



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.7.2011  
KOM(2011) 441 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Vurdering af gennemførelsen af direktiv 1999/32/EF vedrørende svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om yderligere reduktion af emissioner af forurenende stoffer fra søtransport**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Vurdering af gennemførelsen af direktiv 1999/32/EF vedrørende svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om yderligere reduktion af emissioner af forurenende stoffer fra søtransport**

**1. INDLEDNING**

Luftforurenende emissioner fra søtransport bidrager i stigende grad til luftkvalitetsproblemer i EU. De væsentligste virkninger vedrører menneskers sundhed og forurening og berører også områder uden for kystområderne. Det blev konkluderet i temastrategien for luftforurening fra 2005<sup>1</sup>, at svovlemissioner fra skibsfart forventes at overgå emissionerne fra alle landbaserede kilder i EU i 2020. Der er derfor behov for en yderligere indsats for at forbedre menneskers sundhed og miljøet. I betragtning af skibsfartsindustriens internationale dimension appellerede Kommissionen i Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) til tiltag til at reducere emissionerne yderligere. Denne appel blev gentaget af medlovgiverne på tidspunktet for vedtagelsen af den seneste ændring af direktiv 1999/32/EF om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer (direktivet), der regulerer kvaliteten af skibsbrændstoffer, der anvendes i EU's havområder og havne<sup>2</sup>.

I denne meddelelse gøres der rede for de fremskridt, der er gjort i IMO siden 2005 for at reducere emissioner af luftforurenende stoffer, samt de opfølgende foranstaltninger på EU-plan, som foreslået af Kommissionen. Der gøres endvidere rede for visse foranstaltninger, der er foreslået på grundlag af erfaringerne med gennemførelsen af direktivet siden 2005, som medlovgiverne opfordrede til. Der ses nærmere på baggrunden for at tilpasse den relevante EU-lovgivning til de seneste IMO-regler, ændringen fra 2008 af Marpol-konventionens bilag VI, som fastsætter nye normer for brændstoffer med lavere svovlindhold på globalt plan, men også strengere grænser i de fastlagte SO<sub>x</sub>-emissionskontrolområder. Endvidere præsenteres en række ledsageforanstaltninger, som har til formål at fremme og lette overholdelsen. Disse foranstaltninger omfatter ækvivalente metoder, som gør det muligt for skibsfartsindustrien at opnå overholdelse på en teknologineutral måde.

---

<sup>1</sup> KOM(2005) 446 endelig.

<sup>2</sup> Direktiv 2005/33/EF om ændring af direktiv 1999/32/EF.

## 2. FREMSKRIDT I DEN INTERNATIONALE SØFARTSOGANISATION MED HENSYN TIL LUFTFORURENING

Forurening fra søtransport reguleres i bilag VI til konventionen om forebyggelse af forurening fra skibe (Marpol 73/78) under Den Internationale Søfartsorganisation (IMO)<sup>3</sup>. Indtil 2008 gav konventionen mulighed for at anvende skibsbrændstoffer med et svovlindhold på op til 4,5 % i alle havområder med undtagelse af specificerede *svovlemissionskontrolområder* (SECA-områder), hvor det maksimale svovlindhold var begrænset til 1,5 %<sup>4</sup>. Som følge af skibsfartsemissionernes særlige bidrag til forureningsproblemerne i Nordeuropa havde IMO udpeget Østersøen, Nordsøen og Den Engelske Kanal som SECA-områder i EU.

På baggrund af internationale appeller om en yderligere indsats for at reducere emissioner fra søtransport vedtog parterne i IMO en væsentlig revision af Marpol-konventionens bilag VI i slutningen af 2008<sup>5</sup>. I henhold til denne revision skal der ske en gradvis reduktion af svovlindholdet i brændstoffer, der anvendes i alle have, til 0,50 % i 2020 og til 0,10 % i SECA-områder i januar 2015<sup>6</sup>. Bestemmelserne med henblik på at opnå overholdelse er teknologineutrale og kan også opfyldes gennem alternative metoder til emissionsreduktion såsom systemer til rensning af udstødningsgas eller alternative rene brændstoffer såsom LNG<sup>7</sup>.

De nye bestemmelser, der blev vedtaget i 2008, var et vigtigt skridt til at reducere emissionerne fra den hastigt voksende skibsfartssektor. Som følge heraf forventes emissionerne af SO<sub>2</sub> fra søtransport at falde med mere end 90 % i SECA-områder og med mere end 75 % i andre havområder, der grænser op til EU<sup>8</sup>. Ligeledes forventes emissionerne af partikler (PM<sub>2,5</sub>) at falde med mere end 60 % og 75 % i henholdsvis SECA-områder og andre havområder. Fordelene ved Marpol-aftalen fra 2008 anslås mindst til mellem 15 og 34 mia. EU pr. år i 2020 som følge af forbedret sundhed og lavere dødelighed i EU. Omkostningerne ved at gennemføre revisionen udgør mellem 2,6 og 11 mia. EUR. I forbindelse med de højeste omkostninger er der taget udgangspunkt i en brændstofbaseret strategi for overholdelse, mens de laveste omkostninger er baseret på anvendelsen af ovennævnte alternative metoder til overholdelse. De høje cost/benefit-forhold afspejler den højere omkostningseffektivitet af foranstaltninger til emissionsreduktion, som er rettet mod skibsbaserede kilder sammenlignet med landbaserede kilder, hvor der allerede er opnået en betydelig emissionsreduktion.

---

<sup>3</sup> [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(Marpol\)](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(Marpol)).

<sup>4</sup> En svovlgrænse på 4,5 % svarer til 45 000 ppm og kan sammenlignes med de 10 ppm, der på nuværende tidspunkt er tilladt i transportbrændstoffer. Det faktiske gennemsnitlige svovlniveau, der på globalt plan hidtil er anvendt i skibsbrændstoffer, ligger imidlertid under maksimumsnormen, dvs. 2,7 %.

<sup>5</sup> [http://www5.imo.org/SharePoint/mainframe.asp?topic\\_id=233](http://www5.imo.org/SharePoint/mainframe.asp?topic_id=233)

<sup>6</sup> Ikrafttrædelsen af den "globale" bestemmelse kan blive forsinket indtil 2025 på grundlag af en gennemgang af tilgængeligheden af de nødvendige brændstoffer.

<sup>7</sup> Som led i revisionen af Marpol-konventionens bilag VI blev der vedtaget yderligere foranstaltninger til at begrænse emissionerne af andre forurenende stoffer som f.eks. NO<sub>x</sub>.

<sup>8</sup> Greenhouse gases and air pollutants in the European Union: Baseline projections up to 2030, EC4MACS Interim Assessment (2010).

### 3. REVISION AF DIREKTIV 1999/32/EF

Det ændrede direktiv 1999/32/EF regulerer bl.a. svovlindholdet i brændstoffer, der anvendes inden for søtransport, samt overvågnings- og inspektionsbestemmelser, der kun finder anvendelse på EU-plan.

Efter ændringen af Marpol-konventionens bilag VI, der blev vedtaget i slutningen af 2008, er der betydelige uoverensstemmelser i direktivet, som bør afhjælpes. På grundlag af den konsekvensanalyse, der er gennemført i forbindelse med den foreliggende gennemgang, foreslås en fuld tilpasning af direktivet til de nye IMO-bestemmelser vedrørende svovlindholdet i brændstoffer<sup>9</sup>. Dette omfatter en indarbejdelse af de strengere svovlnormer, der gælder i SECA-områder og andre havområder, og tilpasning af EU-reglerne til IMO-bestemmelserne om alternative metoder til overholdelse. Sådanne alternative eller ækvivalente foranstaltninger vil gøre det muligt for operatørerne at vælge den mest hensigtsmæssige løsning, herunder anvendelse af systemer til rensning af udstødningsgas eller alternative brændstoffer såsom LNG, forudsat at de er forbundet med samme fordele med hensyn til emissionsreduktion, som gælder for svovlfattige skibsbrændstoffer. Det vil endvidere styrke innovationen inden for grøn teknologi, som der blev slået til lyd for i EU's 2020-strategi, og samtidig gøre det muligt for skibsoperatørerne at reducere overholdelsesomkostningerne med op til 90 %<sup>10</sup>. Yderligere beskyttelsesforanstaltninger vil sikre, at alternative metoder til overholdelse, f.eks. anvendelse af gasvaskere, ikke forårsager skader på menneskers sundhed, sikkerhed og miljøet.

På grundlag af gennemgangen af direktivets gennemførelse foreslås der desuden visse målrettede tilpasninger til EU's overvågnings- og håndhævelsesordninger i betragtning af de øgede risici for at omgå de skærpede internationale regler om svovlindholdet i brændstoffer<sup>11</sup>. Det vedlagte lovgivningsforslag giver Kommissionen mulighed for at udarbejde bindende regler for, hvordan medlemsstaterne overvåger og rapporterer til Kommissionen, selv om Kommissionen i første række vil udarbejde retningslinjer til medlemsstaterne for, hvordan de bedst kan forbedre gennemførelsen af direktivet. Mere harmoniserede og styrkede EU-overvågnings- og håndhævelsesforanstaltninger vil hjælpe med til at tilvejebringe vigtige sundheds- og miljømæssige fordele samt bidrage til at skabe lige vilkår og fair konkurrence på internationalt plan<sup>12</sup>.

På grundlag af resultatet af konsekvensanalysen foreslår Kommissionen endvidere, at der opretholdes strengere normer for passagerskibe, som sejler uden for SECA-områder, for at opretholde forbindelsen mellem de strengere brændstofnormer i SECA-områder (som nu kræver et maksimalt svovlindhold i skibsbrændstoffer på 1,5 % og fra 2015 – 0,1 %) og de normer, der gælder for passagerskibe, som sejler i rutefart uden for SECA-områder (for øjeblikket 1,5 %). Indførelsen af den strengere brændstofnorm for passagerskibe vil blive udsat i 5 år i forhold til SECA-områder for at undgå potentielle problemer med brændstofftilgængelighed.

---

<sup>9</sup> SEK – reference til konsekvensanalyse.

<sup>10</sup> AEA m.fl., december 2009.

<sup>11</sup> En sammenfatning af vurderingen af de forelagte rapporter findes i bilag 1. Yderligere oplysninger findes i konsekvensanalysen, der ledsager forslaget til ændring af direktivet.

<sup>12</sup> Flere oplysninger om lovgivningsforslaget er indeholdt i begrundelsen hertil.

#### 4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

Mens der er betydelige fordele forbundet med indførelsen af denne internationale miljønorm, skaber overholdelsen af de nye regler en række udfordringer for de mest direkte berørte industrisektorer. Kommissionen vil fortsat overvåge de mulige virkninger for skibsfartssektoren, navnlig sektoren for nærskibsfart, for at sikre en hensigtsmæssig politisk løsning i tilfælde af fordrejninger i logistikkæden eller i tilfælde af en væsentlig ændring i transportform fra sø- til landtransport.

Anvendelse af den yderligere teknologibaserede overholdelse i Marpol-konventionens reviderede bilag VI, og efterfølgende i det reviderede direktiv, såsom gasvaskere, alternative brændstoffer (LNG) og strøm fra land, vil kræve kapitalinvesteringer fra både den private og den offentlige sektors side. Det kan i givet fald være nødvendigt at tilskynde til sådanne investeringer, navnlig når der forfølges en bredere række af mål for bæredygtig skibsfart, som går videre end overholdelsen af Marpol-konventionens bilag VI. Med henblik herpå blev der afdækket en række kortsigtede ledsageforanstaltninger, som skal bistå sektoren.

På kort sigt er der under de nuværende finansielle overslag allerede støtte til rådighed gennem EU's eksisterende finansieringsinstrumenter på transportområdet, dvs. programmet for de transeuropæiske transportnet (TEN-T) og Marco Polo II-programmet. TEN-T-programmet vil derfor fortsat støtte projekter med mere vidtrækkende fordele ved f.eks. at tage fat på miljøspørgsmål, såsom gennemførelsesprojekter, undersøgelser og pilotprojekter, der indfører ny teknologi, innovativ infrastruktur, og faciliteter, der støtter anvendelsen af LNG. Som led i Marco Polo II-programmet prioriteres projekter, som tager sigte på at gennemføre og anvende innovativ teknologi, eller driftspraksis, som i væsentlig grad reducerer emissioner til luften fra skibe, såsom anvendelsen af svovlfattige brændstoffer, alternative brændstoffer som LNG, bekæmpelsesteknologier (gasvaskere) eller fartøjer, der anvender strøm fra land.

Desuden kunne investeringer i forskning, udvikling og innovation med henblik på at reducere emissioner fra skibe og fremme energieffektivitet finansieres gennem den europæiske facilitet for ren transport (ECTF), et låneprogram under Den Europæiske Investeringsbank (EIB).

Det kunne også overvejes at anvende nationale midler til at støtte foranstaltninger såsom eftermontering af luftforureningsbegrænsende udstyr eller skibsmotorer på fartøjer, inden de nye normer træder i kraft, eller udvikle infrastruktur på land til behandling af restprodukter eller LNG-tankstationer til skibe. Enhver sådan støtte skal være i overensstemmelse med de eksisterende EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse<sup>13</sup> og retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013<sup>14</sup>.

Med hensyn til udarbejdelsen af ledsageforanstaltninger på mellemlang og længere sigt er Europa-Kommissionen ved at udvikle en flerdimensional tilgang, f.eks. en "værktøjskasse til bæredygtig vandtransport", der i et bredere perspektiv og på

---

<sup>13</sup> EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

<sup>14</sup> EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

integreret vis vil tage fat på de miljømæssige udfordringer, som sektoren står over for. I forbindelse med denne politiske tilgang undersøges foranstaltninger som f.eks. "hårde" og "bløde" reguleringsforanstaltninger, grøn skibsteknologi og alternative brændstoffer, passende grøn infrastruktur, økonomiske instrumenter og finansieringsinstrumenter, forskning og innovation samt internationalt samarbejde. Disse foranstaltninger vil blive indført efter vedtagelsen af hvidbogen om en køreplan for et fælles europæisk transportområde<sup>15</sup>, den nye TEN-T-politik og retningslinjerne, der også er baseret på yderligere konsultationer med interessenter, herunder relevante myndigheder i medlemsstaterne. Denne række af integrerede foranstaltninger vil i givet fald blive uddybet nærmere i et kommende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der supplerer denne meddelelse.

## 5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

De nye foranstaltninger (som aftalt i bestemmelserne i Marpol-konventionens bilag VI i 2008) er et vigtigt skridt til at reducere emissionerne til luften fra den hastigt voksende skibsfartssektor. Det nuværende forslag til ændring af direktiv 1999/32/EF vil tilpasse EU-lovgivningen til de seneste IMO-regler, der finder anvendelse i SECA-områder og andre havområder og bestemmelserne om ækvivalente metoder til overholdelse. Endvidere vil det tilpasse eksisterende brændstofnormer for passagerskibe, som sejler uden for SECA-områder, til de normer, der finder anvendelse i SECA-områder, og styrke overvågnings- og håndhævelsesordningen. Forslaget vil bidrage til at opfylde målene i EU's eksisterende temastrategi for luftforurening i forbindelse med Europa 2020-strategien. Forslaget vil derved sikre, at EU-borgerne og miljøet høster fordelene herved, og samtidig fremme grøn teknologi og vækst drevet frem af bæredygtige transportsystemer med lave CO<sub>2</sub>-udledninger. Desuden vil *værktøjskassen til bæredygtig vandtransport* fremme en samarbejdsindsats fra alle interessenter med henblik på at nå frem til en virkelig innovativ og bæredygtig skibsfartssektor, som kan støtte økonomisk vækst med mindst mulig miljøbelastning.

Kommissionen har foretaget en indledende vurdering af yderligere foranstaltninger til at reducere SO<sub>x</sub>, partikler og NO<sub>x</sub>, f.eks. ved hjælp af udvidede SECA-områder og nye NO<sub>x</sub>-emissionskontrolområder (NECA-områder). Disse viste lovende cost/benefit-forhold, men Kommissionen er ikke i stand til at fremsætte formelle forslag til at fastlægge yderligere emissionskontrolområder. Emissionskontrolområder kan kun fastlægges i EU-retten, når de er blevet vedtaget på internationalt plan af IMO efter de procedurer, der er fastsat i Marpol-konventionen. Endvidere har Kommissionen ikke kompetence til at forelægge forslag for IMO, og den foreliggende meddelelse og lovgivningsforslaget er derfor begrænset til de tidligere fastlagte emissionskontrolområder og ændringen i 2008 af Marpol-konventionens bilag VI. Kommissionen bemærker imidlertid med tilfredshed, at visse medlemsstater er i færd med at anmode om, at der udpeges NECA-områder. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med disse og andre medlemsstater for at støtte sådanne og andre yderligere foranstaltninger, hvor dette er

---

<sup>15</sup> Kommissionens hvidbog – En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem, KOM(2011) 144 af 28.3.2011.

hensigtsmæssigt, som led i den igangværende gennemgang af EU's temastrategi for luftforurening, der skal være afsluttet senest i 2013<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> SEK(2011) 342 endelig.

## **Bilag 1: Sammenfattende rapport om gennemførelsen af direktiv 1999/32/EF om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer**

### ***Baggrund***

Direktiv 1999/32/EF om svovlindholdet i visse brændstoffer<sup>17</sup> blev vedtaget den 26. april 1999 og er blevet ændret flere gange. Den vigtigste ændring vedrørende normer for skibsbrændstoffer stammer fra 2005<sup>18</sup>. Fristen for at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse var den 11. august 2006. I henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 1999/32/EF, som ændret, har Kommissionen gennemgået en række generelle og specifikke spørgsmål på grundlag af erfaringerne med gennemførelsen af direktivet. Gennemgangen tog fuldt ud højde for de nye normer for kvaliteten af skibsbrændstoffer og de relaterede emissionsbegrænsninger, der blev vedtaget af IMO i slutningen af 2008. I dette bilag sammenfattes hovedresultaterne af gennemgangen, og yderligere oplysninger findes i den ledsagende konsekvensanalyse.<sup>19</sup>

### ***Gennemførelse i national lovgivning***

Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national lovgivning senest den 11. august 2006. Kun tre medlemsstater havde givet meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger inden for denne frist. Syv medlemsstater gav oplysninger om gennemførelsen i national lovgivning inden for 1½ år, mens der blev givet meddelelse om den seneste gennemførelse i april 2010. Som reaktion på forsinkede og/eller manglende gennemførelser iværksatte Kommissionen 16 overtrædelsesprocedurer, som alle nu er afsluttet.

### ***Medlemsstaternes rapportering***

I henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaterne hvert år indberette oplysninger til Kommissionen om det prøvetagnings- og analysearbejde, der udføres med henblik på at sikre, at svovlindholdet i brændstoffer er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktivet. I henhold til denne artikel skal medlemsstaterne også give oplysninger om det gennemsnitlige svovlindhold i skibsbrændstoffer, der er anvendt på deres område, og som ikke er omfattet af direktivet. Kommissionen modtog 26 rapporter for 2007, dvs. det første hele kalenderår efter fristen for gennemførelsen. For 2008 og 2009 er der hidtil modtaget henholdsvis 25 og 26 rapporter. Inden afgørelsen om at iværksætte overtrædelsesprocedurer blev der udsendt en række påmindelser mellem 2008 og 2010.

Medlemsstaternes rapporter er hvert år blevet analyseret af Kommissionen bistået af Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA). Det fremgik af analysen, at rapporterne fra medlemsstaterne er meget forskellige med hensyn til struktur og indhold, og oplysningerne i mange rapporter var meget mangelfulde, hvilket vanskeliggjorde vurderingen. De vigtigste spørgsmål synes at være følgende:

---

<sup>17</sup> EFT L 121 af 11.5.1999, s. 13.

<sup>18</sup> EUT L 191 af 22.7.2005, s. 59.

<sup>19</sup> [SEK-reference]



- Kun få rapporter sonderer mellem prøvetagning og resultater i forbindelse med brændstoffer til skibe og lignende brændstoffer, der anvendes i landbaserede installationer.
- Antallet af udtagne prøver og prøvetagningshyppigheden i EU er meget lav (typisk 1 prøve pr. 1 000 skibe) og utilstrækkelig til at sikre et repræsentativt overblik over, hvilken brændstofkvalitet der anvendes og sælges, og at direktivet gennemføres korrekt.
- Prøverne blev næsten udelukkende anvendt til at overvåge svovlindholdet i brændstoffer, der er omfattet af direktivet. Dette opfylder ikke kravet i direktivets artikel 7, stk. 1, fuldt ud.
- Problemer med prøvetagning og analysen synes også at skyldes manglen på klare bestemmelser om den hyppighed og de analysemetoder, der skal anvendes.
- Oplysninger om inspektionerne af logbøger og bunkerleveringsattester har ligeledes været begrænsede. En særskilt undersøgelse foretaget af EMSA viste imidlertid, at bunkerleveringsattester generelt er relativt pålidelige.

### ***Svovlindhold i skibsbrændstoffer***

Efter anmodning fra skibsoperatører testes bunkerleveringer systematisk af uafhængige organer. EMSA har fået anonymiserede statistiske oplysninger om brændstofprøver, der blev analyseret i 2008. Endvidere har EMSA bestilt en undersøgelse om brændstoffer, der anvendes af passagerskibe, som sejler i Middelhavet og Biscayabugten. Dette er ikke SECA-områder, og passagerskibe i rutefart er forpligtet til at anvende brændstof med et maksimalt svovlindhold på 1,5 %. Hovedresultaterne kan sammenfattes på følgende måde:

- Norm på 1,5 % for SECA-områder: 5-10 % af de analyserede prøver oversteg det tilladte svovlindhold. Ca. 60 % af overskridelserne ligger imidlertid inden for den statistiske konfidensgrænse.
- Norm på 0,1 % for skibe "ved kaj": 25 % af prøverne overskred den maksimale svovlgrænse.
- Norm på 1,5 % for passagerskibe uden for SECA-områder: Med undtagelse af Frankrig og i et vist omfang Spanien udgjorde det gennemsnitlige svovlindhold i brændstof mellem 2,3 og 3,3 %.

Graden af overholdelse er meget forskellig og endnu ikke tilfredsstillende. Navnlig de brændstoffer, der anvendes af passagerskibe i nogle dele af Middelhavet, er en væsentlig kilde til bekymring.

### ***Konklusioner***

Medlemsstaternes nuværende rapporteringspraksis vanskeliggør i høj grad vurderingen af overholdelsen af direktiv 1999/32/EF. I forbindelse med bestemmelserne i dette direktiv om rapportering og prøvetagning af brændstoffer er der behov for præcisering og retningslinjer.