnemyndigheder de specifikke mængder affald, der afleveres i deres havne over tid, da de generelt ikke råder over de elektroniske midler til at gøre dette, og der ikke er noget retligt krav om det. Havne, der indsamler disse oplysninger, handler ud fra deres egne databehov ved hjælp af deres egne måleenheder, hvilket komplicerer overvågningen af overholdelsen af de generelle målsætninger og krav i direktivet om modtagefaciliteter og de fremskridt, der gøres hermed. Disse data er navnlig nødvendige for,

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF om havnestatskontrol (EUT L 131 af 28.5.2009, s. 57).

at man kan overvåge overholdelsen af direktivets krav om obligatorisk aflevering samt vurdere direktivets effektivitet med hensyn til de mængder og typer af affald, der afleveres til modtagefaciliteterne.

3.2.2 Brug af incitament

Ifølge direktivet skal omkostningerne til modtagefaciliteter i havne dækkes ved opkrævning af en afgift fra skibe. For at sikre, at ordningerne for omkostningsdækning ikke skaber incitament for skibene til at udtømme deres affald i havet, skal alle skibe yde et væsentligt bidrag til omkostningerne i forbindelse med disse faciliteter, uanset deres faktiske anvendelse af faciliteten ("det indirekte bidrag"). Samtidig har havnene mulighed for at differentiere på grundlag af skibets kategori, type og størrelse samt på grundlag af miljøpræstationer og drift (reducerede afgifter for skibe, der genererer reducerede mængder affald).

Selv om der generelt er et behov for større overensstemmelse mellem, hvordan de forskellige principper og incitament i artikel 8 fortolkes og anvendes, er det Kommissionens opfattelse, at de lokale og regionale forskelle mellem havne kræver en vis fleksibilitet med hensyn til, hvilken type ordning for omkostningsdækning der gælder, forudsat at kravet om det indirekte bidrag overholdes.

Endvidere giver afgifternes uigennemsigtige karakter og beregningsgrundlag anledning til bekymring, da dette fører til, at afgifterne ikke opfattes som "rimelige, klare og ikkediskriminerende" som krævet i direktivet (artikel 8, stk. 3). Uanset hvilken type ordning for omkostningsdækning der gælder, skal der være gennemsigtighed i havnenes beregning af de omkostninger, der pålægges havnebrugerne for affaldshåndtering²¹. Men ofte er forholdet mellem de afgifter, der opkræves af skibe, og omkostninger til modtagefaciliteter i havne til affald, uklart.

3.3 Den administrative byrde

Interessenternes omkostninger til overholdelse af direktivet om modtagefaciliteter, der for det meste er knyttet til omkostninger til inspektion og forudgående anmeldelse af affald, opvejes af fordelene. Det er dog stadig muligt at reducere den administrative byrde for de vigtigste interessenter, dvs. havnebrugere og havneoperatører/myndigheder.

3.3.1 Usammenhængende og ufuldstændige definitioner

Der er forskelle i de definitioner, der er anvendt i direktivet, og dem, der er indeholdt i Marpolkonventionen. Dette er navnlig tilfældet med definitionen af "driftsaffald" i direktivet, der kun omfatter nogle af de kategorier af affald, der er indeholdt i Marpolkonventionen (bilag I, IV og V), og definitionen af "lastrester", der ud over de lastrester, der er omhandlet i bilag V til Marpolkonventionen, også omfatter rester af lastmateriale efter rengøring og dermed også tankvaskning henhørende under bilag I og II til Marpolkonventionen.

²¹ Dette fremgår også af Kommissionens meddelelse "Havnene som vækstmotor" (COM(2013) 295) og af det ledsagende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne (COM(2013) 296).

Den nuværende manglende overensstemmelse mellem direktivet og Marpolkonventionen skaber usikkerhed hos de forskellige aktører ved gennemførelsen af direktivet og komplicerer samtidig overholdelsen af normerne og kravene i Marpolkonventionen. F.eks. hindrer forskellene i definitioner fuldstændig overholdelse af IMO-cirkulæret om anmeldelse af affald, da der er betydelige forskelle mellem de forskellige kategorier af affald og lastrester. Dette skaber en unødigt administrativ byrde for havnebrugere, der udsættes for forskellige normer og indberetningskrav afhængigt af, hvilken havn de anløber.

3.3.2 Forskellige procedure for undtagelser

Der anvendes forskellige procedurer til at vurdere anmodninger om undtagelser på EU-plan, hvilket kan øge den administrative byrde for havnebrugerne og samtidig begrænse de muligheder, som de relevante myndigheder i forskellige medlemsstater har for at samarbejde.

Parametrene for indrømmelse af undtagelser efter artikel 9 i direktivet er ikke velafgrænsede og åbner mulighed for forskellig fortolkning og anvendelse i medlemsstaterne. Der anvendes således forskellige kriterier til at vurdere anmodninger om undtagelser på EU-plan, hvilket fører til en øget administrativ byrde for havnebrugerne og samtidig begrænser de muligheder, som de relevante myndigheder i forskellige medlemsstater har for at koordinere de undtagelser, der er indrømmet fartøjer. Den dårlige koordinering skyldes også en utilstrækkelig udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, hvilket kan føre til problemer ved vurderingen af, om betingelserne for indrømmelse af undtagelser er opfyldt. Den usammenhængende anvendelse og manglende udveksling af oplysninger medfører en uforholdsmæssig stor byrde for både havnebrugerne og medlemsstaternes myndigheder.

3.4 Kvaliteten af undersøgelsen

Evalueringsundersøgelsen tager fuldt ud fat på evalueringsspørgsmålene og besvarer dem. Databegrænsninger og de heraf følgende begrænsninger i analysen er blevet beskrevet klart. Med henblik på evalueringsundersøgelsen er en lang række relevante undersøgelser og rapporter om, hvordan direktivet fungerer, blevet vurderet, og analysen har givet et bredt indblik i, hvordan direktivet fungerer. Data fra disse rapporter er blevet fremlagt på korrekt vis, og kvaliteten af dataene blev kontrolleret og fundet i orden. Alle relevante interessenter er blevet hørt gennem målrettede høringer. Høringer i forbindelse med undersøgelser er baseret på gennemsigtige kriterier og grundig analyse.

Der er datahuller vedrørende de mængder af affald, der udtømmes i havet. Der blev anvendt erstatningsindikatorer til at vurdere udtømningen af skrald og olieudslip. Disse indikatorer omfatter dog potentielle udtømminger og gjorde det ikke muligt at vurdere skibes bidrag til frembringelsen af affald i havet i forhold til bidraget fra landbaserede kilder, og de gav heller ikke noget nøjagtigt skøn over udtømningen af affald, hvilket fører til en potentiel overvurdering. Der kunne ikke identificeres nogen indikator for udtømning af spildevand, hvilket fører til en undervurdering af udtømningen af affald. Fordelene blev beregnet på basis

af omkostningerne til rensning af strande for affald, hvilket fører til en potentiel undervurdering af omkostningerne.

Der er begrænsninger med hensyn til dataene om mængderne af afleveret affald. Selv om en stikprøve af havne, der er repræsentative med hensyn til størrelse og geografisk beliggenhed, er blevet lagt til grund for vurderingen af de afleverede mængder affald, er de udvalgte havne ikke nødvendigvis repræsentative for, hvor meget affald der afleveres. Dette fører til, at de ekstrapolerede mængder af afleveret affald på EU-plan ikke er tilstrækkeligt underbyggede.

Omkostninger til brug af modtagefaciliteterne i havne blev som oftest ikke offentliggjort. Der er således begrænsninger ved vurderingen af, hvilken omkostningsfaktor der er størst, omkostningen i forbindelse med aflevering af affald, affaldsmottagelse eller affaldshåndtering.

Både udtømmning i havet og aflevering af store mængder affald blev anvendt ved vurderingen af omkostninger og fordele, hvilket derfor kun giver en indikation af forholdet mellem omkostninger og fordele, men ikke en pålidelig beregning af de faktiske omkostninger og fordele.

I forbindelse med den administrative byrde gjorde kvalitative data fra spørgeskemaer, interview og rapporter det muligt at identificere faktorer, der medfører administrative byrder, men der mangler kvantitative data til vurdering af byrdens omfang.

4. OPFØLGNING

Kommissionen overvejer at reagere på de identificerede problemer ved hjælp af en to-trinsstrategi: 1. en reaktion på kort/mellemlang sigt, primært i form af bløde lovgivningsforanstaltninger, og 2. en reaktion på længere sigt i form af en fuldstændig revision af direktivet.

4.1 Foranstaltninger på kort/mellemlang sigt

Der overvejes en række foranstaltninger på kort til mellemlang sigt. De omfatter en revision af den affaldsanmeldelsesprocedure, der er omhandlet i bilag II til direktivet, udarbejdelse af et sæt fortolkningsretningslinjer samt videreudvikling af et informations- og overvågningsstem på EU-plan.

4.1.1 Revision af bilag II til direktivet (anmeldelse af affald)

For at håndtere de manglende data om den faktiske mængde affald, der afleveres til modtagefaciliteter i havne, samt de forældede kategorier, der er indeholdt i formularen til anmeldelse af affald, blev der vedtaget et kommissionsdirektiv med henblik på at ændre bilag

II til direktivet om modtagefaciliteter²². Denne foranstaltning bygger på artikel 15 i direktivet, der gør det muligt at ændre bilagene til direktivet, så de bliver i overensstemmelse med IMO-foranstaltningerne, så længe ændringen ikke udvider direktivets anvendelsesområde. Formålet med denne revision var at bringe bilag II i overensstemmelse med de seneste ændringer af bilag V til Marpolkonventionen, hvormed der blev indført en ny kategorisering af skrald, og at modtage oplysninger om typer og mængder af afleveret affald. Det bør dog bemærkes, at fuldstændig tilpasning til Marpolkonventionen kun er mulig gennem en lovgivningsmæssig revision, da dette ville medføre ændringer af nogle af definitionerne i direktivet.

4.1.2 Udarbejdelse af fortolkningsretningslinjer

For at tackle forskellene i fortolkningen og gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser i direktivet er Kommissionen ved at udarbejde nogle retningslinjer for fortolkningen af direktivet om modtagefaciliteter. I disse retningslinjer vil Kommissionen redegøre for sit syn på, hvordan visse begreber og forpligtelser i direktivet skal gennemføres. Retningslinjerne vil navnlig vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt modtagefaciliteterne i havne er tilstrækkelige (artikel 4), udviklingen og overvågningen af planer for affaldsmodtagelse og -håndtering (artikel 5), gennemførelsen og håndhævelsen af obligatorisk aflevering af driftsaffald (artikel 7 og 11) samt anvendelsen af undtagelser (artikel 9)²³.

4.1.3 Udarbejdelse af det fælles informations- og overvågningssystem

For at opnå en effektiv udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes myndigheder og muliggøre korrekt overvågning og håndhævelse af direktivet har Kommissionen anmodet EMSA om at videreudvikle systemet som krævet i artikel 12, stk. 3, i direktivet ved så vidt muligt at udbygge eksisterende databaser, der anvendes til dette formål. Dette vedrører en yderligere integrering af indberetning til SafeSeaNet-systemet (SSN) samt udvikling af et separat modul for inspektioner af modtagefaciliteter inden for THESIS (informationssystem inden for rammerne af havnestatskontrol) og sammenkobling af dette modul med SSN. De oplysninger, der vil blive tilgængelige gennem det reviderede affaldsanmeldelsessystem i bilag II (se ovenfor), forventes at lette driften af systemet og gøre overvågningen af direktivet mere effektiv.

4.2 Lovgivningsmæssig revision af direktivet

Nogle af de mangler, der blev identificeret ved evalueringen af direktivet, kan kun afhjælpes gennem et lovgivningsforslag.

Med henblik herpå har Kommissionen påbegyndt gennemførelsen af en konsekvensanalyse, der skal analysere og kvantificere de forskellige løsninger vedrørende et sådant forslag.

²² Kommissionens direktiv (EU) 2015/2087 af 18. november 2015 om ændring af bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/59/EF, EUT L 302 af 19.11.2015, s. 99.

²³ Sideløbende hermed vil EMSA levere yderligere teknisk vejledning og give eksempler på bedste praksis i medlemsstaterne vedrørende anvendelse af dette direktiv som led i dokumentet "Technical Recommendations on Directive 2000/59/EC on port reception for ship generated waste and cargo residues" (tekniske anbefalinger vedrørende direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe).