

Notat



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøteknologi
J.nr. 001-05947
Ref. cml
Den 23. november 2011

GRUNDNOTAT til Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fritidsfartøjer og personlige fartøjer (KOM(2011)456)

Resume

Kommissionen har fremlagt forslag til revision af direktiv for fritidsfartøjer, som særligt regulerer fartøjernes sikkerhed, udstødningsemissioner og støjemissioner. Forslaget balancerer hensynet til beskyttelse af miljø og sundhed med hensynet til de små og mellemstore virksomheders (SMV) sårbare situation, idet 95 % af EU's virksomheder som producerer fritidsfartøjer er SMV'er.

1. Status

Kommissionen sendte den 26. juli 2011 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 114 og skal vedtages i Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294. Forslaget er en revision af tidligere direktiv 94/25/EF som ændret efterfølgende ved direktiv 2003/44/EF.

2. Formål og indhold

Direktivforslaget har til formål at 1) beskytte miljøet og menneskers sundhed, 2) fremme et bedre fungerende indre marked, og 3) fremme den indbyrdes tilnærmelse af emissionsgrænser på verdensplan.

De vigtigste elementer i revisionen:

Tydeliggørelse af direktivets anvendelsesområde og begreber:

For at lette fabrikanternes og de nationale myndigheders anvendelse af direktivet om fritidsfartøjer tydeliggøres anvendelsesområdet og nogle af definitionerne i direktivet. Der har været diskussioner om indholdet af udtrykket "fritidsfartøjer" i direktivet, som somme tider er blevet hævdet at være et overordnet udtryk, der dækker både fritidsfartøjer og personlige fartøjer. Denne manglende klarhed er nu fjernet ved i definitionerne at indføre et nyt, generelt begreb, nemlig "vandfartøjer", som omfatter både fritidsfartøjer og personlige fartøjer (vandscootere). Da udtrykket "fritidsfartøjer" nu klart er begrænset til kun at omfatte nogle typer af de produkter, der falder ind under direktivet, ændres direktivets titel til "direktiv om fritidsfartøjer og personlige fartøjer", således at titlen svarer bedre til anvendelsesområdet.

Almindeligt sikkerhedskrav:

Af hensyn til klarhed og konsekvens i forhold til andre direktiver efter ”den nye metode” er det nødvendigt eksplicit at specificere, at produkter omfattet af dette direktiv kun må bringes i omsætning eller ibrugtages, hvis de opfylder de generelle krav om, at de ikke må udgøre en fare for menneskers sikkerhed og sundhed eller for ejendom eller miljø, og kun hvis de opfylder de væsentlige krav i bilag I. Det er vigtigt at fastlægge dette generelle sikkerhedskrav, fordi det kan bruges som retsgrundlag for at fjerne usikre fartøjer fra markedet, især i en situation hvor der opdages en ny risiko, som ikke er omfattet af de harmoniserede standarder.

Forslagets grænseværdier for udstødningsemissioner:

Forslaget indfører nye og strengere grænseværdier for udstødningsemissioner af CO, NO_x, HC (uforbrændt brændstof) og partikler.

Kommissionens fremfører, at de foreslåede emissionsgrænser vil harmonisere EU’s grænseværdier med de tilsvarende grænseværdier i USA for både SI motorer (benzin) og CI motorer (diesel). For CI-motorer fastsættes grænseværdier ved anvendelse af de amerikanske EPA-standarder for marine dieselmotorer til fritidsfartøjer (40 CFR Part 1042), og for SI-motorer fastsættes grænseværdier ved anvendelse af de amerikanske EPA-emissionsstandarder for nye SI-motorer til brug i ikke-vejgående køretøjer, i udstyr og i fartøjer (40 CFR Part 1045).

CO-grænseværdierne lempes en smule til gengæld for at opnå en betydelig reduktion af andre luftforurenede stoffer og for at sikre, at industriens overensstemmelsesomkostninger fortsat står i rimeligt forhold til målet.

For at give industrien mulighed for at tilpasse motorerne til de nye teknologier indeholder forslaget en overgangsperiode på 3 år for alle motorfabrikanter samt en yderligere 3 års overgangsperiode for små og mellemstore motorfabrikanter, der i EU markedsfører SI-udenbordsmotorer på op til 15 kW.

Den generelle overgangsperiode afspejler den fleksibilitet, der er vist i USA, samt det tidspunkt hvor grænseværdierne vil finde fuld anvendelse i USA.

Den yderligere overgangsordning for SMV’er skyldes hensynet til SMV’ernes sårbare situation, idet sektoren for fritidsfartøjer først og fremmest består af små og mellemstore virksomheder (over 95 %). Markedsandelen for SMV fabrikanter af SI motorer i EU er på verdensplan ca. 0,5 %, så den afbødende foranstaltning vil kun have marginal virkning på markedet. Kommissionen vurderer, at afbødningsforanstaltningen undgår et ellers forventeligt tab på under 100 arbejdspladser i EU.

Forslagets grænseværdier for motorers støjemission

Støj fra både er resultat af en kombination af faktorer. Kommissionen vurderer, at reduktion af én faktor som fx motorstøj ikke nødvendigvis vil medføre den forventede reduktion af den samlede støj. Samtidig vil en reduktion påføre fabrikkerne store overensstemmelsesomkostninger. Kommissionen foreslår således, at de eksisterende støjkrav til fartøjerne fastholdes. Ved siden af disse vil der kunne etableres skræddersyede nationale støjforanstaltninger knyttet til anvendelsen, der er specielt tilpasset de områder, som fartøjerne sejler i hvert enkelt land (=typisk reguleret ved fart- eller afstandsgrænser).

Konstruktionskrav:

Der vil blive indført et nyt krav om obligatorisk montering af holdingtanke i fartøjer med toilet for at bidrage til beskyttelse af havmiljøet.

Vurdering efter bygning og privat importør:

Direktiv 94/25/EF indeholder regler om vurdering af fritidsfartøjer efter bygning, som udføres af en fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, som markedsfører produktet, i tilfælde hvor hverken fabrikanten eller dennes bemyndigede repræsentant opfylder forpligtelserne med hensyn til at vurdere produktets overensstemmelse med direktivet. Af hensyn til konsekvensen vil det være hensigtsmæssigt at udvide denne procedure til at omfatte ikke blot fritidsfartøjer, men også personlige fartøjer. Af hensyn til klarheden bør det specificeres, af hvem og i hvilke situationer proceduren kan anvendes.

Endelig er der, for at sikre det bemyndigede organs pålidelige vurdering af produktets overensstemmelse med hensyn til vurderingen efter bygning, behov for at udvide forpligtelserne for den person, der anmoder om vurdering efter bygning, til at levere dokumenter til det bemyndigede organ. Vedkommende vil skulle levere alle de dokumenter, der er nødvendige for at vurdere produktets overensstemmelse.

CE-mærkning:

Dette direktiv fastsætter regler for CE-mærkning af vandfartøjer, komponenter og motorer. I forhold til direktiv 94/25/EF er det hensigtsmæssigt at udvide forpligtelsen til at foretage CE-mærkning til også at omfatte alle indenbordsmotorer og hækmotorer uden integreret udstødningssystem.

Rapporter

For at styrke overvågningen af dette direktiv og dets virkninger vil der blive indført en ny forpligtelse for medlemsstaterne til hvert femte år at indsende en rapport om direktivets anvendelse til Kommissionen.

Tilpasning af direktivet om fritidsfartøjer til EUs nye retlige rammer og gældende overensstemmelsesvurderingsprocedurer:

Den 9. juli 2008 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet to retsakter vedrørende markedsføring af produkter: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9. juli 2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 768/2008/EF af 9. juli 2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter.

Forordningen fastlægger tværgående bestemmelser om akkreditering af overensstemmelsesvurderingsorganer, om CE-mærkning og om EU-rammerne for markedsovervågning og kontrol af produkter, der kommer ind på EU-markedet. Forordningen finder også anvendelse på produkter, der er omfattet af dette direktiv. Af hensyn til klarheden er anvendelsen af forordningen udtrykkeligt nævnt i dette direktiv.

Overensstemmelsesvurderingsprocedurer:

Erfaringen har vist at for at tage hensyn til behovene i forbindelse med fabrikation, er det hensigtsmæssigt at give mulighed for et større valg med hensyn til certificeringsprocedurer end tidligere i følgende tilfælde:

- for fritidsfartøjer i kategori C med en skroglængde på 12-24 m, hvor der er blevet anvendt harmoniserede standarder.
- for komponenter.
- for så vidt angår overensstemmelsesvurdering af udstødningsemissioner og støjkrav henvises der til en skelnen mellem tilfælde, hvor der er anvendt harmoniserede standarder, og tilfælde, hvor sådanne ikke er anvendt. I sidstnævnte tilfælde er det berettiget at kræve en strengere overensstemmelsesvurderingsprocedure end i førstnævnte tilfælde.

Komitologi og delegerede retsakter:

For at tage hensyn til Lissabontraktatens bestemmelser om delegerede retsakter indgår reglerne for vedtagelse af delegerede retsakter i direktivet. Desuden er der komitologiregler for gennemførelsesretsakter (undersøgelsesprocedure).

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da direktivet allerede harmoniserer markedsføringen af fritidsfartøjer, og medlemsstaterne ikke kan træffe individuelle foranstaltninger med hensyn til sikkerhedskrav og krav til begrænsning af udstødnings- og

støjemissioner. Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagens lovgivningsmæssige konsekvenser:

Det eksisterende direktiv er gennemført i Danmark ved bekendtgørelse nr. 1535 af 22. december 2004 om regulering af støj og luftemissioner fra fritidsfartøjer, samt i meddelelse fra Søfartsstyrelsen. De foreslåede direktivændringer vil skulle indføres i dansk ret ved en revision af bekendtgørelsen og meddelelsen.

Forslagets økonomiske konsekvenser:

Forslagets økonomiske konsekvenser er alt væsentligst knyttet til udstødningsemissionerne. Kommissionen vurderer, at det samlede økonomiske nettoudbytte i EU er på 5,7 M€ til 34,9 M€ per år, baseret på en anslået samlet overensstemmelsesomkostning på 3,8 M€ til 13 M€ per år og en sparet skade på 9,5 M€ til 47,9 M€ per år.

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. EU Kommissionens konsekvensanalyse antager, at der er engangsadministrationsomkostninger på 270.000 € for fællesskabet samlet. Udgiften knytter sig alt væsentligst til en ny 5-årig rapporteringsforpligtelse. Danmarks udgifter hertil finansieres indenfor Miljøstyrelsens og Søfartsstyrelsens egne rammer. Det er på nuværende tidspunkt Miljøstyrelsen og Søfartsstyrelsen, der fører tilsyn med området. Det vurderes ikke, at forslaget indebærer direkte behov for en ændring af tilsyn.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Konsekvensanalysen indeholder ikke en vurdering af, hvordan omkostningerne og gevinsterne forbundet med forslaget er fordelt på medlemslandene. Et tilnærmet bud herpå kan opnås f.eks. ved at anvende en vægtning af omkostninger efter andel af BNP. Danmarks BNP udgør omkring 2 % af EUs samlede BNP, og det samlede økonomiske nettoudbytte for Danmark vil derfor være på 0,11 – 0,70 M€ per år. Det skal dog bemærkes, at der i beregningen af det økonomiske nettoudbytte for EU ikke er taget højde for de negative effekter forslaget har på CO emissionen.

Det vurderes, at forslaget kun vil have marginal betydning for beskæftigelsen i branchen på EU niveau. Det er ikke her anslået, hvordan denne effekt er fordelt på medlemslandene. Det vurderes dog, at forslaget kun har en meget begrænset betydning for branchen i Danmark, idet den danske branche for fritidsfartøjer kun udgør en mindre del af den samlede økonomiske aktivitet i Danmark

(0,18% af Danmarks BNP og 0,18% af Danmarks samlede beskæftigelse).

En eventuel skærpelse af det fremlagte forslag vurderes at ville føre til en vis skabelse af yderligere arbejdspladser, da danske teknologiproducenter vil kunne levere det efterbehandlingsudstyr, som skrappe krav vil nødvendiggøre.

Beskyttelsesniveau:

Det vurderes umiddelbart, at forslaget samlet har en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet. Grænseværdier for luftemissionerne vil samlet blive strammet. Grænseværdier for støjemissioner fastholdes på eksisterende niveau. Tekniske krav strammes samlet set.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 9. august 2011 med frist til den 6. september 2011. Der er modtaget høringssvar fra Advokatsamfundet, Forsvarsministeriet, Kulturministeriet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Forbrugerrådet, Farvandsvæsnet, Trafikstyrelsen og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Ingen har haft bemærkninger til forslaget.

Sagen har været forelagt for miljøspecialudvalget, hvorfra der er modtaget følgende bemærkninger: 3F støtter den foreslåede danske holdning. Forsikring & Pension har ingen bemærkninger til Kommissionens forslag. DI er tilfreds med, at indstillingen giver støtte til tilpasning af direktivet til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 2008/768/EF, idet DI dog bemærker sig følgende afvigelser fra denne i fritidsfartøjsforslaget: 1) Begrebet private importører er en nyskabelse, hvis regler kan blive ganske dyr for en privat importør, og 2) en mulig forskellighed mellem krav til CE-mærkning og overensstemmelseserklæring. DI har endvidere spurgt til grundlaget for vurdering af de erhvervsmæssige omkostninger.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget er blevet behandlet tre gange i Rådets tekniske harmoniseringsgruppe. Mange medlemstater synes at være overordnet tilfredshed med forslagens balance mellem konkurrenceevne, det indre marked og miljø. Flere lande har udtrykt deres direkte støtte til forslagens særlige hensynstagen til SMV'erne via en overgangsordning. Der er endvidere blevet stillet spørgsmål til muligt overlap mellem forslaget og eksisterende IMO regler under MARPOL Annex VI.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment og er enig i relevansen af en regulering af området.

Luftemissionerne fra fritidsfartøjer udgør kun et margintalt bidrag til de samlede emissioner (blot 1-4% af transportsektorens bidrag til de samlede emissioner i Danmark), og har derfor meget lille be-

tydning for den samlede indsats for renere luft. Luftemissionerne fra fritidsfartøjer er mere et lokalt problem, som direktivet umiddelbart kun marginalt vil reducere.

For så vidt angår de nye krav til luftemissioner er de foreslåede grænseværdier ikke særligt ambitiøse sammenlignet med andre anvendelsesområder. Motorer til hæk- og indenbordsmontering er med få undtagelser standardmotorer, som er udviklet på basis af motorer til biler, busser eller lastvogne. Det synes derfor umiddelbart relevant, at emissionskravene til fritidsfartøjer sammenlignes med dem, der stilles til disse køretøjer. Skærpede emissionskrav vurderes kun i mindre grad at ville påvirke SMV'erne, da den enkelte producent af fritidsfartøjer kun i begrænset omfang vil skulle tilpasse motorerne. Kommissionens vurdering er således også, at under 100 arbejdspladser i EU vil blive påvirket af strammere emissionskrav.

Der stilles i dag de samme emissionskrav til benzin og dieseldrevne vare- og personbiler, så det synes derfor ikke umiddelbart nødvendigt, at der for fritidsfartøjer er mere lempelige krav til benzিনmotorer end til dieselmotorer.

Endeligt er det vanskeligt at se den tekniske eller miljømæssige begrundelse for, at fritidsfartøjer skal have lempeligere grænser end de potentielle fremtidige regler for kommercielle fartøjer. Dsv. at kommende krav til fartøjer på indre vandveje under direktivet for ikke-vejgående maskiner samt IMOs kommende krav under MARPOL Annex VI bør overvejes ift. også fritidsfartøjer.

For så vidt angår støjbelastning i omgivelserne har Kommissionen ret i, at denne i høj grad kan reguleres ved hjælp af lokale fart- og afstandsgrænser. Det er også korrekt, at muligheden for her igenem at kunne opnå miljøfordele er langt bedre, når der samtidig er fastsat krav til støjemission fra fartøjerne, end hvis der ikke er krav til emissionen. Disse fordele kan naturligvis også opnås, hvis kravene til støjemission skærpes. En skærpelse af kravene til den udsendte støj er erfaringsvist generelt et effektivt værktøj til at reducere støjen i omgivelserne. Der er dog i Danmark ikke erfaring for, at støj fra fritidsfartøjer opleves som et væsentligt miljøproblem.

Rådet og Europa-Parlamentet vedtog i juli 2008 en ”varepakke” bestående af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2008/765/EF om akkreditering og markedsovervågning samt Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse 2008/768/EF om fælles rammer for markedsføring af produkter. Forordningen trådte i kraft den 1. januar 2010, mens afgørelsen, der ikke har direkte juridisk betydning, er designet til at skulle bruges som en værktøjskasse i relation til ny og revideret EU-produktlovgivning, der fastsætter fælles bestemmelser for markedsføring af produkter.

Fra dansk side har man en proaktiv interesse i at få bestemmelserne i afgørelsen implementeret i EU's produktlovgivning. Implementeringen af afgørelsen vil sikre harmoniserede begreber og pro-

cedurer for EU-lovgivningen på produktområdet og dermed være med til at skabe større gennemsigtighed samt et mere konsistent og sammenhængende regelgrundlag til gavn for virksomhedernes konkurrenceevne. Implementeringen af afgørelsen vil desuden være med til at sikre en mere klar og entydig placering af ansvar og forpligtelser hos de forskellige erhvervsdrivende i distributionskæden, hvilket skaber mere sikre markeder for f.eks. forbrugere, arbejdstagere og miljøet samt reducerer risikoen for uens eller svigtende markedskontrol i medlemsstaterne.

Fra dansk side støtter man derfor, at direktivet om fritidsfartøjer og personlige fartøjer tilpasses afgørelsens definitioner og bestemmelser om forpligtelser for de økonomiske operatører (dvs. fabrikanten, bemyndigede repræsentanter, importører og distributører), produktoverensstemmelsen, CE-mærkning, notifikation af overensstemmelsesvurderingsorganer, markedsovervågning og kontrol af produkter, der indføres på EU-markedet, samt beskyttelsesprocedurer.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.