



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 22. november 2023
MIM 140-23

Samlenotat
Rådsmøde (transport) den 4. december 2023 - miljødelen

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser.

- *Generel indstilling*

KOM(2023) 273

side 2

Kommissionens forslag til ændring af direktiv om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser

KOM (2023) 273

Revideret version af grund- og nærhedsnotat af den 6. september 2023. Nye afsnit er markeret med en streg i margenen.

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til direktiv om ændring af direktivet om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser (SSP-direktivet). Forslaget har til formål at øge håndhævelsen over for ulovlige udtømminger fra skibe i henhold til reglerne i FN's søfartsorganisations (IMO) konvention om forurening fra skibe (MARPOL), og sikre at de ansvarlige bliver pålagt afskrækkende, effektive og proportionale straffe. Forslaget skal danne grundlag for et håndhævelsessystem i medlemsstaterne, som gennem overvågning af havet, verifikation af hændelser om overtrædelser og indsamling af beviser, sikrer bedre håndhævelse og pålæg af straf. Med forslaget lægges der bl.a. op til en udvidelse af det eksisterende direktivs anvendelsesområde ligesom der introduceres krav om, at medlemsstaterne skal sikre håndhævelse gennem administrative sanktioner. Derudover fastlægges der kriterier, som skal lægges til grund ved vurdering af sanktionstype og størrelse, og Kommissionen gives bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for at sikre en ensartet implementering i alle medlemslande.

Forslaget forventes ikke at have væsentlige lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vil have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Regeringen hilser forslaget velkommen, særligt i forhold til tiltag, som kan øge beskyttelsen af havmiljøet. Det er dog centralt for regeringen, at medlemsstaterne ikke med forslaget forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsmæssige betænkeligheder i Danmark. Endvidere er det centralt for regeringen, at krav til verifikation af forureningshændelser er entydige, håndterbare og proportionale. Sagen forventes på dagsordenen for rådsmødet (transport) den 4. december med henblik på generel indstilling.

Baggrund

Kommissionen har den 1. juni 2023 præsenteret et forslag til direktiv om ændring af direktivet om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser (SSP-direktivet). Forslaget er fremsendt i dansk sprogversion den 6. juli.

Forslaget er præsenteret som en del af en samlet maritim sikkerhedspakke, der indeholder forslag til revision af fem retsakter, hvoraf SSP-direktivet er det ene. De øvrige retsakter omhandler ændring af flagstatsdirektivet, havnestatskontroldirektivet, ulykkesundersøgelsesdirektivet og forordning om oprettelse af det europæiske agentur for søfartssikkerhed (EMSA). Hensigten med den maritime sikkerhedspakke er at modernisere og styrke EU-reglerne for maritim sikkerhed og miljøbeskyttelse.

Kommissionen har gennemført evalueringer og indhentet data fra medlemsstaterne for at belyse, hvorvidt det nugældende SSP-direktiv lever op til formålet om, at sikre håndhævelse for overtrædelser af lovgivningen om udtømminger fra skibe. Konklusionen har været, at effekten af direktivet er begrænset. Selvom der er udviklet et system til overvågning af bl.a. olieforurening (CleanSeaNet), er det fortsat svært at verificere forureningshændelser, særligt på grund af medlemsstaternes manglende opfølgning på stedet for forureningen, men også på grund af manglende feedback i systemet om medlemsstaternes håndtering af situationen. Håndhævelsen varierer i medlemsstaterne i forhold til type af sanktion, størrelse og generelle ressourcer til håndhævelse, og direktivet er på den måde ikke lykkedes med at skabe bedre håndhævelse på tværs af alle medlemsstater.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 100, stk. 2, der angiver, at EU som lovgiver kan fremsætte passende foranstaltninger for søtransport. Desuden er forslaget fremsat i henhold til artikel 91 stk. 1, der foreskriver, at EU har kompetence inden for transportområdet til at fremsætte fælles regler gældende for international transport. Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Sagen forventes på dagsordenen for rådsmødet (transport) den 4. december med henblik på generel indstilling.

Formål og indhold

Formålet med forslaget er, at sikre bedre og mere ensartet håndhævelse af overtrædelser af den internationale lovgivning om udtømminger fra skibe i henhold til FN's søfartsorganisations (IMO) konvention om beskyttelse af havet (MARPOL).

Forslagets hovedelementer er:

- Udvidelse af direktivets anvendelsesområde, således at overtrædelser af reglerne i MARPOL om emballerede varer, udtømning af kloakspildevand og affald samt ulovlige udtømminger af vand fra røggasrensningsanlæg strafpålægges.
- Introducere krav om et håndhævelsessystem med administrative sanktioner, herunder administrative bøder, som skal være afskrækkende, effektive og proportionale.
- En administrativ sanktion skal pålægges ejeren af skibet på tidspunktet for overtrædelser, medmindre ejeren kan bevise, at skibsføreren, eller besætningsmedlemmer, som ikke har udført overtrædelser efter ordre fra skibsføreren, er ansvarlig for overtrædelser.
- En administrativ sanktion pålægges skibsføreren, eller besætningsmedlemmer, som ikke har udført overtrædelser efter ordre fra skibsføreren, hvis de er ansvarlige for overtrædelser.
- Medlemsstaterne forpligtes til at inddrage alle relevante omstændigheder ved valg af administrativ sanktion, såsom, typen af ulovlig udtømning, mængder der er udtømt, alvorligheden og påvirkninger af miljøet, den ansvarliges økonomiske formåen, forebyggelses- og undvigeforanstaltninger samt den ansvarliges samarbejde med myndighederne.
- Kommissionen gives bemyndigelse til at udstede detaljerede regler om, hvilke kriterier der skal lægges til grund for hver enkelt type af overtrædelse.
- Forpligtelse til at udveksle informationer gennem EU's databaser, herunder SafeSeaNet, og udvikle og implementere nødvendige kontrol- og overvågningssystemer i medlemsstaterne.
- Senest 3 år efter direktivets ikrafttræden skal medlemsstaterne kunne verificere minimum 10 pct. af advarsler om forureningshændelser i CleanSeaNet hvert år.
- Medlemsstaterne skal indberette data om opfølgninger på en advarsel om forurening, evt. kontrol af skibet, og alle sanktioner, der er pålagt i et kalenderår. Kommissionen gives bemyndigelse til at fastsætte nærmere kriterier herfor.
- Kommissionen skal facilitere udvikling og træning af medlemsstaternes myndigheder med ansvar for overvågning, verifikation og håndhævelse.
- Kommissionen offentliggør oplysninger om alle forureningshændelser og hvilke sanktioner der er pålagt den ansvarlige for hele unionen og hver enkelt medlemsstat.

Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget behandles i Europa Parlamentets Transportudvalg (TRAN). Udvalget vedtog den 16. november 2023 med enstemmighed at gå videre med forhandlinger med Rådet baseret på et mandat, som der var markant flertal for i udvalget. Med mandatet understreger man generelt behovet for at styrke rammerne for bekæmpelse af ulovlige udtømminger i EU i henhold til internationale standarder og håndhævelse af regler. Man støtter op om forslagens udvidelse af genstandsfeltet for direktivet, ligesom man fremhæver behovet for effektive sanktioner, herunder en skærpelse af skibsejernes ansvar, samt ønsket om at et kommende direktiv sikrer medlemsstaterne fleksibilitet til at sikre effektive og proportionale sanktioner. Endvidere understreger TRAN behovet for at fremme udveksling af information om forureningshændelser og opfølgning herpå, ligesom man ønsker øget verifikation af forureningshændelser på stedet.

Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører med forslaget, at forurening fra skibe typisk medfører skade med grænseoverskridende virkninger. På grund af de hyppige grænseoverskridende virkninger af havforurening og det forhold, at gerningsmændene handler på tværs af grænserne, finder man ikke, at en indsats fra medlemsstaternes side alene vil være tilstrækkelig til at løse problemet. Kommissionen fremhæver endvidere, at en indsats på EU-plan vil være mere effektiv end en indsats på nationalt plan, fordi den vil have en stærkere afskrækkende virkning på gerningsmænd, der handler på tværs af grænserne.

Regeringen er enig i Kommissionens betragtninger om, at lovgivning på EU-plan er berettiget, og det vurderes derfor på det foreliggende grundlag, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Det nugældende direktiv er implementeret i lov nr. 1032 af 25. juni 2023 om beskyttelse af havet (havmiljøloven) og underliggende bekendtgørelser. De internationale regler i MARPOL er ligeledes implementeret i havmiljøloven og dermed underlagt straf ved overtrædelse.

Ved Kgl. Resolution af 11. juni 1999 blev ressortansvaret for udøvende tiltag på havmiljøområdet overført til forsvarsministeren med virkning fra 1. januar 2000. Forsvarskommandoen er på Forsvarsministerens vegne ansvarlig for den statslige maritime miljøovervågning og håndhævelse samt den statslige maritime forureningsbekæmpelse af skibsgenererede forureninger med olie og andre skadelige stoffer, der transporteres i bulk.

Miljøstyrelsen har ansvaret for håndhævelse af reglerne om skibsgenereret affald og kloakspildevand fra skibe. Miljøstyrelsen har ikke et selvstændigt overvågningsberedskab og agerer derfor alene på baggrund af anmeldelser fra bl.a. havnestatskontrol. For hver deres ansvarsområde udarbejder Forsvarskommandoen hhv. Miljøstyrelsen politianmeldelse til den relevante politikreds i tilfælde af mistanke om overtrædelse af lovgivningen i havmiljøloven med henblik på videre strafferetlig forfølgning ved politiet og anklagemyndigheden.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have væsentlige lovgivningsmæssige konsekvenser. Danmark har allerede regler om tilsyn og straf for overtrædelse af reglerne om udtømminger fra skibe i havmiljøloven og underliggende bekendtgørelser, men der kan blive behov for tilpasning af dansk lovgivning som følge af krav til rapportering og offentliggørelse af oplysninger om forureningshændelser. Det er dog forventningen, at dette kan håndteres ved ændring af eksisterende bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser. I forhold til statsfinansielle udgifter er det vurderingen, at forslaget vil medføre merudgifter til tilsyn, verifikation af potentielle forureningshændelser og administration af flere sager. Merudgifternes størrelse beror blandt andet på øgede krav til indrapportering af data, øget sagsmængde og håndtering af flere varslinger om forureningshændelser. Verifikation af forureningshændelser kan medføre væsentlige statsfinansielle omkostninger, såfremt medlemsstaterne forpligtes af direktivet til at foretage væsentligt flere fysiske verifikationer. Det er dog ikke tilfældet, som forslaget er på nuværende tidspunkt. Det bemærkes, at afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de respektive ansvarlige ministeriets eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vil have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, da det vurderes, at ville styrke rammerne for bekæmpelse af ulovlige udtømminger fra skibe i EU-farvand og dermed have en afskrækkende effekt på potentielle forurenere.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget med frist den 22. juni 2023.

Der er ikke indkommet svar.

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget med frist den 21. november 2023.

Danske Havne er enige i regeringens holdning. Desuden fremhæver man vigtigheden, af at havnene ikke pålægges nye opgaver i forbindelse med pålæggelse af sanktioner m.v. i forbindelse med et kommende direktiv.

Danske Rederier støtter overordnet formålet med direktivet om at indarbejde internationale standarder om forurening fra skibe i EU-lovgivningen og sikre, at lovovertrædelser er underlagt effektive sanktioner. Danske Rederier henstiller dog, at begreber og indhold tilpasses med MARPOL-konventionen og Havretskonventionen, så der ikke opstår modstridende regelsæt. Man fremhæver endvidere, at dette også skal være med til at understøtte lige vilkår internationalt for søfarten, så europæisk skibsfarts konkurrenceevne ikke forringes.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget bakkes generelt op af de fleste EU-lande og særligt i forhold til udvidelsen af direktivets anvendelsesområde. En række lande, herunder Danmark, har udtrykt bekymring over, at et nyt håndhævelsessystem bestående af administrative bøder, introduceres med henvisning til, at der i dag håndhæves strafferetligt, og derfor vil kræve en ny måde at håndhæve på. For Danmarks vedkommende rejser det endvidere forfatningsretlige betænkeligheder.

Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkommen, særligt i forhold til tiltag, som kan øge beskyttelsen af havmiljøet.

Det er dog centralt for regeringen, at medlemsstaterne ikke med forslaget forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsmæssige betænkeligheder i Danmark.

Endvidere er det centralt for regeringen, at krav til verifikation af forureningshændelser er entydige, håndterbare og proportionale, herunder at staten ikke pålægges urimeligt store finansielle udgifter set i forhold til de miljømæssige gevinster.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg den 6. september 2023.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg den 7. september 2023.