



Direktiv om mottagning av avfall från sjöfart

2017/18:FPM53

Näringsdepartementet

2018-02-20

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 33

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om upphävande av direktiv 2000/59/EG och ändring av direktiv 2009/16/EG och direktiv 2010/65/EU

Sammanfattning

Förslaget innebär i korthet att gällande mottagningsdirektiv ersätts med ett nytt direktiv. Fokuset med det nya förslaget på direktiv är att minska marint avfall samtidigt som det regelmässiga ramverket förenklas och de administrativa bördorna reduceras. Det nya direktivet harmoniseras i större utsträckning än gällande direktiv med miljökonventionen MARPOL. Förslaget innebär vidare att det gällande hamnstatsdirektivet revideras så att inspektioner enligt mottagningsdirektivet kan genomföras vid hamnstatskontroller. För att minska mängden marint avfall från sjöfarten föreslås att även fiskefartyg och fritidsbåtar ska inkluderas i direktivet och att avfallsavgiften ska inkludera all avlämning av fast avfall. Regeringen välkomnar förslaget och dess målsättningar samt stödjer övergripande dess utformning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det nuvarande direktivet kom till för 17 år sedan. Sedan dess har IMO:s miljökonvention MARPOL reviderats flera gånger och gällande direktiv klarar inte av att omsätta alla dessa förändringar. Det skapar varierande tolkningarna som orsakar förvirring bland hamnar, fartyg och operatörer. Konsekvensanalysen som ligger till grund för det nya direktivet påvisar

också att så mycket som 20–40% av allt avfall i havet fortfarande kommer från sjöfarten. EU-genomsnittet på denna siffra är 32% men i vissa havsbassänger är upp till 50% av avfallet från sjöfarten. Det är även så att marint skräp som består av plast bryts ned till mikroplast, som har visat sig ha stor påverkan på miljön eftersom det bioackumuleras i näringskedjan. Därigenom påverkar det även människors hälsa.

Mellan 2014 och 2017 har kommissionen utvärderat gällande direktiv. Utvärderingen påvisar flera tillkortakommande samt förslag till lösningar, vilka i sin tur ligger till grund för det nya förslaget.

Kommissionen presenterade förslaget den 16 januari 2018.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Harmonisering gentemot MARPOL med fokus på marint skräp

Förslaget till nytt mottagningsdirektiv innebär att direktivet harmoniseras med MARPOL och dessutom fokuserar på marint skräp. Kommissionens förslag är att ersätta det nuvarande mottagningsdirektivet (2000/59/EC) samt revidera direktiv 2009/16/EC och 2010/65/EU. Därigenom vill man komma åt följande problem;

- otillräckliga mottagningsanordningar för mottagning och hantering av både fartygsgenererat avfall och lastrester;
- otillräckligt kostnadsincitament för att lämna avfall till mottagningsanordningar;
- ineffektiv tillämpning av kraven på obligatorisk avlämning av fartygsgenererat avfall;
- inkonsekventa och föråldrade definitioner och formulär;
- inkonsekvent hantering av undantag.

1.2.2 Definitioner

I **artikel 2** ersätts definitionen av ”fartygsgenererat avfall” med ”avfall från fartyg” som är begreppet i MARPOL och innefattar därigenom avfall såsom det definieras i MARPOL Annex I, II, IV, V, och VI. Skillnaden blir att lastrester därigenom inkluderas i avfallsbegreppet liksom rester från avgasreningssystem (skrubbers) i Annex VI såsom sludge och läckage.

1.2.3 Adekvata mottagningsanordningar i hamn

I **artikel 4** beskrivs begreppet ”adekvata mottagningsanordningar i hamn” tydligare enligt IMO:s riktlinjer. Artikelns innebär bl.a. att medlemsstaten ska

säkerställa att hamnarna kan ta emot sorterat fast avfall. **Artikel 5** lägger större tonvikt på samrådskrav, kopplat till avfallshanteringsplanerna, mellan hamn, hamnanvändare, avfallsentreprenörer, terminaloperatörer och andra intresserade parter. Här tillkommer en skyldighet för mer transparent informationsspridning kring dessa planer, vilket också underlättar kontroll och efterlevnad. Information om planerna ska lämnas i det befintliga informations-, övervaknings- och tillsynssystemet SafeSeaNet.

1.2.4 Incitament till avfallsavlämning – avgiftssystem

Målet med avgiftssystemet, vilket beskrivs i **artikel 8**, är att det inte utgör incitament för fartyg att släppa ut sitt avfall till havs. Den översiktliga strategin är att hamnen ska ta ut en indirekt avgift, även kallad ”no special fee”, som är uppbyggd av indirekta respektive direkta kostnader. Fiskefartyg och fritidsbåtar ska enligt förslaget också omfattas av kostnadstäckningssystemet med indirekta avgifter. I och med detta så täcks mottagande och bortskaffandet av uttjänta fisknät och passivt uppsamlat avfall.

Ett transparent rapporteringssystem ska göra det lättare att kontrollera och efterleva avlämningen av avfall än idag. Enligt **artikel 7** ska alla hamnar, förutom små obemannade eller avlägset belägna hamnar, efter avfallsavlämningen utfärda ett avfallskvitto till fartyget. Detta är en ny skyldighet för hamnarna. Kvittoinformationerna ska fartyget rapportera elektroniskt till SafeSeaNet, före avresan.

1.2.5 Utökad tillsyn

När det gäller inspektionssystemet, **artikel 10**, så är det nytt att inspektioner av fartyg ska göras utifrån en riskbaserad metod och ska integreras i det system för hamnstatskontroll som inrättats enligt direktiv 2009/16/EG (som också föreslås ändras för detta ändamål i enlighet med artikel 21). Resultaten från inspektionerna av dessa fartyg ska registreras i informations-, övervaknings- och tillsynssystemet.

1.2.6 Undantag för fartyg i tidtabellsbunden linjetrafik

I **artikel 9** i förslaget föreskrivs ytterligare harmonisering av villkoren för undantag, i synnerhet när det gäller vad som utgör ett ”fartyg i tidtabellsbunden trafik” med ”täta och regelbundna hamnanlöp”.

Fiskefartygs och små fritidsbåtars ansvar och skyldigheter har öka något i direktivet eftersom de har en relativt stor betydelse vad gäller bidrag till problemet med marint skräp till havs (Detta har beskrivits i konsekvensanalysen som är bifogad med direktivförslaget). Enligt det nuvarande direktivet är både fiskefartyg och fritidsbåtar undantagna från vissa av de viktigaste skyldigheterna, men dessa undantag har ändrats så att de större fiske- och fritidsfartygen nu inkluderas.

Vad gäller verkställighet fastställs i direktivet att medlemsstaterna ska utföra inspektioner på minst 20 % av alla fiskefartyg och fritidsbåtar som har en bruttodräktighet över 100 och som normalt anlöper medlemsstaternas hamnar. Detta tröskelvärde sammanfaller med MARPOL:s krav på att medföra en avfallsplan ombord för fartyg med en bruttodräktighet över 100.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Gällande regler

Det nuvarande mottagningsdirektivet är genomfört i svensk rätt genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot förorening från fartyg, Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg samt Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2001:13) om mottagning av avfall från fritidsbåtar.

1.3.2 Övergripande förändringar

Stora delar av det svenska regelverket kan komma att behöva ändras för att genomföra det nya direktivet. I många fall handlar det om att återspegla harmoniseringen med MARPOL vad gäller definitioner, användande av formulär och förfaranden. Inom områdena som berör obligatorisk avfallsavlämning och avgiftssystem beror ändringarnas storlek på huruvida Sverige vill fortsätta anta striktare regeltillämpning än vad som direktivet föreskriver eller om vi vill spegla vårt regelverk mot det nya direktivet. Den striktare regeltillämpning har Sverige antagit tillsammans med övriga Östersjöländer i Helsingforskommissionen. Helt nytt är att medlemsstaten ska se till att informationen från avfallshanteringsplanerna ska rapporteras in SafeSeaNet.

En förändring för Sveriges del är att även fritidsbåtar över 2,5 meter kommer omfattas av förbud att släppa ut alla typer av avfall, samt ett krav på ilandlämning. Det innebär att en fritidsbåt måste lämna i land allt sitt avfall innan de lämnar varje hamn, om de varit i hamnen i minst 24 timmar, om det inte är för svåra väderförhållanden eller om de inte kan visa att de har tillräcklig lagringskapacitet ombord. Detta är förenligt med MARPOL.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslaget är för närvarande på remiss och analysen av förslaget pågår. En preliminär bedömning är att förslaget kan komma att innebära något ökad administrativ och kostnadsmissig börda för svenska fritidsbåtshamnar. I övrigt kommer förslaget troligtvis att innebära ytterst marginella eller inga budgetära konsekvenser för Sverige.

Enligt förslagets konsekvensanalys kan administrativa kostnader minska. Hamnar kan, beroende på förslagets slutliga utformning, behöva investera i uppgraderingar av vissa mottagningsanläggningar men ur ett europeiskt perspektiv ligger Sverige redan långt framme utrustningsmässigt och kan antas påverkas i en mindre utsträckning. Om förslaget, i enlighet med sin målbild, får bukt med fenomenet ”waste shopping”, kan avfallsbördan i vissa svenska hamnar minska något.

Minskad mängd föroreningar i havet bedöms på sikt ge positiv effekt på de verksamheter och samhällsnyttor som är beroende av rent hav, t.ex. marin- och kustnära turism.

Förslaget kommer inte ha några konsekvenser för EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar den övergripande målsättningen med förslaget – att värna om havsmiljön, minska utsläppen av avfall från sjöfarten till haven, stärka incitament för cirkulär ekonomi samt att effektivisera mottagningen och dess administration. Regeringen ser positivt på att förslaget innebär en anpassning (ej full harmonisering) med MARPOL vilket troligtvis kommer leda till en mer enhetlig tillämpning av regelverket. Regeringen ser också positivt på förslaget att införa en generell avgift som berättigar till avlämning av avloppsvatten och allt fast avfall. Sverige har goda erfarenheter av ett sådant kostnadssystem, vilket redan har införlivats i alla svenska handels- och industrihamnar. Ett sådant avgiftssystem minskar risken för att avfallet dumpas i havet. Sverige har en lång kust och ca 2000 fritidsbåtshamnar varav

många är små och drivs som ideella föreningar. Regeringen kommer att verka för att dessa inte drabbas av en oproportionerligt stor administrativ börda och ökade kostnader i förhållande till uppnådd miljönytta.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte behandlats av Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén eller regionkommittén.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända. Förslaget är för närvarande på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Eftersom förslaget ersätter det nuvarande direktivet förblir den rättsliga grunden artikel 100.2 i EUF-fördraget, vilket inkluderar antagandet av gemensamma regler för sjöfart. Även om direktivet syftar till att skydda den marina miljön från utsläpp av avfall till havs är dess övergripande politiska mål att underlätta sjöfart och bidra till förverkligandet av den inre transportmarknaden. Förslaget kommer slutligen antas genom medbeslutande mellan rådet och Europaparlamentet. Beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.1.1 Subsidiaritetsprincipen

Sjöfarten är en internationell sektor med verksamhet i internationella vatten. Regeringen anser att det är mycket svårt att uppnå en likartad reglering om detta skulle regleras på nationell nivå. En revidering av den befintliga regleringen på EU-nivå kommer effektivare harmonisera villkoren för hamnarna, samt fartygen som anlöper till hamnarna, vilket skapar en bättre konkurrenssituation. Dessutom minimeras risken att hamnar konkurrerar genom minskad miljöprestanda. Vidare anser regeringen att det föreslagna gemensamma regelverket kan motverka problemet med s.k. ”waste shopping” (dvs att fartyg sparar avfall ombord under flera resor till de när den hamnen som har billigast mottagning), vilket är ett befintligt problem idag som potentiellt sett skulle kunna öka om detta reglerades på nationell

nivå. En annan risk med reglering på nationell nivå är att incitament för dumpning av avfall ökar.

Åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att åstadkomma ett harmoniserat genomförande av de internationellt överenskomna reglerna i MARPOL. Regeringen delar kommissionens bedömningar om att ytterligare harmonisering av regelverket på EU-nivå är nödvändig. Regelverket tolkas idag olika och regeringen menar att förslaget sannolikt kommer leda till mer likartad tolkning och tillämpning, och därmed nyttor för både havsmiljö, avfallshantering och administration.

Medlemsstaterna kommer enligt förslaget att behålla handlingsutrymmet vad gäller genomförandet av gemensamma regler och principer på lokal nivå och hamnnivå. Medlemsstaterna kommer även fortsättningsvis att besluta om utformning och drift av kostnadstäckningssystemen, om storleken på avgifterna och om utarbetandet av planer för mottagande och hantering av avfall för hamnar på deras territorium. Kommissionen framför att medlemsstaternas myndigheter är bäst lämpade att bestämma detaljnivån för- och omfattningen av planerna för mottagande och hantering av avfall, med beaktande av hamnarnas storlek och geografiska placering och behoven hos de fartyg som besöker dem.

Regeringen finner därför att kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

3.1.2 Proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför i fråga om proportionalitetsprincipen att förslaget har två mål: i) Förbättra skyddet av den marina miljön mot utsläpp av avfall från fartyg, samtidigt som ii) effektiviteten för sjötransportverksamhet i hamnar säkerställs. Kommissionen menar att det nuvarande systemet skapar en onödig administrativ börda för hamnar och hamnanvändare. De menar att detta främst beror på att det finns stora skillnader mellan det nuvarande direktivet och det internationella regelverket, MARPOL, samt att otydligheter i utformningen har lett till många olika tolkningar hos medlemsstater. Dessutom visar EMSA:s ”waste-gap” analys att för mycket avfall fortfarande släpps ut.

Regeringen håller med kommissionen i bedömningen att direktivet bör anpassas mer till MARPOL för att minska de administrativa bördorna för såväl fartyg som hamnar, samt att det finns ett klart behov för ett direktiv som bättre harmoniserar ländernas tolkning och faktiska genomförande av det. Förslaget ligger övergripande på en rimlig nivå för att försöka åtgärda välkända problem.

Kommissionen anger att fiske- och fritidssektorerna bidrar i betydande omfattning till problemet med marint skräp men i hur stor utsträckning framgår inte tydligt. Regeringen anser därför, i dessa fall, att det är oklart vilken åtgärd som proportionerligt balanserar administrativ börda och ökade

kostnader i förhållande till uppnådd miljönytta. Regeringen avser att lyfta den här problematiken i förhandlingarna.

2017/18:FPM53

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget och konsekvensutredningen presenterades av kommissionen i januari. Den första behandlingen av förslaget skedde i rådsarbetsgruppen för sjöfart den 1 februari. Förslaget kommer att fortsätta behandlas i rådsarbetsgruppen under hela våren. För närvarande är förslaget på remiss hos berörda instanser.

4.2 Fackuttryck / termer

EMSA - European Maritime Safety Agency, den Europeiska kommissionens sjösäkerhetsbyrå.

IMO - "International Maritime Organization". FN:s sjöfartsorgan.

MARPOL - "The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships", IMO:s miljökonvention.

Waste shopping - att fartyg sparar avfall ombord under flera resor till de närmaste hamnerna som har billigast mottagning

Waste gap analys – EMSA:s analys på differensen mellan hur mycket avfall som rimligen producerats och hur mycket som lämnats iland.

Sludge: Oljehaltigt vatten

SafeSeaNet: Informations-, övervaknings- och tillsynssystem för sjöfart med fokus på Säkerhet (både "safety" och "security"), skydd av den marina miljön samt effektivitet.