

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Miljøteknologi

J.nr.

Ref.

Den 24. november 2014

NOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG OG MILJØUDVALG

Kommissionens forslag til beslutning om regler vedrørende prøvetagningsmetoder, definition af en repræsentativ prøve af marine brændstoffer og om hyppighed af prøvetagning refereret i Artikel 6 samt indhold og format af rapportering refereret i Artikel 7 i direktiv 2012/33/EU om svovlindholdet i marine brændstoffer.

1. Resume

Kommissionen har fremsat forslag til bindende regler for medlemsstaternes tilsyn med krav til svovlindholdet i skibsbrændstoffer i henhold til svovldirektivet (2012/33/EU), herunder hvor mange olieprøver der skal udtages, samt tilsynsrapportering til Kommissionen.

Formålet med forslaget er at fastsætte regler vedrørende prøvetagningsmetoder, definition af en repræsentativ prøve af marine brændstoffer, om hyppighed af kontrol og prøvetagning samt om indhold og format af rapportering i forbindelse med svovldirektivet. Det væsentligste i forslaget er forpligtigelsen for medlemsstaterne til at gennemføre kontrol af dokumenter og udtage olieprøver.

Der kan eventuelt blive behov for en mindre justering af dansk regulering (svovlbekendtgørelsen) som følge af Kommissionsbeslutningen.

Forslaget har begrænsede økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, men statsfinansielle konsekvenser pga. øgede udgifter til kontrol. Udgifterne forventes dækket af midlerne, der er afsat til at styrke den danske håndhævelse af svovlreglerne, som er indeholdt i pakken Ren Luft til Danskerne.

Forslaget vurderes at have en positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet.

Forslaget forventes at komme til afstemning i Komitéen om implementering af svovldirektivet den 3. december 2014, hvor Danmark agter at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 30. september 2014 fremlagt udkast til gennemførelsesretsakten COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of XXX laying down the rules concerning the sampling methods, the definition of representative sample of marine fuels and the sampling frequency referred to in Article 6 as well as the reporting content and format referred to in Article 7 of Directive 2012/33/EU as regards sulphur content of marine fuels.

Forslaget har hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) nr. 2012/33 om svovlindhold i skibsbrændstoffer, hvorefter Kommissionen i henhold til art. 6 og art 7 er tillagt beføjelser til at vedtage gennemførelsesretsakter.

Forslaget forventes at komme til afstemning i Komitéen om implementering af svovldirektivet den 3. december 2014.

Forslagene skal behandles i henhold til procedurerne for gennemførelsesretsakter i TEUF artikel 291, og skal vedtages efter undersøgelsesproceduren i komitologiforordningen nr. 182/2011 i henhold til art 9, stk. 2 i direktiv (EU) nr. 2012/33 om svovlindhold i skibsbrændstoffer.

- Ved en *positiv udtalelse* i undersøgelseskomitéen vedtager Kommissionen forslaget.
- Ved en *ikke-udtalelse*, dvs. hvor der hverken er kvalificeret flertal for eller imod i undersøgelseskomitéen, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Kommissionen kan dog vælge enten at forelægge forslaget for en appelkomité indenfor 1 måned eller forelægge et revideret forslag for undersøgelseskomitéen indenfor 2 måneder.
- Ved en *negativ udtalelse*, dvs. kvalificeret flertal imod i komitéen, og hvor Kommissionen vurderer, at foranstaltningerne er nødvendige, kan Kommissionen enten indenfor 1 måned forelægge sagen for appelkomitéen, eller indenfor 2 måneder forelægge et revideret forslag for undersøgelseskomitéen. I appelkomitéen kan Kommissionen vedtage forslaget i tilfælde af en positiv udtalelse og ved ikke-udtalelse. Afstemningsreglerne i appelkomiteen er identiske med undersøgelseskomitéens afstemningsregler. I tilfælde af negativ udtalelse kan Kommissionen ikke vedtage forslaget.

Appelkomitéen skal mødes tidligst 14 dage og senest 6 uger efter en sag er henvist dertil. Appelkomitéen afgiver udtalelse senest 2 måneder efter sagens henvisning.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at fastsætte regler vedrørende prøvetagningsmetoder, definition af en repræsentativ prøve af marine brændstoffer og om hyppighed af prøvetagning samt om indhold og format af rapportering i forbindelse med direktiv 2012/33/EU om svovlindholdet i marine brændstoffer (svovldirektivet). Direktivets artikel 6 og 7

bemyndiger Kommissionen til at fastsætte implementerende retsakter herom.

Forslaget består af tre dele, der specificerer hhv. prøvetagningsmetoder og definition af en repræsentativ prøve, hyppighed af prøvetagning samt indhold og format af rapportering.

I: Prøvetagningsmetoder for udtagning af en repræsentativ prøve med det formål at verificere svovlindholdet i marine brændstoffer, der anvendes ombord på skibe

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne skal anvende følgende metoder til verifikation af svovlindholdet i marine brændstoffer:

- A) Verifikation af skibenes dokumentation (logbøger og bunkerleveringsattester)

- B) Analyse af den forseglede prøve, der ledsager bunkerleveringsattesten i overensstemmelse med MARPOL Annex VI, eller

Prøvetagning og analyse af marine brændstoffer til forbrænding ombord på et velegnet sted i brændstofssystemet

Forslaget indeholder en række tekniske definitioner, herunder ” et velegnet sted til udtagning af en olieprøve” samt ”metode til udtagelse af en repræsentativ prøve”. Som udgangspunkt skal der tages mere end én prøve i brændstofssystemet for at sikre at prøven er repræsentativ.

Endelig fremgår det af forslaget, at der for hver prøvetagning skal udtages to ens prøver. Den ene skal sendes til analyse på et laboratorium mens den anden skal opbevares ombord på skibet i mindst 12 måneder.

II: Forpligtigelser for medlemsstaterne med hensyn til hyppighed af prøvetagning i forbindelse med svovldirektivet

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne skal udtage prøver dels af brændstoffer, der anvendes ombord på skibe, dels i forbindelse med at brændstof leveres til skibe.

Forpligtigelsen til udtagning af prøver ombord på skibe gælder fra 1. januar

2015 og afhænger om medlemsstaten er placeret helt eller delvis i et emissionskontrol område for svovl (SECA) eller ej. Antallet af prøver må ikke være mindre end året før.

Medlemsstater, der grænser helt eller delvis op til SECA (herunder Danmark) skal hvert år gennemføre kontrol af dokumenter (jf. pkt. I ovenfor) på 10 % af de individuelle skibe, der anløber medlemsstatens havne. På 50 % af de kontrollerede skibe skal der desuden udtages en olieprøve til analyse.

Medlemsstater, der ikke grænser op til et SECA skal også gennemføre kontrol af dokumenter på 10 % af de individuelle skibe, der anløber medlemsstatens havne, men der skal kun udtages olieprøve på 25 % af de kontrollerede skibe.

Antallet af havneanløb er entydigt defineret på baggrund af to direktiver (2002/59 og direktiv 2009/16/EC)

Forslaget forpligtiger desuden medlemsstaterne til at udtage prøver af brændstof, der leveres til brug ombord på skibe (bunkeroperationer). Senest den 30. maj 2015 skal medlemsstaterne forsyne Kommissionen med information om antallet af bunkeroperationer i deres havne. Herefter skal medlemsstaterne årligt udtage prøver i forbindelse med mindst 1 % af de årlige bunkeroperationer.

III: Regler for indhold og format af den årlige rapporteringsforpligtigelse for medlemsstaterne til Kommissionen som refereret i Artikel 7.

Forslagets Bilag III fastsætter indhold og format af den årlige rapporteringsforpligtigelse til Kommissionen.

- a) Antal af individuelle havneanløb år
- b) Antal af inspektioner, herunder
 - Antal af dokumentkontroller
 - Antal af olieprøver som beskrevet i Bilag I
 - Liste over laboratorier, der udfører olieanalyser
- c) Antal overskridelser
- d) Information om bunkeroperationer, tilgængelighed af brændstof og brændstofkvalitet

- e) Liste over bunkersleverandører
- f) Skibenes brug af alternative teknologier til reduktion af svovlemissioner, herunder alternative brændstoffer og udstyr til rensning af udstødningsgas (scrubbers)
- g) Totale mængder af brændstof (tungolie, marine dieselolie, marine gasolie) solgt i medlemsstaten
- h) Beskrivelse af nationale, risikobaserede systemer til udvælgelse af skibe til dokumentkontrol og udtagning af olieprøver, herunder eventuelt brug af ny teknologi som ”sniffere” og bærbart udstyr
- i) Bøder (antal, størrelse og type) udstedt til såvel skibe som olieleverandører.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet skal ikke udtale sig i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, da der er tale om en gennemførelsesforanstaltning af en allerede vedtaget rådsretsakt. Det vurderes derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Svovldirektivet 2012/33/EU er implementeret med bekendtgørelse nr. 640 af 12. juni 2014 (svovlbekendtgørelsen), der har hjemmel i havmiljøloven for så vidt angår reguleringen af skibsbrændstoffer.

7. Konsekvenser

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Svovldirektivet 2012/33/EU er implementeret med bekendtgørelse nr. 640 af 12. juni 2014 (svovlbekendtgørelsen), der har hjemmel i havmiljøloven for så vidt angår reguleringen af skibsbrændstoffer.

De forskellige kontrolmetoder, der beskrives i forslaget (se afsnit 3, I), er dækket af bekendtgørelsens § 22 stk. 3. Det fremgår desuden af § 22, stk. 4, at Miljøstyrelsen kan anvende andre prøvetagnings-, analyse- og inspektionsmetoder som supplement til de i stk. 3 anførte metoder.

Med hensyn til rapporteringen til Kommissionen kan der blive behov for en mindre justering af svovlbekendtgørelsen, der forpligtiger bunkersleverandører til at indberette oplysninger om solgte mængder brændstof samt antal bunkersoperationer i danske havne, jf. afsnit 2, III.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Der foreligger ikke en økonomisk konsekvensvurdering af forslaget fra Kommissionen.

Statsfinansielle konsekvenser.

Skønnede økonomiske omkostninger for staten er opsummeret i tabellen og uddybet nedenfor.

	Nuværende kontrol	Forslagets krav	Omkostninger
Kontrol i havn af det brændstof der anvendes ombord på skibe	Ca. 500 dokumentkontroller Ca. 75 olieprøver	Ca. 240 dokumentkontroller Ca. 120 olieprøver	Ca. 300.000 kr. pr år til ekstra olieprøver. Finansieret via. ”Ren luft til danskerne
Brændstof ved levering til skibe	Ingen	20-25 olieprøver pr. år (usikkert skøn)	Ca. 150.000 kr. pr år. (usikkert skøn)

II, a) Kontrol med skibe i havn

Forslaget vil forpligtige Miljøstyrelsen til at udføre kontrol af dokumenter på 10 % af de individuelle skibe der anløber dansk havn. Af disse skibe skal der udtages en olieprøve på 50 % af skibene. Antallet af individuelle skibsanløb er defineret i forslaget. For Danmark er antallet af individuelle anløb pr. år cirka 2400. Det betyder, at der i Danmark skal gennemføres dokumentkontrol på 240 skibe og udtages minimum 120 olieprøver om året.

I overensstemmelse med svovlbekendtgørelsen udføres den praktiske kontrol med skibe i havn af Søfartsstyrelsen på vegne af Miljøstyrelsen. På nuværende tidspunkt udfører Søfartsstyrelsen dokumentkontrol på omkring 500 skibe pr. år og der udtages olieprøver på cirka 75 skibe. Antallet af dokumentkontroller vurderes således at opfylde forslagets krav.

For så vidt angår antallet af olieprøver forventer Miljøstyrelsen som en del af Regeringens luftpakke ”Ren luft til danskerne” at øge antallet af olieprøver til 150 pr år i 2015 og 2016. Der skønnes, at der er behov for ekstra cirka ca. 150.000 kr. til at Søfartsstyrelsen udtager ekstra 75 olieprøver i 2015-16. Det skønnes desuden at der er behov for ca. 150.000 til analyse af de ekstra olieprøver (ca. 1500 kr. pr prøve). De 300.000 kr. til udtagning og kontrol af olieprøver er finansieret af den styrkede indsats for håndhævelse af svovlreglerne, der indgår i luftpakken. Ved udgangen af 2015 vil Miljøstyrelsen evaluere kontrollen med henblik på at beslutte om antallet af dokumentkontroller og olieprøver skal justeres.

II, b): Brændstof, når det leveres til skibe (bunkring)

Forslaget vil forpligtige Miljøstyrelsen til at udtage olieprøver på 1 % af de bunkeroperationer, der finder sted i dansk havn. Antallet af årlige bunkeroperationer er ikke kendt, og forslaget giver medlemsstaterne 6 måneder til at kortlægge antallet af operationer.

Miljøstyrelsen skønner, at der vil være tale om 20-25 olieprøver pr. år. Skønnet er usikkert og baserer sig på følgende antagelser: Jf. det europæiske søfartsagentur EMSA er der omkring 800.000 havneanløb i EU om året (2011). EU-

Kommissionen har uformelt oplyst til Miljøstyrelsen, at man ved udarbejdelsen af forslaget har lagt et totalt antal bunkersoperationer i EU-havne på omkring 70.000 pr. år til grund. Søfartsstyrelsen har oplyst, at det totale antal havneanløb pr. år i Danmark ligger omkring 25.000 (2013). Hvis det antages, at forholdet mellem bunkersoperationer og havneanløb er det samme i Danmark som i EU, vil antallet af bunkersoperationer i danske havne være omkring 2200.

Hvis der skal udtages olieprøver i forbindelse med bunkersleverandører er der tale om en ny tilsynsaktivitet, der som udgangspunkt vil skulle udføres af Miljøstyrelsen. Det skønnes at selve prøvetagningen vil tage cirka én time. Hvis prøvetagningen skal være geografisk fordelt skal hertil lægges transporttid fra København til forskellige havne i Danmark, gennemsnitligt 2 timer hver vej. På denne baggrund skønnes et tilsyn at tage omkring 5 timer. Med en gennemsnitlig timepris på 750 kr. pr time skønnes omkostningerne forbundet med udtagning af olieprøver af brændstof, når det leveres til skibe, at udgøre omkring 94.000 kr. Hertil kommer ca. 1500 kr. til analyse pr. olieprøve.

Da der er tale om usikre skøn, angives den forventede udgift i forbindelse med prøvetagning og analyse af brændstof, der leveres til skibe, at udgøre af størrelsesordenen 150.000 kr. pr. år.

Forslaget har ikke økonomiske eller administrative omkostninger for regioner og kommuner.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Udtagning af olieprøver:

Udtagning af olieprøver ombord på skib skal overvåges af en ansat på skibet. Eftersom prøveudtagningen tager omkring en halv time vil forøgelsen af antallet af olieprøver fra 75 til 150 betyde et ekstra tidsforbrug på skibene (både danske og udenlandske) på omkring 37 timer pr år.

Rapportering:

Forslaget forpligtiger medlemsstaterne til at rapportere de totale solgte mængder skibsbrændstof af forskellige typer, som beskrevet i direktivet (tungolie, marine diesel olie og marine gasolie). Der kan blive behov for at indhente nogen af disse data fra leverandørerne. Der er omkring 15 leverandører af skibsbrændstoffer i Danmark. Da leverandørerne må forventes at have salgstal let tilgængeligt, skønnes tidsforbruget til eventuel indberetning af salgstal til Miljøstyrelsen at udgøre maksimalt 20 timer pr leverandør pr. år.

På denne baggrund vurderes forslaget økonomiske konsekvenser for erhvervslivet at være under bagatelgrænsen.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have direkte eller indirekte meromkostninger for borgerne.

Forslaget forventes at have positive konsekvenser for danske rederier, idet en effektiv kontrol er afgørende for at sikre lige konkurrence for de rederier der overholder reglerne.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes at have en positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet.

De skærpede svovlregler i svovldirektivet, der træder i kraft 1. januar 2015 vil reducere svovludledning fra skibe i danske farvande med 90 % og partikeludledningen med omkring 30 % i 2020 ift. niveauet i 2000.

For at overholde reglerne skal skibene enten bruge brændstof med lavere svovlindhold eller rense røgen for svovl. Dette er forbundet med omkostninger for rederierne og dermed stiger risikoen for, at nogen rederier vil vælge at omgå reglerne. En effektiv kontrol med reglerne er derfor afgørende dels for at sikre den forventede miljøeffekt af reglerne, dels for at sikre lige konkurrence for de rederier der overholder reglerne.

8. Høring

Der har været sendt et rammenotat om sagen i høring i miljøspecialudvalget.

Følgende bemærkninger er indkommet fra organisationerne:

Danske Havne (DH) finder generelt, at der er behov for et ensartet kontrolniveau hvad enten skibet anløb danske havne eller havne i nabolandene, således at havnestatskontrollen ikke bliver en konkurrenceparameter. DH foreslår, at det indarbejdes i den relevante bekendtgørelse, at skibe risikerer tilbageholdelse hvis de anvender forkert bunkers.

Rederiforeningen oplyser, at foreningen kan støtte en risikobaseret tilgang, udviklet på basis af teknologisk udstyr samt informationsudveksling havnemyndighederne imellem. Desuden tilkendegives, at det er afgørende, at alle havnestater udfører de pålagte antal kontroller, og at kravene bliver minimumskrav, så man kan øge antallet af kontroller, hvis det skulle vise sig at være nødvendigt. Det er vigtigt, at omgørelser bliver bragt meget hurtigt til ophør, da der ellers vil være en stærkt konkurrenceforvridende effekt og forbedringen af luftkvaliteten undermineres.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på det første møde i komitéen om implementering af svovldirektivet den 23. oktober 2014. Den største knast i forslaget ser ud til at blive hyppigheden af prøvetagningen i Bilag II. En række lande, herunder Danmark, oplyste, at det antal prøver Kommissionen lægger op for skibe i havn ligger på linje med det antal prøver man planlægger at udtage næste år.

En række medlemslande gav imidlertid udtryk for, at antallet af prøver er for højt og nogle lande var imod, at der sættes et bindende mål for antallet af prøver.

Stort set alle lande tog forbehold overfor forpligtigelsen til at udtage prøver i forbindelse med bunkring af olie i havn.

Der var generel enighed om, at udtagning af olieprøver bør være risikobaseret.

Der udestår desuden afklaring af en række tekniske og juridiske spørgsmål, særlig omkring procedurer for udtagning af en repræsentativ prøve.

Forslaget forventes revideret i flere omgange, så der er sikkerhed for kvalificeret flertal bag et revideret forslag inden afstemning.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark støtter generelt kommissionens forslag, herunder at der fastsættes bindende mål for medlemsstaternes kontrol med reglerne om svovlindhold i skibsbrændstoffer. Forslaget er et vigtigt værktøj til at sikre en effektiv og ensartet håndhævelse af de skærpede svovlregler i svovldirektivet fra 1. januar 2015, med henblik på at sikre fair konkurrence og fuld miljømæssig effekt af reguleringen. Danmark støtter derfor, at forslaget vedtages ved udgangen af 2014.

Danmark støtter, at der skal føres kontrol med både kontrol af det brændstof, der anvendes ombord på skibe, og brændstof der leveres til skibe.

Som udgangspunkt kan Danmark acceptere det antal dokumentkontroller og olieprøver, som Kommissionens forslag vil pålægge Danmark at udtage af brændstof, der anvendes på skibe.

Danmark finder dog, at kontrollen med brændstof, der anvendes på skibe, i højere grad bør gøres risikobaseret, dvs. målrettes de skibe, hvor der er mistanke om overtrædelse. Det kan fx ske ved at opfordre medlemsstaterne til at anvende nye teknologier at overvåge skibes emissioner fra luften med fly eller droner, eller fra faste installationer som fx broer. En risikobaseret tilgang vil give en mere effektiv udnyttelse af de ressourcer, myndighederne anvender til prøvetagning, og vil desuden have en større præventiv effekt end en kontrol der alene baserer sig på stikprøver.

Endvidere finder Danmark, at det er u hensigtsmæssigt at antallet af olieprøver i et givet år ikke må være mindre end året før. For så vidt angår kontrollen med brændstof, der leveres til skibe, er Danmark forbeholden overfor andelen af prøver fastsættes før det totale antal bunkringsoperationer er kendt. Danmark finder desuden, at den foreslåede metode til kontrol af brændstof, der leveres til skibe ikke nødvendigvis er den mest omkostningseffektive. Et mere omkostningseffektivt tilsyn kunne fx basere sig på de prøver, der allerede udtages i forbindelse med bunkring. Danmark støtter, at medlemsstaterne forpligtiges til at rapportere om resultaterne af den gennemførte kontrol på en ensartet måde. Dokumentation og statistik er afgørende for at sikre en effektiv og ensartet håndhævelse.

På den baggrund støtter regeringen forslaget og agter at stemme for det.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.