EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.4.2018
COM(2018) 188 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse og overholdelse af de svovlstandarder for skibsbrændstoffer, der er omhandlet i direktiv 2016/802/EU om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer

1. Rapportering om overholdelsen af svovlstandarderne, evaluering af behovet for yderligere styrkelse af direktivets bestemmelser og overvejelse af muligheden for at mindske luftforureningen yderligere

Rådets direktiv 1999/32/EF om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer[1] er blevet ændret flere gange, senest ved direktiv 2012/33/EU af 21. november 2012 for så vidt angår svovlindholdet i skibsbrændstoffer[2], der trådte i kraft den 17. december 2012 og skulle være gennemført senest den 18. juni 2014. For at bevare klarheden og overskueligheden efter forskellige materielle ændringer af Rådets direktiv 1999/32/EF blev det kodificeret som direktiv (EU) 2016/802 af 11. maj 2016 om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer[3] (herefter "svovldirektivet").

Svovldirektivets hovedformål er at mindske de negative sundhedsmæssige virkninger og miljøskader forårsaget af emissioner af svovldioxid (SO_2) fra forbrænding af visse typer af flydende brændstoffer. Uanset artikel 3 og 4, der regulerer svovlindholdet i svær fuelolie og gasolie, som anvendes i visse fyringsanlæg på land, regulerer direktivet nu hovedsagelig svovlindholdet i flydende brændstoffer, der anvendes i skibe ("skibsbrændstoffer").

I henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/802 skal medlemsstaterne senest den 30. juni hvert år forelægge Kommissionen en rapport om overholdelsen af svovlstandarderne for de flydende brændstoffer, der er omfattet af direktivet, på grundlag af de kontroller, der er foretaget i det foregående år. På grundlag af disse nationale rapporter og meddelelserne om manglende tilgængelighed af skibsbrændstoffer skal Kommissionen hvert år aflægge rapport om gennemførelsen af direktivet. I henhold til artikel 14, stk. 1, skal Kommissionen endvidere evaluere behovet for yderligere at styrke de relevante bestemmelser i dette direktiv og i givet fald forelægge passende forslag til retsakter.

Fristen for gennemførelsen af direktiv 2012/33/EU var den 18. juni 2014. Til trods for dette trådte de vigtigste ændringer, der blev indført med direktiv 2012/33/EU, nemlig obligatorisk anvendelse af skibsbrændstoffer med lavt svovlindhold i Østersøen og Nordsøen, der er udpeget som særlige områder med henblik på begrænsning af emissionen af svovloxid ("europæiske SO_x-kontrolområder"), først i kraft den 1. januar 2015. Som følge heraf modtog Kommissionen først medlemsstaternes første rapportering om overholdelsen af de nye krav om svovlniveauet i de europæiske SO_x-kontrolområder den 30. juni 2016. I betragtning af at ikke alle medlemsstater endnu gjorde brug af de nye rapporteringsværktøjer og den nye rapporteringsmodel i forbindelse med deres rapportering for 2016, var det samlede EU-billede af håndhævelsen og overholdelsen af de nye svovlstandarder stadig noget uklart i 2016. For at give Europa-Parlamentet og Rådet et mere stabilt og samlet overblik over omfanget af håndhævelsen og overholdelsen af de strengere svovlstandarder for skibsbrændstoffer siden ikrafttrædelsen den 1. januar 2015 af kravene om et lavt svovlniveau i de europæiske SO_x-kontrolområder besluttede Kommissionen derfor at udarbejde en fælles rapport om årene 2015-2017.

[1] EFT L 121 of 11.5.1999, s. 13.
[2] EUT L 327 af 27.11.2012, s. 1.
[3] EUT L 132 af 21.5.2016, s. 58.

Denne rapport indeholder også en oversigt over de relevante EU-støttemekanismer, der er indført for at støtte medlemsstaterne og den europæiske søtransportsektor med gennemførelsen, håndhævelsen og overholdelsen af de ændringer, der blev indført med direktiv 2012/33/EU. Endelig omhandler den teknisk bistand til nabolande og internationalt samarbejde, og der fremsættes nogle forslag til yderligere styrkelse af en række af direktivets bestemmelser.

I overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i direktiv (EU) 2016/802 har Kommissionen allerede behandlet de potentielle omkostninger og fordele ved yderligere EU-foranstaltninger til begrænsning af luftforurening fra skibsfarten, herunder i sin "ren luft-pakke"[4] [5] fra december 2013, der var resultatet af en grundig gennemgang af EU's luftkvalitetspolitikker. Efter denne gennemgang besluttede Kommissionen ikke at fremsætte et konkret forslag til retsakt vedrørende emissioner fra skibe som led i ren luft-pakken. Ikke desto mindre medtog Kommissionen i sit forslag til direktiv om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer[6] en bestemmelse (artikel 5, stk. 1), der giver medlemsstaterne mulighed for i deres samlede nationale emissionsreduktionsforpligtelser at "modregne" den reduktion af emissioner af SO_2, nitrogenoxider (NO_x) og fine partikler ($PM_{2,5}$), der er opnået gennem yderligere foranstaltninger til regulering af luftforureningen fra skibe. Denne foreslåede fleksibilitet eller enhver anden bestemmelse om reduktion af emissioner fra skibe, blev ikke medtaget i direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer[7] ("det nye NEC-direktiv").

Kommissionen vurderer fortsat fremskridtene med nedbringelsen af emissioner fra skibe, herunder andre emissioner end SO_x, og potentialet for yderligere nedbringelse af emissioner fra denne sektor. De igangværende initiativer på dette område er også kort beskrevet i denne rapport.

2. De vigtigste ændringer, der blev indført med direktiv 2012/33/EU, og virkningerne heraf

I 2008 vedtog Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) ændringer til bilag VI til den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (det reviderede "bilag VI til Marpolkonventionen"), der indeholder regler for forebyggelse af luftforurening fra skibe. Det reviderede bilag VI til Marpolkonventionen trådte i kraft den 1. juli 2010, og med artikel 1, nr. 6), litra b), i direktiv 2012/33/EU blev en af de vigtigste ændringer som følge af revisionen, nemlig obligatorisk anvendelse af skibsbrændstoffer med et maksimalt svovlindhold på 0,10 % i de europæiske SO_x-kontrolområder pr. 1. januar 2015, indført i EU-lovgivningen (artikel 6, stk. 2, i direktiv (EU) 2016/802).

[4] Se VITO, marts 2013, "Specific evaluation of emissions from shipping including assessment for the establishment of possible new emission control areas in European Seas".
[5] Se http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/index.htm
[6] COM(2013) 920 final.
[7] EUT L 344 af 17.12.2016, s. 1.

I lighed med det reviderede bilag VI til Marpolkonventionen blev det i artikel 1, nr. 6), litra c), i direktiv 2012/33/EU også fastsat, at der skulle anvendes brændstoffer med et maksimalt svovlindhold på 0,50 % i alle andre farvande, der hører under en medlemsstats jurisdiktion (herefter "europæiske farvande"), uden for SO_x-kontrolområderne fra den 1. januar 2020 (artikel 6, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/802). Men i modsætning til det reviderede bilag VI til Marpolkonventionen var ikrafttrædelsen af dette krav i EU i 2020 ikke genstand for en senere undersøgelse af tilgængeligheden af brændstof, som opfylder kravene, således at der kunne garanteres retlig sikkerhed fra begyndelsen, og søtransportssektoren kunne få tilstrækkelig tid til at forberede sig.

Hidtil har den obligatoriske anvendelse af skibsbrændstoffer med et svovlindhold på 0,10 % i de europæiske SO_x-kontrolområder fra januar 2015 vist sig at bidrage effektivt til opfyldelsen af direktivets målsætning om at nedbringe de skadelige virkninger af svovldioxidemissioner fra skibe på mennesker og miljøet. Over 93 % af de inspicerede skibe i SO_x-kontrolområderne overholdt de strengere svovlkoncentrationer, hvilket førte til en væsentlig reduktion af koncentrationerne af svovldioxid i luften i de regioner, der grænser op til SO_x-kontrolområderne (f.eks. op til 60 % i Danmark[8], en reduktion på 50 % på den tyske ø Neuwerk[9] i Nordsøen og de svenske øer Øland (Ottenby) og Gotland (Hoburgen)[10] og en reduktion på over 20 % i Rotterdam-Rijnmond-regionen[11]).

En reduktion af SO_2-koncentrationerne i luften forventes også for alle andre kystområder i EU, når kravet om et maksimalt svovlindhold på 0,50 % træder i kraft i 2020. Det skal dog stadig afgøres, om grænsen på 0,50 % svovl vil give de samme fordele som grænsen på 0,10 % svovl i de Europæiske SO_x-kontrolområder og dermed sikre alle EU-borgere samme grad af beskyttelse mod luftforurening fra skibe.

3. EU-støtte til medlemsstaterne og industrien med henblik på at lette håndhævelsen og overholdelsen af de strengere svovlstandarder

Frem til den 1. januar 2015 forventedes prisen på skibsbrændstoffer med et maksimalt svovlindhold på 0,10 % ("marin gasolie") at være op til 65-80 % højere end prisen på svær fuelolie, der blev anvendt i SO_x-kontrolområderne indtil da[12]. Mange skibsejere og operatører forventede, at ikrafttrædelsen af kravet om et maksimalt svovlindhold på 10 % ville få betydelige økonomiske konsekvenser som følge af en væsentlig stigning i driftsomkostningerne, især for skibsejere med store dele af deres aktiviteter i de europæiske

[8] Miljø-og Fødevareministeriet, november 2016, "Sulphur content in the air halved since 2014", se http://en.mfvm.dk/news/news/nyhed/sulphur-content-in-the-air-halved-since-2014/

[9] Kattner m.fl., 2015, "Monitoring compliance with sulfur content regulations of shipping by in-situ measurements of ship emissions", og Seyler m.fl., 2017, "Monitoring shipping emission in the German Bight using MAX-DOAS measurements".

[10] IVL – Svenska Miljöinstitutet, november 2015, "Reduced sulphur content in air after tightening of ship fuel regulations", se http://www.ivl.se/

[11] Rotterdam Rijnmond Environmental Protection Agency (DCMR), juli 2015, "Cleaner air from cleaner shipping", se http://www.dcmr.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/07/schonere-scheepvaart.html

[12] Se Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed, december 2010, "The 0,1% sulphur in fuel requirement as from 1 January 2015 in SECAs – An assessment of available impact studies and alternative means of compliance".

SO_x-kontrolområder. Kommissionen har foreslået en række ledsageforanstaltninger og støttemekanismer (der er nærmere beskrevet nedenfor) til støtte for håndhævelsen og overholdelsen af de strengere svovlstandarder og minimering af uønskede bivirkninger.

Flere senere undersøgelser[13] [14] [15], konkluderede imidlertid, at indførelsen af kravet om et lavt svovlniveau i de europæiske SO_x-kontrolområder ikke førte til noget tab af trafik eller en betydelig omlægning i retning af vejtransport. Der blev ikke konstateret nogen virksomhedslukninger eller indstillinger af søtransporttjenester eller noget fald i godsomsætningen i de nordeuropæiske havne, som kunne være direkte knyttet til kravene til SO_x-kontrolområderne, og der blev heller ikke rapporteret om alvorlige tilfælde af manglende tilgængelighed af brændstof, som opfylder kravene. Mens faldet i oliepriserne betragtes som den vigtigste grund til, at der ikke blev konstateret nogen negative virkninger af kravet om et lavt svovlniveau i SO_x-kontrolområderne, bidrog EU's støtte til medlemsstaterne og interessenterne i søtransportsektoren også til at begrænse virkningen af kravet om et lavt svovlniveau for sektorens konkurrenceevne og dens andel af transportmarkedet.

3.1 Det europæiske forum for bæredygtig skibsfart

Som opfølgning på "værktøjskassen til bæredygtig vandtransport" fra september 2011[16] oprettede Kommissionen i 2013 ESSF[17] som et særligt forum, der skal lette en struktureret dialog og samarbejde mellem Kommissionens forskellige tjenestegrene, medlemsstaterne og interessenter fra søtransportsektoren med henblik på bedre at håndtere de udfordringer med miljømæssig bæredygtighed, som EU's søtransportsektor står over for. Ud over de tekniske spørgsmål i forbindelse med mulighederne for at overholde de forskellige krav om et lavt svovlniveau tager ESSF også fat på konkurrenceevnen i EU's søtransportsektor og nye måder til finansiering af bæredygtig søtransport.

ESSF består af en plenarforsamling og tekniske ekspertgrupper ("undergrupper") og har Kommissionen som formand, mens Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA) fungerer som teknisk sekretariat. ESSF omfatter for øjeblikket fire specialiserede undergrupper[18], der hver består af eksperter og interessenter fra medlemsstaterne, og hvis formandskab varetages af Kommissionen og repræsentanter for medlemsstaterne og/eller interessenterne i fællesskab. Undergruppen om gennemførelse af svovldirektivet, der senere blev erstattet af undergruppen om luftemissioner fra skibe, spillede en central rolle med hensyn til at støtte forberedelserne til ikrafttrædelsen af kravet om et svovlniveau på 0,10 % i de europæiske SO_x-kontrolområder, og støtter nu forberedelser til gennemførelsen af kravet

[13] CE Delft, april 2016, "SECA Assessment: Impacts of 2015 SECA marine fuel sulphur limits - First drawings from European experiences".
[14] Undersøgelse udarbejdet af den europæiske sammenslutning af skibsejere (ECSA) inden for rammerne af ESSF-undergruppen om konkurrenceevne (forelagt for ESSF's plenarforsamling den 26.1.2016).
[15] Danmarks Tekniske Universitet: "Mitigating and reversing the side-effects of environmental legislation on Ro-Ro shipping in Northern EuropeRoRo SECA', gennemført mellem den 15.6.2015 og 14.6.2017.
[16] COM(2013) 475 final.
[17] Commission Decision of 24 September 2013 on setting-up the group of experts on maritime transport sustainability – Det europæiske forum for bæredygtig skibsfart (ESSF), C(2013) 5984 final.
[18] Luftemissioner fra skibe, flydende naturgas, udstødningsgas, rensningssystemer, konkurrenceevne.

om et svovlindhold på 0,50 %[19]. ESSF's virkefelt er ikke begrænset til gennemførelsen af svovldirektivet, og forummet har også taget fat på drivhusgasemissioner fra skibe og driftsaffald[20].

ESSF yder konkret og skræddersyet støtte til medlemsstaterne og sektoren på undergruppernes respektive områder. Dets arbejde lettede udarbejdelsen af vejledninger fra Kommissionen og EMSA, Kommissionens gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, anmodninger fra EU til IMO og revisionen af EU's lovgivningsmæssige retsakter[21]. ESSF afspejler det frugtbare samarbejde mellem Kommissionens tjenestegrene, nationale eksperter og interessenter med henblik på at styrke en bæredygtig og konkurrencedygtig søtransportsektor. I betragtning af ESSF's succes blev dets mandat forlænget indtil den 30. juni 2018[22], og på det sidste ESSF-plenarmøde den 16. oktober 2017 blev der anbefalet en yderligere forlængelse.

3.2 EU's finansielle støtte til anvendelse af rene skibsteknologier

Kommissionen støtter aktivt mere bæredygtig søtransport i EU gennem en bred vifte af finansielle instrumenter, der sigter mod forskning i samt udvikling og udbredelse af projekter inden for innovative teknologier eller rene brændstoffer.

"Horisont 2020"-programmet[23] medfinansierer forsknings- og innovationsprojekter (F&I), der sigter mod teknologiforbedringer til støtte for bæredygtig søtransport (f.eks. udstødningsbehandlingssystemer, miljørene og effektive motorer, nye teknologier såsom brændselsceller, elektrificering og vedvarende fremdriftsenergi (f.eks. vind), forbedret hydrodynamik og forberedelse af EU's søtransportsektor på opfyldelsen af EU's internationale miljømæssige forpligtelser og mål.

Connecting Europe-faciliteten (CEF) støtter fremme af grøn søtransport gennem finansiering af "grøn" infrastruktur og "grønt" udstyr om bord. Alene for årene 2014 og 2015 afsatte CEF (herunder programmet for "motorveje til søs"[24]) over 185 mio. EUR til undersøgelser, pilotprojekter og infrastrukturprojekter[25].

For at tackle den europæiske søtransportsektors udfordringer med at få adgang til økonomisk støtte fra forretningsbanker til finansiering af grøn skibsteknologi udviklede Kommissionen på grundlag af ESSF's forberedende arbejde og i tæt samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank programmet "Green Shipping Guarantee" (GSG). GSG-programmet

[19] Se Kommissionens register over ekspertgrupper, nr. E02869, E02869, http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm

[20] Følgende undergrupper fuldførte deres mandat og blev efterfølgende nedlagt, nemlig undergrupperne vedrørende finansiering, forskning og udvikling, havnemodtagelsesfaciliteter, overvågning, rapportering og kontrol med CO_2-emissioner fra skibe.

[21] Se liste over resultater på http://emsa.europa.eu/main/sustainable-toolbox/relevant-eu-projects.html

[22] Kommissionens afgørelse af 7.1.2016 – C(2015) 9741.

[23] EU's rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020), se også https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport

[24] Se også https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea

[25] Se også Kommissionens arbejdsdokument SWD(2016) 326 final af 30. september 2016 om gennemførelsen af EU's søtransportstrategi for 2009-2018, punkt 52.

finansieres gennem Connecting Europe-faciliteten (CEF) og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), og dets samlede finansieringsramme beløber sig til 750 mio. EUR. Programmet forventes at medføre investeringer på 3 mia. EUR i den europæiske søtransportsektor. I december 2017 blev den første transaktion inden for GSG-programmet underskrevet med henblik på finansiering af bygningen af en LNG-drevet færge[26].

3.3 Teknisk støtte til medlemsstaterne fra Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed

Kommissionen pålagde EMSA[27] yderligere aktiviteter til fremme af gennemførelsen og håndhævelsen af kravet om et lavt svovlniveau. I denne forbindelse ydede EMSA målrettet teknisk bistand til medlemsstaternes administrationer i form af workshopper, uddannelsesseminarer[28], udveksling af bedste praksis og anden teknisk vejledning og andre værktøjer i tilknytning hertil.

Kommissionen gav også EMSA mandat til at gennemføre en "besøgscyklus" i medlemsstaterne for at overvåge den effektive gennemførelse af direktivet og den relevante gennemførelseslovgivning[29]. EMSA's besøg tager typisk flere dage, hvor den nationale lovgivning og de nationale procedurer drøftes i detaljer med de forskellige kompetente myndigheder (f.eks. ministerier, kystvagten samt lokale myndigheder som f.eks. havnemyndigheder). Besøgscyklussen begyndte i slutningen af 2016 og forventes at være afsluttet i 2021. Ved udgangen af 2017 havde syv medlemsstater haft besøg af EMSA. De første reaktioner fra medlemsstaterne understreger den grundighed, der kendetegner besøgene, og bekræfter, hvordan EMSA's resultater øger den gensidige forståelse og fungerer som katalysator for national dialog og for opfølgende foranstaltninger til sikring af effektiviteten af de nationale gennemførelsesforanstaltninger. EMSA forventer at afholde en midtvejsworkshop i 2019 for at drøfte de foreløbige resultater. Når alle medlemsstaterne er blevet besøgt, vil EMSA forelægge Kommissionen en horisontal rapport indeholdende generelle konstateringer og konklusioner om gennemførelsen af direktivet.

3.4 Medlemsstatsudvalget til gennemførelsen af svovldirektivet

I overensstemmelse med artikel 17 direktiv (EU) 2016/802 nedsatte Kommissionen udvalget til gennemførelsen af svovldirektivet for at støtte en sammenhængende og effektiv gennemførelse heraf (herefter "udvalget")[30]. Det holdt møde første gang i oktober 2014, og har indtil videre gjort det fem gange. Udvalget bistår Kommissionen med udøvelsen af dets

[26] Se https://ec.europa.eu/commission/news/juncker-plan-france-signature-first-green-financing-maritime-sector-2017-dec-12_en

[27] På grundlag af "samarbejdsaftaler" mellem GD for Miljø og EMSA, se http://www.emsa.europa.eu/partnerships/operational-agreements.html

[28] Se EMSA's fuldstændige uddannelsesplan vedrørende EU-lovgivning for medlemsstaterne: http://emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation/trainings-for-member-states.html

[29] I henhold til artikel 3 i forordning 1406/2002/EF skal agenturet aflægge besøg i medlemsstaterne for at bistå Kommissionen med at overvåge og kontrollere den korrekte gennemførelse og anvendelse af EU-retten. Se http://www.emsa.europa.eu/visits-to-member-states/reduction-sulphur-content-of-certain-liquid-fuels.html

[30] Se Kommissionens komitologiregister for udvalget for gennemførelse af direktivet om svovlindholdet i skibsbrændstoffer: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm

gennemførelsesbeføjelser, med udarbejdelsen af anmodninger til IMO og med gennemgangen af resultaterne fra ESSF-undergruppen om gennemførelse og undergruppen om luftemissioner fra skibe. Gennem aktiv inddragelse af medlemsstaterne har udvalget spillet en vigtig rolle i sikringen af en sammenhængende og omkostningseffektiv gennemførelse og håndhævelse af direktivet i hele EU og bidrager til forberedelserne på ikrafttrædelsen af kravet om et svovlindhold på 0,50 % i 2020.

4. Støtte til kontrol med overholdelsen af svovlgrænserne for skibsbrændstoffer

I mangel af præcise bestemmelser i direktivet om det årlige antal skibsinspektioner og brændstofprøver, der skal udføres af medlemsstaterne, var deres samlede antal før 2012 forholdsvis lavt og varierede stærkt mellem medlemsstaterne. For at ændre dette gav direktiv 2012/33/EU Kommissionen beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter om "prøvetagningsmetoder" for skibsbrændstoffer, definitionen af en "repræsentativ prøve" og "hyppigheden af prøvetagningen" af skibsbrændstoffer (artikel 13, stk. 4, i direktiv 2016/802/EU).

Kommissionen vedtog den 16. februar 2015 gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253 [31] (herefter "gennemførelsesretsakten") om fastsættelse af regler vedrørende den prøvetagning om bord, den kontrol af leverandører af bunkerolie samt det obligatoriske antal skibsinspektioner og brændstofprøver, som hver medlemsstat skal udføre årligt for at kontrollere svovlindholdet i brændstoffer, der anvendes af skibe, der opererer i de farvande, som henhører under deres kompetence.

Efter drøftelser med medlemsstaterne og ESSF offentliggjorde EMSA i juli 2015 sin "svovlinspektionsvejledning" [32], der supplerer gennemførelsesretsakten ved at fremme en harmoniseret tilgang til kontrollen med svovlstandarder. Vejledningen uddyber for eksempel, hvordan man effektivt kan anvende de tilgængelige skibsdokumenter (f.eks. bunkerleveringsattester, skibets logbøger, herunder oliejournaler og maskinlogbøger, tankniveaumålinger og registre over brændstofskift, tankplaner eller rørdiagrammer) med henblik på kontrol af overholdelsen af kravene. EMSA har også udviklet en plan for uddannelseskurser i håndhævelse af direktivet, som er blevet udleveret til over 200 inspektører fra medlemsstater siden 2015.

4.1 Prøvetagning af skibsbrændstoffer, der anvendes om bord på skibe

Fysisk prøvetagning af skibsbrændstoffer, der anvendes af skibe, med henblik på kontrol af deres svovlindhold bør gennemføres enten ved at analysere de forseglede "brændstofprøver" eller den "repræsentative prøve", der ledsager bunkerleveringsattesten, og som er tilgængelige om bord, eller ved at fremskaffe og analysere en "stikprøve af brændstof" fra skibets brændstofsystem.

[31] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253 af 16. februar 2015 om fastsættelse af bestemmelser om prøvetagning og rapportering i henhold til Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår svovlindholdet i skibsbrændstoffer (EUT L 41 af 17.2.2015, s. 55).
[32] EMSA's svovlinspektionsvejledning fra juli 2015 i henhold til Rådets direktiv 1999/32/EF.

Mens der allerede var indført en IMO-procedure for analyse af prøver af bunkerolie i overensstemmelse med regel 18, punkt 8.1 og 8.2, i bilag VI til Marpolkonventionen, blev der med gennemførelsesretsakten fastlagt en procedure for stikprøvetagning om bord af brændstof fra skibets brændstofsystem. Før gennemførelsesretsakten benyttede inspektører i hele EU forskellige steder i skibets rørsystem til at tage prøver, hvilket kunne påvirke det iagttagne svovlindhold af prøverne. For at fremme udviklingen af en internationalt harmoniseret procedure blev EU's procedure for stikprøvetagning forelagt for IMO, hvilket resulterede i "Guidelines for on-board sampling and verification of the sulphur content of fuel used on-board ships" (retningslinjerne for prøvetagning om bord og kontrol af svovlindholdet i brændstof, der anvendes om bord på skibe)[33], der i vid udstrækning overtog den procedure, der er fastsat i gennemførelsesretsakten.

4.2 Andre teknologier til overensstemmelseskontrol

Et stigende antal medlemsstater benytter andre teknologier til overensstemmelseskontrol end dokumentkontrol og fysisk brændstofprøvetagning for at opnå en hurtig indikation af, om et skib synes at opfylde svovlstandarderne, eller om der hersker begrundet tvivl, som fører til en målrettet officiel inspektion af skibet for at kontrollere svovlindholdet i det anvendte brændstof.

Der er blevet installeret forskellige "alternative teknologier til overensstemmelseskontrol" såsom bærbare anordninger til prøvetagning (der kan give en næsten øjeblikkelig indikation af svovlindholdet i de brændstoffer, som findes om bord), fjernovervågningsteknologi og "sniffere" (udstødningsgasanalysatorer), der kan fastslå svovlindholdet ved måling af skibets udstødningsgasser, mens de er i drift, på broer, ved indsejlinger til havne, på patruljefartøjer og små fly, og de anvendes eller testes af forskellige medlemsstater. EU har også afsat midler til støtte for udviklingen og anvendelsen af disse teknologier[34]. Derudover har EMSA for nylig indkøbt droner/"fjernstyrede luftfartøjssystemer" (RPAS) [35] , der kan hjælpe medlemsstaternes myndigheder med at afsløre havforurening (f.eks. olieudslip) eller overvåge emissioner af luftforurenende stoffer.

Anvendelsen af disse alternative teknologier kan reducere de samlede omkostninger og tidsforbruget i forbindelse med kontrol af overholdelsen af svovlstandarderne for medlemsstaterne. Udvalget har udvekslet erfaringer med anvendelsen af disse teknologier til overensstemmelseskontrol, og deres resultater er blevet delt med IMO [36] . Gennemførelsesretsakten anerkender specifikt det potentiale, som de innovative teknologier til overensstemmelseskontrol har, og tilskynder medlemsstaterne til at anvende dem.

4.3 Obligatorisk hyppighed af inspektioner og prøvetagning af brændstof

[33] MEPC.1/Circ.864 af 9. december 2016.
[34] Se f.eks. COMPMON-projektet: https://compmon.eu/
[35] Se http://www.emsa.europa.eu/operational-scenarios.html
[36] IMO PPR 5/13/5 vedrørende et forslag til konsekvent gennemførelse af regel 14.3.1 i bilag VI til Marpolkonventionen.

For at sikre en ligelig håndhævelsesbyrde mellem medlemsstaterne og lige vilkår for EU's havne og operatører gav direktiv 2012/33/EU Kommissionen beføjelse til at fastsætte en bindende hyppighed af inspektioner og prøvetagning af skibsbrændstoffer (artikel 13, stk. 4, i direktiv (EU) 2016/802), der blev fastlagt i gennemførelsesretsakten.

Denne hyppighed afhænger først og fremmest af det årlige antal individuelle skibe, der anløber en medlemsstat. I henhold til artikel 3, stk. 1, i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253 skal alle medlemsstaterne foretage inspektioner af skibsdokumenter på mindst 10 % af de skibe, der anløber deres havne. Medlemsstaterne skal supplere dokumentkontrollen med prøvetagning og analyse af svovlindholdet i brændstofferne fra mellem 20 % og 40 % af de inspicerede skibe, afhængigt af om medlemsstaten (delvist) grænser op til et SO_x-kontrolområde eller ej. Hyppigheden af prøvetagningen i SO_x-kontrolområderne er højere end i andre europæiske farvande, da merprisen for skibsbrændstof med lavt svovlindhold kunne give operatørerne et incitament til at risikere en mulig sanktion for ikke at anvende brændstof, der opfylder kravene. Det er fortsat op til de nationale inspektører at udvælge de skibe, der skal underkastes en inspektion og/eller prøvetagning af brændstof. I overensstemmelse med gennemførelsesretsakten kan det samlede antal årlige brændstofstikprøver for en medlemsstat tilpasses, hvis den benytter alternativ teknologi til overensstemmelseskontrol.

Kommissionen kan overveje at revidere inspektions- og prøvetagningshyppigheden fremadrettet i betragtning af den kommende ikrafttrædelse af kravet om et svovlindhold på 0,50 % i 2020, men også at indføre en risikobaseret EU-inspektionstilgang med henblik på at målrette håndhævelsesindsatsen mod de mest sandsynlige lovovertrædere. Udviklingen af en sådan ordning kræver, at der er omfattende oplysninger til rådighed om overholdelsesmønstrene for skibstyper, operatører, ruter og brændstofleverandører.

4.4 Prøvetagning af skibsbrændstoffer, der leveres til skibe

Mens kontrollen af svovlindholdet i skibsbrændstoffer hovedsagelig er koncentreret om "skibssiden", blev der med direktiv 2012/33/EU også indført bestemmelser for at styrke kontrollen af brændstofleverandørerne, dvs. "landsiden" (artikel 6, stk. 9, i direktiv (EU) 2016/802). Medlemsstaterne er nu forpligtet til at gribe ind over for brændstofleverandører, som man har konstateret leverer skibsbrændstof, der ikke opfylder specifikationen på bunkerleveringsattesten, og føre et offentligt tilgængeligt register over leverandører af skibsbrændstoffer med henblik på at øge gennemsigtigheden. Medlemsstaterne har også pligt til at kontrollere leverandører af skibsbrændstoffer ved at tage prøver af deres produkter ved levering til et skib i tilfælde af gentagne rapporter om påståede kvalitetsproblemer ("protestskrivelser") (artikel 4 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253).

Kommissionen iværksatte i 2016 en undersøgelse[37] for yderligere at vurdere tilsyns- og licensprocedurerne for leverandører af bunkerolie i medlemsstaterne. Undersøgelsen vil også give indikationer af, hvorvidt kontrollen af leverandører af skibsbrændstoffer skal styrkes for at sikre levering af brændstoffer af høj kvalitet, der opfylder kravene, til skibe, som anløber EU-havne[38].

[37] Se udbudsbekendtgørelse 2016/S 130 – 232460 af 8.7.2016.

[38] Skibsbrændstoffer er for øjeblikket ikke omfattet af direktivet om brændstofkvalitet (direktiv 98/70/EF). Men i lyset af kravet om et maksimalt svovlindhold på 0,50 % i 2020 er nye typer af brændstoffer (herunder blandinger

5. Rapportering fra medlemsstaterne og THETIS-EU

Tidligere rapportering fra medlemsstaterne har vist sig at være utilstrækkelig til, at man kunne danne sig et overblik over overholdelsen af svovlstandarderne på EU-plan på grund af manglende harmoniserede bestemmelser om indholdet og formatet af medlemsstaternes rapporter[39]. Med revisionen af svovldirektivet i 2012 fik Kommissionen derfor beføjelse til at vedtage mere detaljerede bestemmelser om indholdet og formatet af de årlige rapporter fra medlemsstaterne.

Med henblik herpå fastlægger artikel 7 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253 alle de oplysninger om håndhævelsen af svovlstandarderne for skibsbrændstoffer, der skal indgå i de årlige rapporter fra medlemsstaterne. Medlemsstaternes årlige rapportering om deres foranstaltninger til kontrol af svovlindholdet i brændstoffer, der anvendes i forbrændingsanlæg på land, gennemføres i overensstemmelse med den model, der blev aftalt for frivillig brug i udvalget i 2016.

I betragtning af at kravene om et lavt svovlniveau i SO_x-kontrolområderne træder i kraft den 1. januar 2015, pålagde Kommissionen EMSA at udvikle et "EU-informationssystem" til registrering af og udveksling af oplysninger om resultater af inspektioner om bord på skibe, herunder af prøvetagning og analyse af brændstoffer. EMSA udformede "THETIS-EU", der blev fuldt operationel den 1. januar 2015.

THETIS-EU indeholder alle obligatoriske rapporteringsområder som fastsat i artikel 7 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253 og muliggør næsten tidstro overvågning af, om de individuelle skibe i alle medlemsstater overholder kravene. Alle medlemsstater anvender THETIS-EU (på frivillig basis), og EU's nabolande kan muligvis også få adgang til systemet i nær fremtid. THETIS-EU har i høj grad bidraget til at forbedre kvaliteten af sammenhængen i rapporteringen om skibes overholdelse af svovlstandarderne i hele EU. Der er drøftelser i gang med medlemsstaterne om, hvordan THETIS-EU kan gøres mere effektiv og brugervenlig, og hvordan systemet kan tilpasses de fremtidige håndhævelsesbehov som omhandlet i direktivet.

I overensstemmelse med artikel 8 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/253, og for at mindske den administrative byrde for medlemsstaterne, kan THETIS-EU give medlemsstaterne et resumé af de oplysninger, der er indlæst i løbet af det foregående år, og som de kan anvende til at overholde deres årlige rapporteringsforpligtelse over for Kommissionen. Som følge af en afgørelse truffet af udvalget har en aggregeret version af de svovlinspektionsdata, der er indeholdt i THETIS-EU, siden juni 2017 også været offentligt tilgængelig på EMSA's THETIS-EU-portal[40].

6. Omfanget af overholdelsen af svovlstandarderne for skibsbrændstoffer

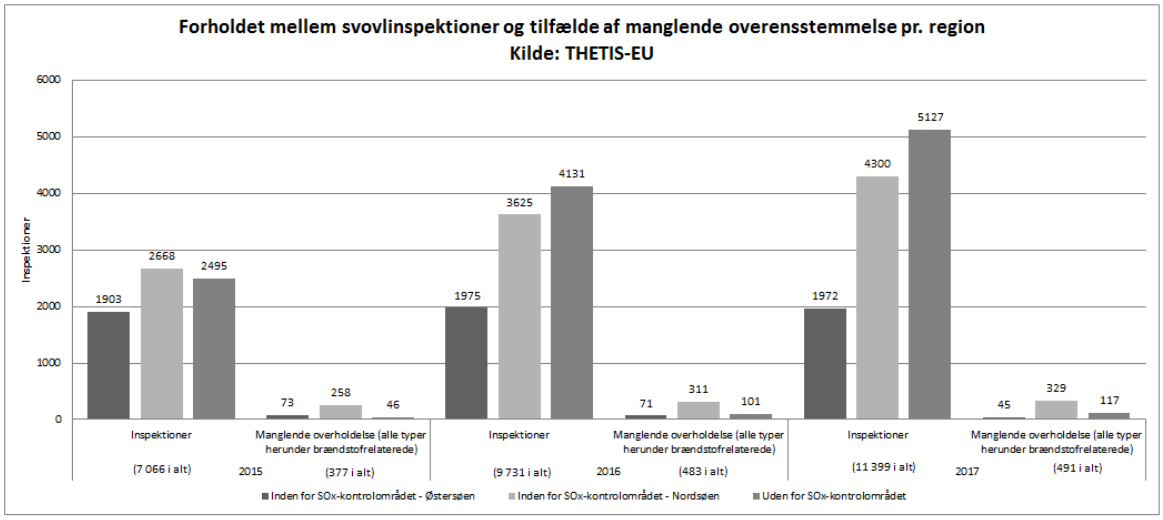
af oliebaserede produkter) nu under udvikling, og det ville være hensigtsmæssigt også at forbedre kontrollen med andre parametre for brændstofkvaliteten end svovlindholdet i disse nye brændstoffer.

[39] Se også betragtning 18 i direktiv 2012/33/EU.

[40] Se https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis-eu/home

Mellem den 1. januar 2015 (da systemet blev operationelt) og den 31. december 2017 er over 28 000 specifikke inspektioner[41] (ca. 700-900 i gennemsnit pr. måned) blevet registreret i THETIS-EU. Sammenlignet med situationen før gennemførelsesretsakten og THETIS-EU er inspektionsomfanget steget fra inspektion af 1 ud af 1 000 skibe, der anløb EU-havne, til inspektion af omkring 1 ud af 10 skibe. Ca. 60 % af disse inspektioner (16 500) blev udført i Østersø- og Nordsøområdet og resten i andre europæiske havområder. I samme periode er der blevet registreret ca. 1 350 tilfælde af manglende overholdelse[42] (ca. 5 % af det samlede antal inspektioner). Over 80 % af disse tilfælde blev konstateret i SO_x-kontrolområderne og de resterende (der fortrinsvist vedrørte anvendelse af brændstoffer, som ikke opfylder kravene, i skibe ved kaj) i andre europæiske havområder.

Som vist i nedenstående diagram steg det samlede antal rapporterede årlige inspektioner betydeligt fra 2015 til 2017, mens det årlige antal indberettede overtrædelser syntes at stabilisere sig og faldt forholdsmæssigt sammenlignet med stigningen i de årlige inspektioner.



Det bindende antal årlige inspektioner og brændstofprøver kombineret med det bindende rapporteringsformat og anvendelsen af THETIS-EU har resulteret i en langt mere detaljeret og omfattende rapportering, der muliggør en bedre sammenligning af indsatsen i de forskellige medlemsstater. Den høje overensstemmelsesgrad viser sektorens bestræbelser på at bidrage til at mindske luftforureningen fra søtransport, men den betydelige stigning i omfanget af medlemsstaternes overvågning og håndhævelse af svovlstandarderne har også haft en væsentlig afskrækkende virkning.

Til trods for den generelt forstærkede håndhævelsesindsats overholder visse medlemsstater endnu ikke det bindende antal inspektioner og brændstofprøvetagninger som fastsat i gennemførelsesretsakten. Kommissionen er for øjeblikket ved at analysere medlemsstaternes bestræbelser, vel vidende at nogle myndigheder (herunder lokale inspektionsmyndigheder)

[41] Status pr. 30. december 2017.
[42] Identificeret ved kontrol af dokumenter, hvor der er anført ukorrekte/ufuldstændige "logbøger", procedurer for "brændstofskift", bunkerleveringsattester og fortegnelser over, hvordan emissionsreduktionsmetoder fungerer, eller ved analyse af brændstofprøver, der viser en overskridelse af det maksimale tilladte svovlindhold.

oplevede forsinkelser med registreringen af resultaterne af de svovlinspektioner, de har gennemført, i THETIS-EU. Kommissionen vil, hvor det er relevant, følge op på de medlemsstater, der ikke overholder den obligatoriske inspektions- og prøveudtagningshyppighed.

De indberettede data viser også, at der er behov for yderligere håndhævelsesforanstaltninger fra medlemsstaternes side for at kontrollere overholdelsen af visse andre svovlstandarder, navnlig maksimumsgrænsen på 1,50 % for brændstoffer, der anvendes af "passagerskibe, der sejler i fast rutefart" (artikel 6, stk. 5, i direktiv (EU) 2016/802), som i princippet også kan omfatte krydstogtskibe, uden for SO_x-kontrolområderne som f.eks. i Middelhavet, og for så vidt disse fartøjer anses for at sejle i fast rutefart[43], samt svovlindholdet og den samlede kvalitet af skibsbrændstoffer, der leveres til skibe af brændstofleverandører ("leverandører af bunkerolie") (artikel 13, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv (EU) 2016/802).

7. Alternative overensstemmelsesmetoder

Artikel 8 i direktiv (EU) 2016/802 tillader anvendelse af "emissionsreduktionsmetoder" som f.eks. alternative brændstoffer eller særligt udstyr eller særlige anlæg om bord på skibe som alternativ til anvendelse af skibsbrændstoffer med lavt svovlindhold, forudsat at anvendelsen heraf resulterer i en tilsvarende eller endog større emissionsreduktion, og at alle relevante betingelser i direktivet er opfyldt.

Uanset dette, jf. også betragtning (34) i direktiv (EU) 2016/802, bør anvendelsen af alternative metoder til overholdelse af grænserne for svovlindhold i medlemsstaternes farvande ikke medføre negative virkninger på andre områder som f.eks. vandmiljøet som følge af forurenende udledninger i havet eller strømme af fast affald eller en væsentlig stigning i drivhusgasemissionerne[44]. Kommissionen bistår så vidt muligt medlemsstaterne med at sikre overholdelsen af forpligtelser i EU-lovgivningen, som tilsyneladende overlapper hinanden[45].

7.1 Rensningssystemer til udstødningsgas

Rensningssystemer til udstødningsgas eller "gasvaskere" tager højde for den fortsatte anvendelse af svær fuelolie, da de fjerner svovlpartikler fra udstødningsgas ved at lede den gennem et saltvands- og ferskvandskredsløb. Med hensyn til godkendelse og anvendelse af rensningssystemer til udstødningsgas henvises der i artikel 9 og bilag II til direktiv (EU) 2016/802 til de relevante IMO-regler, mens rensningssystemerne til udstødningsgas for skibe,

[43] Domstolen fastsatte i sin dom af 23. januar 2014 i sag C-537/11 efter anmodning om præjudiciel afgørelse fra Tribunale di Genova (Italien) en række betingelser med henblik at fastslå, at et givet krydstogtskib skal betragtes som et passagerskib, som sejler i fast rutefart.

[44] Tilladelse til at benytte alternative overensstemmelsesmetoder til at overholde de forpligtelser, der er fastsat i direktivet, fritager ikke medlemsstaterne for deres forpligtelser i henhold til anden EU-lovgivning såsom vandrammedirektivet (direktiv 2000/60/EF), havstrategirammedirektivet (direktiv 2008/56/EF) eller direktivet om modtagefaciliteter i havne (direktiv 2000/59/EF).

[45] Accepten af udledning af vaskevand fra anvendelse af rensningssystemer til udstødningsgas er et af disse problemer. Se https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/acceptability_of_discharges_of_scrubber_wash_water.pdf

der sejler under en EU-medlemsstats flag, skal godkendes i overensstemmelse med direktiv 2014/90/EU om udstyr på skibe[46]. Med teknisk bistand fra ESSF bidrager EU til at lede drøftelserne om regelsættet vedrørende godkendelse og anvendelse af rensningssystemer til udstødningsgas i IMO[47].

Effektiv kontrol med overbordudledninger (f.eks. vaskevand, afløbsvand) fra rensningssystemer til udstødningsgas er påkrævet for at minimere potentielle negative virkninger for havmiljøet forårsaget af forsuring (ændring i pH-værdier) eller udslip af tungmetaller, der hindrer medlemsstaterne i at nå de mål, der er fastsat i EU's lovgivning om kvaliteten af overfladevand[48]. For yderligere at mindske de negative virkninger af rensningssystemer til udstødningsgas på havmiljøet og sikre overensstemmelse med bilag VI til Marpolkonventionen foreslog Kommissionen for nylig at medtage restprodukter og afløbsvand, der udledes fra rensningssystemer til udstødningsgas, som affaldstyper i sit forslag til "nyt" direktiv om modtagefaciliteter i havne til aflevering af affald fra skibe[49].

7.2 Flydende naturgas (LNG)

Anvendelse af LNG som alternativt brændstof har potentiale til ikke blot at reducere SO_X-emissioner, men også til i væsentlig grad at reducere NO_x-emissioner samt partikler sammenlignet med svær fuelolie. På verdensplan er der for øjeblikket over 200 skibe (allerede i drift eller i ordre), der anvender LNG som alternativt brændstof og omfatter en bred vifte af skibsstørrelser og -typer. Ikke desto mindre skal eventuelle emissioner af methan (CH_4) som følge af anvendelsen af naturgas i skibsmotorer kontrolleres for at sikre de samlede miljømæssige fordele ved at anvende LNG som skibsbrændstof.

ESSF-undergruppen om LNG som skibsbrændstof arbejder på at udvikle ensartede regler, der skal garantere sikker og bæredygtig anvendelse af LNG ikke blot inden for EU, men også internationalt[50]. I februar 2018 offentliggjorde EMSA en vejledning om sikker bunkring af LNG[51] for havnemyndigheder og -administrationer, der hovedsagelig er baseret på ESSF's eksperters arbejde og erfaringer. Direktiv 2014/94/EU om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer[52] (bilag II, punkt 3.1) fastsætter yderligere standardisering af LNG-tankstationer til søgående skibe eller fartøjer til transport ad indre vandveje i europæiske havne for at lette deres drift i hele EU. Flere medlemsstater bebudede også yderligere

[46] EUT L 257 af 28.8.2014, s. 146.
[47] EU fremlagde forskellige dokumenter for IMO vedrørende rensningssystemer til udstødningsgas såsom IMO MEPC 71/9/1 om revision af IMO's retningslinjer for rensning af udstødningsgasser, IMO 5/11 om en globalt harmoniseret prøvetagningsprocedure for udledning af vand og IMO 5/11/1 om utilsigtet nedbrud, instrumentfunktionsfejl og konstateret midlertidig manglende overholdelse samt kortvarige afbrydelser i driften af fartøjer, der er udstyret med gasvaskere.
[48] F.eks. direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger ("vandrammedirektivet") og direktiv 2008/56/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger ("havstrategirammedirektivet").
[49] COM(2018) 33final.
[50] Se f.eks. anmodninger til IMO: MSC 94/11/1 om en standard-LNG-bunkerleveringsattest og IMO MSC 94/11/2 om standardiserede stikforbindelser.
[51] Se http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3207-guidance-on-lng-bunkering-to-port-authorities-and-administrations.html
[52] EUT L 307 af 28.10.2014, s. 1.

foranstaltninger til fremme af alternative brændstoffer til søtransport i deres "nationale politikrammer", der er vedtaget i henhold til direktiv 2014/94/EU[53].

7.3 Elektrificering

Skibe, der ligger ved kaj, kan på grund af deres nærhed til byområder bidrage væsentligt til luftforureningen i havnebyer og dermed hæmme bestræbelserne på at opfylde EU's luftkvalitetsnormer, der er fastsat i direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa[54]. For yderligere at reducere skadelige SO_x-emissioner fra skibe, der ligger ved kaj, opfordrer direktivet medlemsstaterne til at lade skibe anvende "strømforsyning fra land" eller "onshore-strømforsyning" (OPS), mens de ligger ved kaj. Tilkobling af skibe til OPS-anlæg ville også bidrage til at reducere NO_x- og partikelemissioner og kunne fremmes ud over de eksisterende krav i artikel 4, stk. 5, i direktiv 2014/94/EU om forbedret luftkvalitet i havnebyer.

I overensstemmelse med artikel 19 i direktiv 2003/96/EF om beskatning af energiprodukter og elektricitet[55] kan medlemsstaterne få tilladelse til at anvende en reduceret afgiftssats på elektricitet, der leveres til skibe ved kaj, hvilket kan anspore skibsejere til at investere i det nødvendige udstyr om bord til anvendelse af elektricitet fra nettet i stedet for fra skibsbrændstoffer. En række medlemsstater har allerede gjort brug af denne tilladelse[56].

7.4 Godkendelse af og forsøg med nye emissionsreduktionsmetoder

For at fremme forsøg med og udvikling af nye emissionsreduktionsteknologier tillader direktivet medlemsstaterne at godkende og indrømme forsøgsperioder inden godkendelsen af nye emissionsreduktionsmetoder på skibe, der fører deres flag. I henhold til artikel 10 direktiv (EU) 2016/802 skal medlemsstaterne meddele Kommissionen og samtlige berørte havnestater, at de har til hensigt at indrømme en sådan prøveperiode, seks måneder inden dens begyndelse, og forelægge de fuldstændige forsøgsresultater, efter at perioden er afsluttet. Mens fem medlemsstater siden den 18. juni 2014 (frist for gennemførelsen af direktiv 2012/33/EU) har meddelt, at de har til hensigt at indrømme forsøgstilladelser til 26 fartøjer i overensstemmelse med artikel 10, ser det beklageligvis ud til, at ikke alle medlemsstater har givet meddelelse om deres planlagte forsøg og resultaterne heraf, inden for de frister, der er fastsat i direktivet.

Kommissionen vil, hvor det er hensigtsmæssigt, følge op på medlemsstaternes overholdelse af kravene til forsøg, herunder for fartøjer, der ikke er registreret i EU, og som driver fiskeri i deres farvande, for at sikre at de miljømæssige fordele ved de nye emissionsreduktionsmetoder er fuldt ud gennemsigtige, og undgå, at nogle skibe nyder godt af

[53] Se også Kommissionens sammenfatning af de nationale planer for infrastruktur for alternative brændstoffer: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-11-08-mobility-package two/summary_of_national_policy_frameworks_on_alternative_fuels.pdf

[54] EUT L 152 af 11.6.2008, s. 1.

[55] EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51.

[56] F.eks. Tyskland, Sverige og Danmark (Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/722/EU af 14. oktober 2014, 2014/725/EU af 14. oktober 2014 og (EU) 2015/993 af 19. juni 2015.

lange forsøgsperioder i strid med reglerne. THETIS-EU kan også tilpasses for at tage hensyn til meddelelsen af tilladelser i medlemsstaterne.

8. Yderligere støtte til nedbringelse af luftforureningen fra skibe

8.1 Forberedelser til den globale håndhævelse af svovlgrænsen på 0,50 %

I oktober 2016 traf IMO under hensyntagen til konklusionerne af en global vurdering af tilgængeligheden af brændstof, som opfylder kravene, den banebrydende beslutning at fastholde 2020 som ikrafttrædelsesdato for den globale svovlgrænse på 0,50 %[57]. Støtten fra EU og medlemsstaterne var afgørende for at nå frem til denne beslutning, som vil bidrage til at mindske de skadelige virkninger af luftforurening fra skibe for borgere overalt i verden.

På grund af de forskellige EU-støttemekanismer, der er beskrevet i denne rapport, er EU-medlemsstaterne godt rustet til effektivt at håndhæve det maksimale svovlindhold på 0,50 % fra 2020. Men på internationalt plan skal der fortsat gøres en betydelig indsats, for at de pågældende operatører kan forberede sig på den globale overholdelse og håndhævelse af svovlgrænsen på 0,50 %, der er fastsat bilag VI til Marpolkonventionen. En effektiv forberedelse er afgørende for at sikre lige vilkår på globalt plan for operatørerne og mindske luftforureningen fra skibe i hele verden, navnlig i kystregioner, der ligger tæt på travle internationale sejlruter.

Kommissionen og EU-medlemsstaterne bidrager med støtte fra ESSF-undergruppen om emissioner til luften fra skibe aktivt til drøftelserne om forberedelserne til ikrafttrædelsen af den globale svovlgrænse i IMO, herunder ved at dele deres omfattende erfaringer med gennemførelsen af kravene om et lavt svovlniveau i de europæiske SO_x-kontrolområder, både set fra et administrativt synspunkt og et operatørsynspunkt[58].

8.2 Den eksterne dimension af svovldirektivet

EMSA tilbyder søfartsmyndigheder og inspektører fra kandidatlande, potentielle kandidatlande og lande, der er omfattet af det europæiske naboskabsinstrument, kapacitetsopbyggende aktiviteter såsom særlige kurser om EU's miljølovgivning, herunder om luftemissioner fra skibe, med henblik på at fremme håndhævelsen af svovlstandarder og tilnærme lovgivningen til gældende EU-ret (til støtte for deres igangværende/planlagte tiltrædelsesproces[59] [60]). EMSA's støtte omfatter lettelse af fremtidig adgang til THETIS-EU.

---

[57] Se http://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/mepc-70-2020sulphur.aspx

[58] EU og dets medlemsstater har sendt specifikke anmodninger til IMO (f.eks. MEPC 70/INF.41 and PPR 5/13/5) og overvejer at fremsende yderligere bidrag.

[59] I maj 2014 blev der holdt et særligt kursus om luftforurening for kandidatlande og potentielle kandidatlande. Der er planlagt et yderligere todages kursus i første kvartal 2018. Se http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation/training-for-candidates-a-potential-candidates.html

[60] EMSA yder teknisk bistand inden for rammerne af "TRACECA"-projektet til støtteberettigede lande, der grænser op til Sortehavet og Det Kaspiske Hav, og til støtteberettigede lande i den sydlige naboskabsregion under "Safemed IV"-projektet. Begge projekter til 4 mio. EUR hver finansieres af det europæiske naboskabsinstrument (ENI).

Den 14. oktober 2016 besluttede Energifællesskabets[61] Ministerråd at ændre traktaten ved at indarbejde svovldirektivet og gennemførelsesretsakten heri[62]. Denne regeltilpasning vil bidrage yderligere til at reducere SO_X-emissionerne i naboregionerne.

Den Russiske Føderation spiller som part i bilag VI til Marpolkonventionen, konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (Helsingforskonventionen) og som kyststat i Østersøens SO_x-kontrolområde en vigtig rolle i forbindelse med kontrollen af, om skibe, der besøger russiske havne i Østersøen eller fører russisk flag, overholder kravene om et lavt svovlniveau. Disse bestræbelser er afgørende for at sikre ensartede konkurrencevilkår, navnlig i Østersøens SO_x-kontrolområde, og adgang til THETIS-EU kan støtte disse bestræbelser.

8.3 Nitrogenoxidemissionskontrolområder i Østersøen og Nordsøen

I forlængelse af Kommissionens ren luft-pakke fra 2013 og i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i direktiv (EU) 2016/802 fortsætter Kommissionen med at vurdere fremskridt med nedbringelsen af emissioner fra skibe, herunder andre emissioner end SO_x, og potentialet for yderligere at nedbringe luftforureningen fra sektoren. Det skal i den forbindelse bemærkes, at emissioner af nitrogenoxid (NO_x) fra skibe bidrager til lokale luftkvalitetsproblemer i EU (forårsaget af øgede koncentrationer af nitrogendioxid (NO_2) i luften) og til eutrofiering af de europæiske havområder.

Som svar på den fælles anmodning fra kyststaterne langs Østersøen og Nordsøen udpegede IMO begge have som "nitrogenoxidemissionskontrolområder" (NO_x-kontrolområder) i juli 201763. Dette indebærer, at en motor monteret på et skib, der bygges efter den 1. januar 2021, og som opererer i Nordsøen eller Østersøen, skal overholde "tier III"-motorkravene i bilag VI til Marpolkonventionen. Uden disse kontrolforanstaltninger ville NO_x-emissionerne fra skibsfart i Nordsøen have bidraget med mellem 7 % og 24 % til de gennemsnitlige årlige koncentrationer i atmosfæren af NO_2 i Nordsøkyststaterne frem til 2030, mens anvendelsen af "tier III"-motorkrav kan mindske eutrofieringen i flere områder af Østersøen med op til 20-30 %64.

8.4 Yderligere foranstaltninger til nedbringelse af luftforureningen fra skibe

EU's luftkvalitetsstandarder overskrides fortsat i mange kystbyer og -regioner rundt om i EU, hvilket kræver handling og foranstaltninger, der mindsker emissionerne af luftforurenende stoffer fra alle kilder, herunder skibsfart. Mens alle europæiske borgere fra 2020 vil nyde godt

---

Se http://emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation.html

[61] Energifællesskabet er en international organisation, der består af EU og Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Moldova, Montenegro, Serbien og Ukraine. Det har til formål at udvide EU's indre marked til at omfatte Sydøsteuropa og Sortehavsområdet.

[62] Ministerrådets afgørelse 2016/15/MC-EnC af 14. oktober 2016.

[63] Se http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/MEPC/Pages/MEPC-70th-session.aspx

[64] Se også Kommissionens forslag til Rådets afgørelse af 22. september 2016 om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i IMO på den 70. og 71. samling i Komitéen til Beskyttelse af Havmiljøet, når det gælder godkendelse og vedtagelse af de ændringer til MARPOL-konventionens bilag VI, der skal foretages med henblik på udpegelse af Østersøen og Nordsøen som nitrogenoxidemissionskontrolområde (NECA-område), COM(2016)617 final.

af en reduktion af SO_2-emissioner fra skibsfarten, når svovlstandarden på 0,50 % får virkning, er der ikke planlagt nogen umiddelbar reduktion af NO_x-emissioner fra skibsfart uden for Østersøens og Nordsøens NO-kontrolområder, selv om der ofte forekommer overskridelser af EU's luftkvalitetsnormer for NO_2 også i kystområder i Sydeuropa[65].

I 2017 iværksatte Kommissionen en undersøgelse med henblik på at opgøre de sundhedsmæssige fordele og omkostninger ved udpegelse af yderligere emissionskontrolområder (både med hensyn til SO_x- og NO_x-emissioner) i europæiske farvande bortset fra Østersøen og Nordsøen. Undersøgelsen vil også vurdere fordelene ved at sænke svovlindholdet i skibsbrændstoffer fra 0,50 % til 0,10 % i europæiske farvande uden for SO_x-kontrolområderne fra 2020. Kommissionen pålagde endvidere EMSA at udarbejde opgørelser over de samlede emissioner fra skibe (SO_x, NO_x og partikler) i alle europæiske farvande.

Arbejdet med begge opgaver bør være afsluttet i 2018. Det vil gøre det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne bedre at vurdere virkningerne af emissioner fra skibe for luftkvaliteten i kystområder til støtte for fastlæggelsen af passende politikker og foranstaltninger, der yderligere kan reducere søtransportens bidrag til luftforureningen i EU. Det kan også danne grundlag for drøftelser inden for rammerne af "Barcelonakonventionen", som EU er kontraherende part i, om mulighederne for en kommende udpegelse af Middelhavet eller dele heraf som et SO_x-kontrolområde.

9. Konklusioner om gennemførelse og overholdelse og fremtidige foranstaltninger

Efter den grundige forberedelse og det gode samarbejde med og blandt medlemsstaterne og søtransportsektoren som beskrevet i denne rapport er der gjort konstante fremskridt med gennemførelsen af direktiv 1999/32/EF siden den seneste revision i 2012 (nu kodificeret som direktiv (EU) 2016/802). Som følge af en høj grad af overensstemmelse med og øget håndhævelse af svovlstandarderne er SO_2-koncentrationerne i kystområderne, navnlig SO_x-kontrolområderne, faldet betydeligt, samtidig med at de overordnede økonomiske konsekvenser for sektoren har været beskedne.

Sektorens og medlemsstaternes erfaring med at forberede sig på overgangen til et svovlindhold i skibsbrændstoffer på 0,10 % pr. 1. januar 2015 i de europæiske SO_x-kontrolområder og overensstemmelseskontrol har givet værdifuld viden, der kan kopieres i andre europæiske regioner og internationalt i betragtning af ikrafttrædelsen af den globale svovlgrænse på 0,50 % i 2020.

I overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/802 har Kommissionen på grundlag af de håndhævelsesrapporter, der er modtaget for årene 2015-2017, og udviklingen på andre relevante områder som beskrevet i denne rapport evalueret behovet for yderligere at styrke de relevante bestemmelser i dette direktiv eller i givet fald fremsætte passende forslag til retsakter. Kommissionen konkluderede, at den for yderligere at sikre, at håndhævelsen og

[65] Det Europæiske Miljøagentur (EEA): Rapport fra 2017 om luftkvaliteten i Europa, oktober 2017.

overholdelsen af den grænse på 0,50 %, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/802, vil være på et niveau svarende til det nuværende niveau i SO_x-kontrolområderne, vil vurdere behovet for at revidere og forbedre inspektions- og prøvetagningshyppigheden, forbedre THETIS-EU for at tage højde for meddelelsen om forsøg og anvendelse af moderne overensstemmelsesteknologi (f.eks. sniffere og droner) og øge kontrollen med leverandører af skibsbrændstoffer, hvilket vil fremme en mere avanceret risikobaseret målretning mod mulige fartøjer, der ikke overholder kravene. For at tage højde for disse mulige ændringer vil Kommissionen bl.a. overveje at ændre Kommissionens gennemførelsesafgørelse og gøre brugen af THETIS-EU obligatorisk. Kommissionen vil også undersøge de sanktioner, som medlemsstaterne har pålagt operatører, der ikke overholder reglerne, og vurdere, om disse reelt har afskrækkende virkning. Endvidere vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne og med støtte fra EMSA fortsat aktivt støtte EU's nabolande med at nedbringe SO_x-emissionerne fra skibe og IMO's forberedelser på ikrafttrædelsen af den globale svovlgrænse.

I fortsættelse af artikel 14, stk. 2, i direktiv (EU) 2016/802 vil Kommissionen også fortsat undersøge potentialet for at nedbringe luftforurening fra skibe, der også omfatter andre emissioner end SO_x, herunder omkostningerne og fordelene derved.

Disse planlagte foranstaltninger ville gøre det muligt for alle EU-borgere at nyde godt af mindre luftforurening forårsaget af skibe, yderligere forbedre omkostningseffektiviteten af håndhævelsen af direktivets svovlstandarder, fremme international dialog og sikre fremskridt hen imod en bæredygtig og konkurrencedygtig søtransportsektor i EU i tæt samarbejde med medlemsstaterne og interessenterne på det maritime område.