

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013«

COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)

(2014/C 67/35)

Ordfører: **Stefan BACK**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 16. juli 2013 og den 4. juli 2013 under henvisning til artikel 192, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013"

COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 493. plenarforsamling den 16.-17. oktober 2013, mødet den 16. oktober 2013, følgende udtalelse med 134 stemmer for, 1 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder forslaget til en forordning om et system til overvågning, rapportering og verifikation (MRV-systemet) af CO₂-emissioner fra søtransport i EU (forslaget) som et første skridt mod gennemførelsen af foranstaltningerne til reduktion af CO₂-emissioner fra skibsfart, som fastlagt i hvidbogen om transportpolitik fra 2011 ⁽¹⁾.

1.2 EØSU værdsætter MRV-systemet som et første trin i en trinvis tilgang til indgåelsen af en IMO-aftale (Den Internationale Søfartsorganisation) om obligatoriske foranstaltninger til reduktion af CO₂-emissionerne fra skibsfart og ser positivt på de energieffektiviseringer og emissionsreduktioner, der forventes at blive resultatet af aftalens gennemførelse ⁽²⁾.

1.3 Forslaget er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at realisere disse mål, men EØSU værdsætter ikke desto mindre, at det går så langt, som det synes fornuftigt med hensyn til foranstaltninger, der kan iværksættes på nationalt eller regionalt niveau set i forhold til tredjelande. EØSU anser forslaget for at være velafbalanceret i den henseende.

1.4 EØSU bifalder, at forholdet mellem forslagens costbenefitvirkninger er positivt for de involverede skibsoperatører. EØSU forventer, at Kommissionen overvåger resultaterne af

forslagets gennemførelse på dette punkt og iværksætter passende initiativer, hvis f.eks. de anslåede omkostninger og fordele viser sig at have negative konsekvenser for konkurrenceevnen.

1.5 EØSU stiller spørgsmålstejn ved behovet for og merværdien ved, at andre driftsoplysninger end brændstofforbrug og emissioner ifølge forslaget skal overvåges og rapporteres, som fastlagt i artikel 9, litra d) - g), artikel 10 litra g) - j) og bilag II, navnlig fordi søfartssektoren betragter en del af disse oplysninger som kommercielt følsomme, og der lader til at være forskellige opfattelser af nytteværdien ved, at disse oplysninger er tilgængelige i sammenfattet form.

1.6 EØSU gør opmærksom på Kommissionens Blue Belt-initiativ til lettelse af de administrative byrder for nærskibsfart og har den holdning, at denne strategi også bør anvendes i forbindelse med dette forslag ⁽³⁾.

1.7 EØSU bemærker, at der er et behov for yderligere foranstaltninger til opfyldelse af de mål, der er opstillet i hvidbogen, og mener, at det er utroligt vigtigt, at sådanne foranstaltninger træffes i IMO-regi med henblik på at undgå konflikter med tredjelande og/eller negative konkurrencemæssige følger for søfartssektoren i EU.

⁽¹⁾ COM(2011) 144 final, EØSU-udtalelse om *En køreplan for et fælles europæisk transportområde*, EUT C 24 af 28.1.2012, s. 146-153, navnlig punkt 1.2, 3.7, 3.8 og 3.11.

⁽²⁾ COM(2013) 480 final.

⁽³⁾ COM(2013) 510 final – *Blue Belt – et fælles søtransportområde*.

2. Indledning

2.1 Den internationale søtransport står i dag for 3 % af de globale drivhusgasemissioner og 4 % af EU's drivhusgasemissioner. Prognoser forudsiger en global andel på 5 % frem mod 2050 og en betydelig stigning på EU-niveau, hvor tallene varierer mellem 51 og 86 % alt afhængigt af det valgte referenceår (henholdsvis 2005 og 1990) ⁽⁴⁾.

2.2 EU's energi- og klimapakke fra 2008, Europa 2020-strategien ⁽⁵⁾ og hvidbogen om transportpolitik fra 2011 indeholder alle ambitiøse mål for reduktionen af drivhusgasemissioner. Det overordnede EU-mål er en 20 %'s reduktion set i forhold til 1990-niveauet, der øges til 30 % i tilfælde af en global aftale ⁽⁶⁾. Hvad angår international skibsfart opstiller hvidbogen om transportpolitik et reduktionsmål på 40 % i 2050 set i forhold til 2005-niveauet.

2.3 Skibsfarten pålægges imidlertid ingen juridiske forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne med undtagelse af IMO's svovlregulering, der blev omsat til EU-lovgivning ved direktiv 2012/33/EU. Den internationale søtransport er den eneste transportsektor, der ikke er omfattet af EU's forpligtelse til at reducere CO₂-emissionerne.

2.4 Ikke desto mindre har både Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet erklæret, at alle sektorer bør bidrage til reduktionen af emissioner.

2.5 Inden for transportsektoren er der opstillet mål for den civile luftfart, der er blevet inkluderet i EU's emissionshandelsordning (ETS), og som også gælder for flyvninger til og fra EU-lufthavne. Gennemførelsen af denne foranstaltning er dog blevet midlertidigt udskudt, hvad angår ikke-EU-flyvninger, for at bane vejen for en global aftale i ICAO ⁽⁷⁾.

2.6 For søtransportens vedkommende er der ikke opstillet forpligtende mål på EU-niveau, idet det blev anset for mere hensigtsmæssigt at afvente globalt koordinerede foranstaltninger i IMO.

2.7 Ifølge en erklæring fra Rådet og Europa-Parlamentet fra 2009 skulle Kommissionen imidlertid, hvis hverken EU eller medlemsstaterne havde godkendt en international aftale i IMO senest den 31. december 2011, forelægge forslag om medtagelse af emissionerne fra international søfart i Fællesskabets reduktionsforpligtelse. Forslagene skulle træde i kraft i 2013 og være udformet på en måde, der begrænser eventuelle

negative følger for Fællesskabets konkurrenceevne mest muligt ⁽⁸⁾. Disse erklæringer blev fulgt op af en erklæring fra Kommissionen i oktober 2012.

2.8 Mens IMO ikke har leveret en international aftale som svar på erklæringen fra 2009, er der truffet beslutninger møntet på at forbedre nye skibes energieffektivitet, og der er fremsat yderligere forslag til forbedring af energieffektiviteten, hvor overvågning, rapportering og kontrol af emissioner kunne være et første skridt. På den baggrund vurderer Kommissionen, at det igangværende arbejde i IMO kunne resultere i beslutninger om markedsbaserede foranstaltninger til emissionsreduktion. Tilsagnet om at handle på regionalt EU-niveau bør derfor gennemføres på en måde, der støtter det videre arbejde i IMO. Kommissionen har givet udtryk for, at den klart foretrækker en global strategi i IMO-regi, og den vil fortsat handle i tråd hermed på trods af de langsomme fremskridt i IMO's indsats på dette område. Kommissionen vil løbende overvåge fremskridtene og overveje alle fremtidige tiltag på baggrund af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) og aktiviteterne i IMO.

2.9 Introduktionen af et system til overvågning, rapportering og verifikation af emissioner (MRV) bør udgøre det første skridt i den retning. Dette ville gøre det muligt at overvåge udviklingen og fremme en bedre energieffektivitet på virksomhedsniveau, hvilket kunne reducere omkostningerne i et omfang, der overstiger udgifterne til driften af MRV-systemet. Der kan bygges på erfaringer fra eksisterende systemer på virksomhedsniveau. I samarbejde med IMO bør der indføres et regionalt MRV-system i EU, som kunne tilpasses eventuelle fremtidige IMO-foranstaltninger, der peger i samme retning. Dette kunne ligeledes være et første trin i en trinvis tilgang til at medtage emissioner fra søtransport i forpligtelser til at reducere drivhusgasemissioner på EU- eller internationalt niveau ved hjælp af energieffektivitetskrav og/eller markedsbaserede foranstaltninger.

3. Kommissionens forslag

3.1 Kommissionen har stillet forslag om en forordning, der skaber en ramme for et MRV-system for CO₂-emissioner fra skibe over 5 000 bruttotons. Systemet omfatter al sejlads i og mellem EU-havne og mellem en EU-havn og den første bestemmelsehavn uden for EU eller den sidste afgangshavn uden for EU. Det gælder for alle skibe, uanset deres flag, med undtagelse af krigsskibe, statsejede skibe og lystfartøjer. Det vurderes i forslaget, at tonnage-tærsklen vil udelukke ca. 40 % af flåden, men kun 10 % af de samlede CO₂-emissioner.

3.2 Af de årsager, der er nævnt under punkt 2 oven for, skal systemet realiseres i et tæt samarbejde med IMO og andre internationale organisationer, og det vil blive muligt at tilpasse det i tråd med eventuelle fremtidige IMO-modeller.

⁽⁴⁾ COM(2013) 479.

⁽⁵⁾ COM(2010) 2020.

⁽⁶⁾ COM(2013) 479.

⁽⁷⁾ Direktiv 2008/101/EF og beslutning 377/2013/EU.

⁽⁸⁾ Betragtning 2 i beslutning 406/2009/EF og betragtning 3 i direktiv 2009/29/EF.

3.3 Det MRV-system, som Kommissionen foreslår, skaber en ramme, der sikrer, at skibsejere/operatorer indsamler relevante data for hvert skib og hver sejlads, der er omfattet af forordningen, herunder sejlads i havne. Der vil ligeledes blive aflagt årlige rapporter. Rapporteringen vil blive godkendt af akkrediterede verifikatorer, og godkendte årsrapporter vil blive forelagt Kommissionen og flagstaten. De årlige rapporter offentliggøres, og overensstemmelsesdokumenter, udstedt af verifikatorerne, skal opbevares om bord på skibe, der indgår i systemet. Overensstemmelseskontrollen gennemføres ved hjælp af kontrolmekanismer i flagstaten og havnestaten. Manglende opfyldelse af kravene vil resultere i sanktioner, i visse tilfælde en bortvisning af skibet, dvs. skibet får forbud mod at anløbe EU-havne, indtil kravene er opfyldt.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU noterer sig, at de strategiske mål med forslaget er ambitiøse og rækker langt videre end forslagets indhold, idet der gøres et forsøg på at etablere et faktisk grundlag for videre forhandlinger og yderligere fremskridt, der kan udmønte sig i foranstaltninger, som vil betyde en markant reduktion i CO₂-emissionerne fra søtransport. EØSU hilser disse strategiske mål velkommen og er positiv over for Kommissionens strategi, som er at få CO₂-emissionerne og udviklingen under kontrol på en gennemsigtig og troværdig måde ved hjælp af det rapporterings- og verifikationssystem, som foreslås oprettet under forordningen. Det er endvidere enig i, at dette vidgrundlag kan medvirke til at fremme det igangværende arbejde i IMO, således at man kan nå til enighed om en aftale om obligatoriske foranstaltninger til reduktion af CO₂-emissionerne fra søtransport. I denne sammenhæng henviser EØSU i øvrigt til sin udtalelse⁽⁹⁾ om forslag til forordning om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan og om ophævelse af beslutning nr. 280/2004/EF senere vedtaget som forordning 525/2013.

4.2 EØSU glæder sig endvidere over, at der i forslaget til dels anlægges en bottom-up tilgang, forstået på den måde at de oplysninger, der skal indsamles i virksomhederne, forventes at tilskynde dem til at forbedre energieffektiviteten, hvilket igen vil få brændstofforbruget og emissionerne pr. transporteret enhed til at falde med 2 % om året. Ifølge den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, vil det også nedbringe de årlige nettoomkostninger med 1,2 mia. euro inden 2030. Heri er tillige medregnet omkostningerne til indførelse af MRV-systemet, som i vid udstrækning skal afholdes af søfartssektoren.

4.3 EØSU understreger imidlertid, at det er vigtigt hele tiden at holde øje med, om forslagets vurdering af costbenefitvirkningerne for søfartssektoren og samfundet er nøjagtig. Det opfordrer endvidere Kommissionen til straks at fremsætte forslag til korrigerende foranstaltninger, hvis det viser sig, at

de krav, søfartsindustrien pålægges i medfør af det fremtidige MRV-system, bliver en byrde, som får negative virkninger for industriens konkurrenceevne.

4.4 EØSU er betænkelig ved forslaget om at udvide overvågnings- og rapporteringsforpligtelserne til også at omfatte kommercielle og operationelle aspekter. EØSU mener, at der kan sættes spørgsmålstegn ved forholdsmæssigheden af denne supplerende oplysningsforpligtelse, som er mere vidtgående end forslagets primære mål, der er at indsamle oplysninger om CO₂-emissioner. Søfartssektoren har endvidere rejst tvivl om nytten af en sådan forpligtelse, ligesom oplysningerne kan være kommercielt følsomme. På den baggrund forekommer tilføjelse af yderligere administrative forpligtelser desuden at harmonere dårligt med det ønske om forenkling, som er et af de væsentligste aspekter af Kommissionens Blue Belt-initiativ om at skabe bedre betingelser for søtransporten i EU. I den forbindelse konstaterer EØSU endvidere, at en forpligtelse til at fremlægge denne slags oplysninger især vil være en byrde for nærskibsfarten med dens korte sejlads og mange forskellige destinationer.

4.5 EØSU er også enig i vurderingen af, at den emissionsreduktion, som forventes af forslaget, stadig er langt fra stor nok til at nå målene for søfartssektoren som fastlagt i hvidbogen om transportpolitikken fra 2011. Der er et presserende behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger.

4.6 EØSU gør opmærksom på sine tidligere udtalelser⁽¹⁰⁾ om søtransportpolitikken og miljøkrav, hvori EØSU konstant har fastholdt en linje, der hilser initiativer, der forbedrer miljøet, velkommen, men samtidig gjort gældende, at foranstaltninger af den art på grund af søtransportens globale karakter bør træffes på globalt niveau i IMO.

4.7 EØSU gør her opmærksom på, at forslaget også vil gælde for skibe, der sejler under tredjelands flag. Det skaber ikke problemer for transporten mellem EU-lande, men der kan opstå problemer ved transport mellem havne i og uden for EU. Dette opfatter EØSU mere som et praktisk eller politisk problem end et juridisk problem på grund af den mulige risiko for gengældelse eller komplikationer, der følger af, at der findes flere parallelle systemer. EØSU håber, at det planlagte system bliver så attraktivt for dem, der skal være omfattet af det, at der modsat emissionshandelsordningen inden for den civile luftfart ikke opstår problemer i forhold til operatører fra tredjelande.

⁽⁹⁾ EØSU's udtalelse om svovlindholdet i skibsbrændstoffer, EUT C 68 af 6.3.2012, s. 70-74.

⁽¹⁰⁾ Svovlindholdet i skibsbrændstoffer, EUT C 68 af 6.3.2012, s. 70-74; Blå vækst – mulighederne for bæredygtig vækst i den maritime økonomi, EUT C 161 af 6.6.2013, s. 87-92; EU's søtransportpolitik frem til 2018, EUT C 255 af 22.9.2010, s. 103-109; Emissionshandel i luftfartssektoren, EUT C 133 af 9.5.2013, s. 30-32; Overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 169-173; En integreret EU-havpolitik, EUT C 211 af 19.8.2008, s. 31-36; Grønnere søtransport og transport ad indre vandveje, EUT C 277 af 17.11.2009, s. 20-24.

4.8 EØSU deler den opfattelse, at obligatoriske foranstaltninger til reduktion af CO₂-emissionerne, som er mere vidtgående end forslaget, skal aftales inden for rammerne af IMO, så der skabes så gode forudsætninger som muligt, for at de bliver en succes. Desuden mener det, at der er større sandsynlighed for, at regional EU-lovgivning vil støde på forskellige vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen, navnlig i forhold til tredjelande.

4.9 EØSU konstaterer, at konsekvensanalysen knyttet til forslaget konkluderer, at markedsbaserede foranstaltninger er mest effektive til at få nedbragt CO₂-emissionerne til et niveau, hvor det bliver muligt at nå målene for emissioner fra søtransport i hvidbogen om transportpolitikken fra 2011.

4.10 EØSU gør desuden opmærksom på risikoen for, at regionale obligatoriske foranstaltninger, og især markedsbaserede foranstaltninger, til reduktion af emissionerne vil indvirke negativt på den europæiske søfartssektors konkurrenceevne.

4.11 EØSU bifalder derfor, at Kommissionen i forslaget forpligtes til at underrette IMO og andre relevante internationale organisationer om gennemførelsen af EU's MRV-system for CO₂-emissioner fra søtransporten og viser vilje til at tilpasse EU's system til et eventuelt fremtidigt MRV-system, man når til enighed om i IMO.

4.12 EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til inden for rammerne af IMO fortsat at presse på for hurtige beslutninger om passende, helst markedsbaserede foranstaltninger til reduktion af CO₂-emissionerne fra søtransporten.

4.13 EØSU konstaterer, at Kommissionen finder det meget vigtigt, at der findes en løsning i IMO, men samtidig ikke udelukker regionale foranstaltninger i EU, hvis det nuværende arbejde i IMO ikke medfører resultater. EØSU bifalder, at der ikke synes at være fastsat en tidshorizont for disse regionale foranstaltninger, og advarer mod at iværksætte foranstaltninger, som har lille virkning med hensyn til at nedbringe emissionerne, men kan have store omkostninger i form af nedsat konkurrenceevne eller problemer i forhold til tredjelande, hvis foranstaltningerne gælder for skibe, der sejler under disse landes flag i ikke-EU-farvande.

4.14 EØSU bifalder også, at der skabes en forbindelse mellem MRV-systemet for sektoren og det generelle system for overvågning af drivhusgasser etableret med forordning 525/2013 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Forordning (EU) nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan og om ophævelse af beslutning nr. 280/2004/EF.

5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU konstaterer, at som MRV-systemet er udformet, er det skibsejerne eller skibsoperatørerne og de akkrediterede verifikatorer, som pålægges den største byrde i forbindelse med indførelsen af systemet, mens medlemsstaterne, Kommissionen og EMSA primært vil få en tilsynsfunktion og modtage rapporteringerne. Hensigten hermed er at kunne trække på de eksisterende erfaringer i virksomhederne og mindske den administrative byrde for EU-institutionerne.

5.2 EØSU mener, at kvaliteten af emissionsrapporteringerne ville blive forbedret, hvis der inkluderes nærmere relevante oplysninger om f.eks. skibets isklasse og relevante sejlsbetingelserne, f.eks. vintersejls.

5.3 EØSU er af den opfattelse, at visse aspekter af det foreslåede MRV-system er unødigt komplekse og ressourcekrævende. For eksempel er det svært at forstå, hvorfor der skal udarbejdes en formel verifikationsrapport om de årlige rapporter, når der udstedes et overensstemmelsesdokument for de godkendte årlige rapporter, og hovedindholdet af det dokument også offentliggøres. Et overensstemmelsesdokumentet bør ifølge EØSU være nok, eventuelt kan der udarbejdes en begrundet verifikationsrapport, i de tilfælde hvor overensstemmelsesdokumentet afvises.

5.4 Der er ingen tvivl om, at det er hensigtsmæssigt også at fremsende rapporteringerne i medfør af forslaget til de kommissionsorganer, der er ansvarlige for gennemførelsen af forordning 525/2013 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner. Derimod er det vanskeligere at forstå, hvorfor medlemsstaterne skal indsende særskilte rapporter til Kommissionen tilpasset bestemmelserne i denne forordning, da al relevant information kunne samles i én rapport, som så kunne fremsendes til alle berørte parter.

5.5 EØSU sætter også spørgsmålstegn ved, om rækkevidden af den sanktion i form af bortvisning, der følger af forslagets artikel 20, stk. 3, er rimelig, da det tilsyneladende hindrer skibene i at anløbe nogen som helst havn i EU og således også havne i flagstaten. Det må være rimeligt med bestemmelser om en nødhavn for at give skibene mulighed for at løse problemer med opfyldelse af krav.

5.6 EØSU mener, at gennemførelsesfristerne er unødigt lange, og at det må være muligt at afkorte dem med ca. 1 år. Det er således meningen, at forslaget skal træde i kraft pr. 1. juli 2015, mens overvågningsplanerne først skal indsendes til Kommissionen senest den 30. august 2017 og selve overvågningen starte den 1. januar 2018. Det er ensbetydende med en overgangsperiode på ca. 2,5 år, hvilket ifølge EØSU er temmelig lang tid, da der også skal vedtages en række delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

5.7 Endvidere mener EØSU, at det planlagte forum for bæredygtig europæisk skibsfart kunne være et godt kontaktpunkt for en række spørgsmål om gennemførelsen.

5.8 EØSU har også nogle bemærkninger af teknisk karakter til forslaget. I artikel 14, stk. 1, omtales både "selskab" og "operatør", men ifølge definitionerne i artikel 3 dækker ordet "selskab" både ejere og operatører. I både artikel 15, stk. 5, og artikel 16, stk. 3, tillægges Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter vedrørende bl.a. "verifikatorernes akkrediteringsmetoder". EØSU foreslår at fjerne henvisningen til "akkrediteringsmetoder" i artikel 15, stk. 5, som omhandler verifikationsprocedurer, og bibeholde den i artikel 16, som omhandler akkreditering af verifikatorer.

5.9 I medfør af artikel 23 tillægges Kommissionen meget omfattende beføjelser til at supplere og ændre bestemmelserne i bilag I og II ved hjælp af delegerede retsakter for at tage hensyn til en række faktorer, herunder videnskabelige beviser, relevante eksisterende data om bord på skibe, internationale regler og internationalt anerkendte standarder, "for at identificere de mest præcise og effektive metoder til overvågning af emissioner og for at præcisere de krævede oplysninger". EØSU mener, at disse beføjelser er langt mere vidtrækkende end tilpasning til den tekniske udvikling og tilsyneladende giver grønt lys for ændringer af f.eks. identifikationen af metoder til overvågning, som er helt centrale for forslaget. Det er derfor EØSU's opfattelse, at beføjelser af denne rækkevidde kan være i modstrid med artikel 290 i EUF-traktaten. Det samme gælder beføjelserne i artikel 15, stk. 3, vedrørende verifikationsprocedurer.

Bruxelles, den 16. oktober 2013

Henri MALOSSE
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
