



Bruxelles, den 1.6.2023
SWD(2023) 164 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening

{COM(2023) 273 final} - {SEC(2023) 209 final} - {SWD(2023) 159 final}

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe ("SSP-direktivet" eller "direktivet") omhandler sanktioner for ulovlig udtømning i havet af olie og skadelige flydende stoffer fra skibe. Ulovlig betyder alt, hvad der ikke opfylder Marpol-standarderne (Marpol — konventionen om forebyggelse af forurening fra skibe).

Direktivet er et af EU's initiativer, der har til formål at mindske havforureningen fra søtransport. Det har til formål at indarbejde internationale standarder for forurening fra skibe i EU-retten og sikre, at dem, der er ansvarlige for udtømning af forurenende stoffer i havet, straffes. Baggrunden for direktivet var i vid udstrækning offentlighedens bekymring efter ulykker med tankskibene Erika (1999) og Prestige (2002).

Selv om den maritime sektor giver EU betydelige økonomiske og sociale fordele, har den også en indvirkning på miljøet og EU-borgernes sundhed. Olieudslip er en bekymrende kilde til havforurening, da de er vanskelige at oprense og kan vare længere tid i havmiljøet. Andre skadelige stoffer, der udledes af skibe, samt affald og spildevand har også en negativ indvirkning på havet. De kan forurene hav- og kysthabitater og forvolde skade på det naturlige miljø og økonomien.

Kommissionen gennemførte en *efterfølgende evaluering* i 2022 og konstaterede, at direktivet med succes bidrog til at indarbejde de internationale regler for forurening fra skibe i EU-retten og forbedrede sporingen af mulig forurening fra skibe. Direktivet var navnlig drivkraften bag oprettelsen af CleanSeaNet-tjenesten — et EU-dækkende olieovervågningssystem, der anvender satellitovervågning under Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA). Lovovertrædere, der udtømmer forurenende stoffer ulovligt, identificeres imidlertid ikke altid og straffes derfor sjældent. En række problemer er blevet identificeret som problematiske: 1) Direktivets nuværende anvendelsesområde omfatter ikke alle relevante forurenende stoffer i den internationale ordning, f.eks. affald eller udledning af spildevand i havet. 2) Udveksling af oplysninger og/eller ekspertise til effektivt at opdage, kontrollere og straffe forurening fra skibe er inkonsekvent i hele EU og generelt utilstrækkelig. 3) Der er en uafbalanceret afskrækkende virkning af de sanktioner, der i øjeblikket anvendes i hele EU for forurening fra skibe. 4) Medlemsstaternes nuværende rapportering er ufuldstændig og resulterer i manglende oplysninger om forurening fra skibe og dermed forbundne sanktioner i hele EU over tid.

Det er klart, at det er relevant for Unionen at forbedre direktivet for at løse dette grænseoverskridende problem. Hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger på EU-plan, vil problemet højst sandsynligt vare ved. Med ikrafttrædelsen af det nye direktiv om miljøkriminalitet (som for første gang vil indeholde bestemmelser om forurening fra skibe) vil bestemmelserne om strafferetlige sanktioner i direktivet blive forældet og skal derfor udgå.

Hvilke resultater skal der opnås?

I overensstemmelse med den europæiske grønne pagt er målet at indarbejde internationale standarder for forurening fra skibe i EU-retten og sikre, at de ansvarlige for udtømning af forurenende stoffer pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. De specifikke mål er at: 1) indarbejde internationale standarder i EU-retten ved at tilpasse direktivet til Marpol-bilagene om udtømning i havet, 2) støtte medlemsstaterne ved at opbygge deres kapacitet til at opdage forureningshændelser, kontrollere, indsamle bevismateriale og effektivt straffe identificerede lovovertrædere rettidigt og på en harmoniseret måde, 3) sikre, at de personer, der er ansvarlige for ulovlig udtømning fra skibe, pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning og 4) sikre forenkling og effektiv rapportering om forureningshændelser fra skibe og opfølgingsaktiviteter.

Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan (nærhedsprincippet)?

På grund af de hyppige grænseoverskridende virkninger af havforurening og det forhold, at gerningsmændene handler på tværs af grænserne, vil en indsats fra medlemsstaternes side alene ikke

være tilstrækkelig til at løse dette problem. Forskellige nationale tilgange på dette område hindrer et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne og gør det muligt for lovovertrædere at unddrage sig sanktioner. Direktivet går allerede videre end Marpol-standarden ved at 1) indføre en ansvarsordning, der gør det muligt mere effektivt at straffe forurenere, og 2) støtte medlemsstaterne i at identificere lovovertrædere ved hjælp af digitale værktøjer. Merværdien ved denne revision er regulering af flere forurenende stoffer, præcisering af den eksisterende ansvarsordning og udvidelse af satellitovervågningen til at omfatte flere typer forurenende stoffer. Revisionen har også til formål at indføre nye sanktionsforanstaltninger uden at påvirke det reviderede direktiv om miljøkriminalitet. En indsats på EU-plan vil være mere effektiv end en indsats på nationalt plan, fordi den vil have en afskrækkende virkning på tværs af grænserne.

B. Løsninger

Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Tre løsningsmodeller er blevet vurderet i denne konsekvensanalyse. De tre modeller indeholder forslag til løsninger på problemet, men de varierer efter tilgang, harmoniseringsniveau og omfanget af skønsbeføjelser, der overlades til medlemsstaterne. Alle løsningsmodeller går ud på at udvide direktivets anvendelsesområde til ikke blot at omfatte Marpol-konventionens bilag I-II (olie og skadelige flydende stoffer i bulk) — som det er tilfældet i øjeblikket — men også bilag III (skadelige stoffer, der transporteres ad søvejen i emballeret form), bilag IV (spildevand), bilag V (affald) og bilag VI (udledningssvand og rester fra skrubbere). Alle løsningsmodeller giver medlemsstaterne bedre oplysninger og sikrer, at EMSA's støtte (uddannelse, vejledning, integrerede værktøjer, adgang til oplysninger om mulige opdagelser) er tilstrækkelig høj.

Løsningsmodel A overlader det største skøn til medlemsstaterne med hensyn til gennemførelsen af Marpol-standarden. Under løsningsmodel A vil medlemsstaterne være ansvarlige for at forvalte deres oplysninger om forureningshændelser fra skibe og for at holde offentligheden informeret via nationale websteder. Denne løsningsmodel følger en national tilgang til fastsættelse af sanktionstypen og regulerer ikke straffens størrelse. For løsningsmodel A er der større tilpasningsevne for medlemsstaterne og et minimum af EU-indgreb.

Løsningsmodel B fokuserer på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne, hovedsagelig gennem fælles foranstaltninger, der indgår i alle muligheder, f.eks. yderligere optimering af EMSA's værktøjer såsom CleanSeaNet, SafeSeaNet og THETIS. Under **løsningsmodel B** vil der blive fastsat kriterier for sanktionsniveauer. Løsningsmodel B vil også skabe en struktur for samarbejde mellem medlemsstaterne og styrke håndhævelsen heraf uden at indføre større lovgivningsmæssige foranstaltninger eller omkostninger for medlemsstaterne.

Løsningsmodel C fokuserer på en stærkere lovgivningsmæssig indsats på EU-plan for at supplere samarbejdet mellem medlemsstaterne. Den forpligter medlemsstaterne til at kontrollere mindst 60 % af deres CleanSeaNet-indberetninger. Løsningsmodel C forventes at medføre højere kontrolomkostninger, men udgør en struktur for styrket håndhævelse. Med hensyn til sanktionsniveauer vil løsningsmodel C styrke harmoniseringen i hele EU ved at fastsætte værdierne.

Løsningsmodel B, der er valgt som den **foretrukne løsningsmodel**, anses for at være den mest effektive og proportionale og vil sandsynligvis fungere godt inden for en fælles ramme. Der er imidlertid datamangler, lavt input fra interessenter og stor usikkerhed om virkningerne. Med hensyn til sammenhæng fungerer alle tre løsningsmodeller på samme måde og kan samarbejde med andre EU-instrumenter. Med hensyn til effektivitet klarer løsningsmodel C sig bedre end løsningsmodel B på grund af den afskrækkende virkning af kontrolprocenten på 60 %, som øger chancerne for, at et skib fanges, når det udtømmer ulovligt i europæiske have. Løsningsmodel B og løsningsmodel C er mere effektive end løsningsmodel A, navnlig takket være fordelene ved at levere harmoniserede løsninger på EU-plan

sammenlignet med flere nationale tilgange. Løsningsmodel C er mindre proportional end løsningsmodel B på grund af den foreslåede strenge reguleringstilgang med hensyn til sanktionsniveauer og en større obligatorisk kontrolforpligtelse. Indførelsen af en så stærk lovgivningsmæssig tilgang i løsningsmodel C anses for uforholdsmæssig i betragtning af de meget usikre data og den svage efterfølgende evaluering af initiativet (dvs. på grund af begrænsede data).

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Inddragelsen af interessenter i høringsprocessen var generelt lav. Der var 30 svar på den offentlige høring.

Den foretrukne løsningsmodel (løsningsmodel B) støttes i princippet af forskellige interessenter. Under en valideringsworkshop for interessenter med deltagelse af medlemsstaterne, sektoren og NGO'er, der blev afholdt i september 2022, hvor der blev spurgt om de tre løsningsmodeller, valgte 20 ud af 27 stemmeberettigede deltagere et styrket samarbejde mellem medlemsstaterne og EMSA's støtte. Der var dog forskel på holdningerne blandt interessenterne. Nogle interessenter i sektoren mener ikke, at direktivet er nødvendigt, da de internationale Marpol-regler er tilstrækkelige.

Interessenterne går generelt ind for at udvide direktivets anvendelsesområde til også at omfatte udtømning i havet af andre stoffer, der er omfattet af Marpol. Den offentlige høring viste, at 23 (ud af 28) respondenter mener, at "ajourføringen af direktivet med henblik på at medtage ændringer af Marpol-konventionen og indføre strengere regler for udtømning af affald fra skibe til søs" er et relevant aspekt, der bør behandles. Af de 51 respondenter på valideringsworkshoppen for interessenter i september 2022 stemte 26 for at udvide anvendelsesområdet til at omfatte bilag I-VI. Nogle NGO'er mener, at direktivets anvendelsesområde bør gå ud over, hvad der er reguleret på internationalt plan, f.eks. dække undervandsstøj. Interessenterne er enige om at forbedre effektiviteten af mekanismerne til håndtering af overvågning og informationsudveksling, og de går ind for EU-støtte til medlemsstaterne på dette område.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel B (som det er tilfældet med løsningsmodel A og løsningsmodel C) forventes at medføre besparelser i medlemsstaternes håndhævelsesomkostninger på omkring 1,8 mio. EUR.

Løsningsmodel B (som det er tilfældet med løsningsmodel C) forventes at medføre administrative omkostningsbesparelser for medlemsstaterne på omkring 0,9 mio. EUR.

Løsningsmodel B forventes også at gavne miljøet takket være forureningsforebyggelse. I perioden 2025-2050 vil 3 411 ton olieudslip blive forhindret i forhold til referencescenariet. Reduktionen i de eksterne omkostninger anslås til 690,5 mio. EUR. Der er imidlertid stor usikkerhed om de kvantificerede miljøfordele på grund af manglende data.

Samlet set forventes løsningsmodel B at resultere i nettofordele på mellem 558,5 og 567,4 mio. EUR.

(N.B. Alle tal er i forhold til referencescenariet og udtrykt som nettonutidsværdi i perioden 2025-2050 i 2020-priser).

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

I løsningsmodel B vil yderligere omkostninger primært påhvile EMSA, da dets arbejdsbyrde vil stige som følge af udviklingen af nye IT-moduler, optimeret anvendelse af de eksisterende værktøjer, uddannelse og vejledning. Disse tilpasningsomkostninger for EMSA anslås til mellem 122,6 og 131,4 mio. EUR i perioden 2025-2050. Derudover anslås tilpasningsomkostningerne for Kommissionen til 0,8 mio. EUR.

Håndhævelsesomkostningerne for medlemsstaternes administrationer i forbindelse med udvidelsen af direktivets anvendelsesområde og tilbagemeldingerne til CleanSeaNet-indberetningerne anslås til 2,5

mio. EUR.

(NB: Alle tal er i forhold til referencescenariet og udtrykt som nettonutidsværdi i perioden 2025-2050 i 2020-priser).

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Den foretrukne løsningsmodel skaber ikke nye forpligtelser for virksomhederne og vil derfor ikke have nogen indvirkning på deres omkostninger. Udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til at omfatte yderligere stoffer under Marpol kan være relevant for fritidsfartøjer og fiskerfartøjer, som er sektorsegmenter med stor deltagelse af SMV'er. Den omstændighed, at denne udvidelse fokuserer på håndhævelse af internationale standarder, betyder imidlertid, at skibsfartssektoren skal overholde disse standarder med eller uden direktivet, og at der ikke forventes nogen indvirkning på omkostningerne for de SMV'er, der overholder reglerne.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Håndhævelsesomkostningerne for medlemsstaternes administrationer anslås til 2,5 mio. EUR. På den anden side forventes løsningsmodel B at medføre besparelser i håndhævelsesomkostningerne på omkring 1,8 mio. EUR og besparelser i de administrative omkostninger på omkring 0,9 mio. EUR. Nettoomkostningerne for medlemsstaternes administrationer anslås således til 0,2 mio. EUR.

(N.B. Alle tal er i forhold til referencescenariet og udtrykt som nettonutidsværdi i perioden 2025-2050 i 2020-priser).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Ud over den positive indirekte virkning med hensyn til at modvirke ulovlig udtømning fra skibe i havmiljøet kan initiativet have en positiv indirekte indvirkning på sundheden for mennesker i hele EU, der lever tæt på havet og/eller spiser fisk, der fanges i de europæiske have, takket være den højere vandkvalitet. Denne indvirkning opfattes dog ikke som væsentlig.

Proportionalitetsprincippet

Den foretrukne løsningsmodel vurderes som den mest proportionale med hensyn til at nå de overordnede mål med foranstaltningen. Den foretrukne løsningsmodel fokuserer på at forbedre samarbejdet, videndelingen og dataindsamlingen og går videre end, hvad medlemsstaterne selv kan opnå. Skibe, der ulovligt udtømmer forurenende stoffer, vil blive pålagt mere effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner takket være EU's støtte til medlemsstater med uddannelse og platforme til udveksling af oplysninger og erfaringer samt moderne digitale værktøjer, der bidrager til at identificere den mulige forurener.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen vil foretage en evaluering af dette direktiv fem år efter datoen for gennemførelsen af dette ændringsdirektiv, og EMSA vil aflægge besøg i medlemsstaterne for at kontrollere operationer på stedet, hvilket fører til tværgående analyser.