



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.7.2011
SEC(2011) 919 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EC wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen
betreft**

{COM(2011) 439 definitief}
{SEC(2011) 918 definitief}

1. BELEIDSKADER, PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Deze effectbeoordeling begeleidt een voorstel tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen betreft. Ter voorbereiding van deze wijziging is door de Commissie een online raadpleging gehouden waaraan alle belanghebbende partijen konden deelnemen. De Commissie heeft ook geregeld vertegenwoordigers van de lidstaten en overige belanghebbenden geraadpleegd.

Luchtverontreiniging brengt schade toe aan de menselijke gezondheid en aan onze leefomgeving. De EU bestrijdt luchtverontreiniging op verschillende fronten. Als gevolg hiervan zijn emissies van de meeste luchtverontreinigende stoffen de afgelopen jaren en decennia afgenomen, zoals emissies van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen, ammoniak en deeltjes (PM). Het merendeel van deze reducties is gerealiseerd door emissiebronnen te land, zoals industriële installaties en wegvervoer. Er zijn echter aanwijzingen dat verdere reductie van emissies van dergelijke verontreinigende stoffen significante voordelen heeft voor de gezondheid van EU-burgers en het milieu, en tegelijkertijd kosteneffectief is.

Aan maritieme emissiebronnen is in het verleden aanmerkelijk minder aandacht besteed dan aan bronnen te land. Omdat emissies van luchtverontreinigende stoffen zich echter over grote afstanden kunnen verspreiden, hebben zeevaartemissies ook gevolgen voor het land, met name wanneer ze in de buurt van de kust plaatsvinden. Geraamd is dat bij het uitblijven van verdere regelgeving, de hoogte van SO₂- en NO_x-emissies door de maritieme sector het totaal aan emissies van deze verontreinigende stoffen van alle bronnen te land in 2020 zal overstijgen¹. Rekening houdend met de historische achterstand in de regulering van verontreiniging in deze sector, zijn de kosten per ton voor het beperken van de verontreiniging door schepen op dit ogenblik significant lager dan die voor bronnen te land.

Bij Richtlijn 1999/32/EG (als gewijzigd bij Richtlijn 2005/33/EG) wordt het zwavelgehalte van voor zeevervoer gebruikte brandstoffen gereguleerd en worden bepaalde internationale voorschriften in het recht van de EU opgenomen, zoals is overeengekomen in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). De richtlijn in haar huidige vorm omvat in het bijzonder de strengere bepalingen inzake het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen die worden gebruikt in gebieden welke speciale milieubescherming behoeven, de beheersgebieden voor SO_x-emissie² (*Sulphur Emission Control Areas*, SECA's). Het zwavelgehalte van vloeibare brandstoffen bepaalt de door de verbranding van die brandstoffen veroorzaakte SO₂-emissies, wat betekent dat de verbranding van brandstoffen met een laag zwavelgehalte tot lage SO₂-emissies leidt. Een reductie van SO₂-emissies kan ook worden gerealiseerd door het gebruik van brandstoffen met een hoger zwavelgehalte in combinatie met emissiereductiemethoden.

Al ten tijde van de aanname van de wijziging van de richtlijn in 2005 drongen medewetgevers van de EU, die de noodzaak voor verdere beperking van zeevaartemissies voorzagen, bij de

¹ SEC(2005) 1133: Werkdocument van de Commissie bij de mededeling betreffende de thematische strategie inzake luchtverontreiniging (COM(2005) 446 definitief) en de Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (COM(2005) 447 definitief).

² SECA's binnen de EU zijn de Oostzee, de Noordzee en het Kanaal.

Commissie aan op de herziening van de wettelijke bepalingen betreffende het zwavelgehalte van vloeibare brandstoffen. Met krachtige steun van de lidstaten zijn in oktober 2008 bepaalde IMO-regels met betrekking tot luchtverontreiniging door schepen, waaronder die voor SO₂, herzien. Deze regels zijn opgenomen in bijlage VI bij het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen 73/78 (bijlage VI bij MARPOL).

2. ALGEMENE OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM EN DOELSTELLINGEN

2.1. Algemene omschrijving van het probleem

De opvallendste wijzigingen van bijlage VI bij het MARPOL-verdrag van de IMO bij de herziening van 2008 hebben betrekking op SO₂-verontreiniging. In het kort:

- (1) Een afname met 1,50 gewichtsprocent van het zwavelgehalte van alle scheepsbrandstoffen die worden gebruikt binnen SECA's
 - tot 1,00 % tegen 1 juli 2010;
 - tot 0,10 % tegen 1 januari 2015;
- (2) Een afname met 4,50 gewichtsprocent van het zwavelgehalte van alle scheepsbrandstoffen die worden gebruikt buiten SECA's (de algemene norm').
 - tot 3,50 % tegen 1 januari 2012;
 - tot 0,50 % tegen 1 januari 2020, behoudens herziening in 2018, met mogelijk uitstel tot 2025;
- (3) Het toestaan van het gebruik van een breed scala aan emissiereductiemethoden ('equivalenten'), zoals apparatuur, methoden, procedures of alternatieve brandstoffen.

De herziening in 2008 van bijlage VI bij het MARPOL-verdrag van de IMO levert de EU naar schatting 15 tot 34 miljard euro op in termen van verbeterde gezondheid en terugdringing van het sterftecijfer. De uitvoeringskosten van de herziening variëren van 2,6 tot 11 miljard euro. De voordelen van de herziening overstijgen de kosten daarvan dus met een factor drie tot dertien.

Door bijlage VI bij het MARPOL-verdrag worden ook bepalingen inzake NO_x-emissies geïntroduceerd en wordt het mogelijk gemaakt beheersgebieden voor NO_x-emissie (NECA's) aan te wijzen.

De nieuwe regels van bijlage VI bij MARPOL met betrekking tot zwavel wijken nu sterk af van Richtlijn 1999/32/EG:

- de richtlijn staat schepen binnen SECA's toe brandstoffen te gebruiken met een zwavelgehalte van maximaal 1,5 %, terwijl de nieuwe bijlage VI bij MARPOL een maximumzwavelgehalte van 1 % toestaat en vanaf januari 2015 een maximumzwavelgehalte van 0,1 %;
- de richtlijn voorziet in een krachtig nalevingsmechanisme voor marktdeelnemers, terwijl bijlage VI bij MARPOL een dergelijk handhavingsmechanisme ontbeert;

- vergeleken met de herziene bijlage VI bij MARPOL staat de richtlijn slechts een beperkt aantal equivalente emissiereductiemethoden toe.

Naast de kwestie van de afstemming van de richtlijn op de IMO-regels, is bij de herziening van de richtlijn een aantal andere problemen vastgesteld. In het bijzonder is gebleken dat de handhabingsbepalingen in de richtlijn een aantal zwakke punten kennen (vooral wat betreft monsterneming en verslaglegging) en dat sommige andere bepalingen onduidelijk zijn, zoals de definitie van 'havengebied', van 'passagiersschepen op geregelde diensten' en de methode die moet worden gebruikt voor de statistische interpretatie van de controle van het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen.

2.2. Doelstellingen

De algemene doelstellingen zijn ervoor te zorgen dat de voordelen voor de gezondheid, het milieu en de veiligheid die samenhangen met de overeenkomst in het kader van de IMO over het beperken van de negatieve gevolgen van de door de scheepvaart veroorzaakte emissies van luchtverontreinigende stoffen, in praktijk worden gebracht, en dat de goede werking van de interne markt voor de zeescheepvaart, Europese havens en in de scheepvaart toegepaste brandstoffen en emissiereductietechnologieën wordt gewaarborgd.

Met het oog op de verwezenlijking van de algemene doelstellingen moeten drie specifieke doelstellingen worden gehaald:

- (1) Zorgen voor afstemming van het recht van de EU op de laatste internationale regels inzake maritieme brandstoffen en verontreiniging, inclusief de aanpassing aan geavanceerde technische normen en technologieën;
- (2) Identificeren van aanvullende en/of alternatieve maatregelen ter beperking van de negatieve gevolgen van de zeescheepvaart voor de menselijke gezondheid en het milieu;
- (3) Uitbreiden en verbeteren van de tenuitvoerlegging van de controle- en handhabingsregeling van de EU, zodat naleving van de richtlijn wordt gewaarborgd.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 van deze samenvatting worden vier hoofdaanbevelingen gedaan tot wijziging van deze richtlijn. Overige zaken met betrekking tot de herziening van de richtlijn zijn samengevat in hoofdstuk 6.

3. OMZETTING VAN DE HERZIENE IMO-REGELS IN EU-RECHT

Specifieke probleemdefinitie

Na de herziening van bijlage VI bij MARPOL in 2008 sluit de richtlijn niet langer aan op internationale (IMO-)regels.

Analyse van de opties

In de effectbeoordeling is gekeken naar tien opties voor het oplossen van de discrepantie tussen de richtlijn en bijlage VI bij MARPOL. Dit heeft geleid tot de volgende aanbevelingen:

- Opname in de richtlijn van de wijziging van 2008 van bijlage VI bij het MARPOL-verdrag van de IMO betreffende het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen.
- Afstemming van de richtlijn op de IMO-bepalingen die een breder scala aan equivalente emissiereductiemethoden toestaan. Aanvulling van deze bepalingen door extra vrijwaringsmaatregelen om te voorkomen dat equivalente reductiemethoden onacceptabele negatieve gevolgen hebben voor het milieu.
- Vaststelling van de IMO-controleprocedure voor brandstoffen.

Door deze opties te combineren is het mogelijk de regels van de EU af te stemmen op internationale regels inzake het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen. Opname van de internationale brandstofnormen en hun controleprocedure in het recht van de EU verhoogt de effectiviteit van deze normen, omdat ze dan zouden worden bewaakt en gehandhaafd volgens de nalevingsregeling van de EU, die effectiever is dan het internationale systeem. Uitbreiding van de toegang tot en bevordering van het gebruik van innovatieve emissiereductiemethoden als een equivalente nalevingsoptie zou de IMO-nalevingskosten bovendien aanmerkelijk verlagen (met 50% tot 88%) en de ontwikkeling van innovatieve industriële oplossingen stimuleren, overeenkomstig de prioriteiten van de Europa 2020-strategie en artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Omzetting van de herziene IMO-regels zou er dan ook toe leiden dat de milieutechnische en economische doelstellingen die ten grondslag liggen aan de IMO-wijziging in de hele EU op een geharmoniseerde en kosteneffectieve wijze worden verwezenlijkt.

4. MILIEUNORMEN VOOR PASSAGIERSSCHEPEN OP GERELDE DIENSTEN

Specifieke omschrijving van het probleem

De huidige richtlijn verplicht passagiersschepen op geregelde diensten buiten SECA-gebieden te voldoen aan dezelfde zwavelnormen voor brandstof als schepen binnen SECA-gebieden, dat wil zeggen aan de norm van 1,5 % die van toepassing was tot de herziening in 2008 van bijlage VI bij het MARPOL-verdrag van de IMO. Deze norm maakt geen deel uit van bijlage VI bij MARPOL en bestaat uitsluitend op Europees niveau. De bepaling is in de richtlijn opgenomen omdat passagiersschepen meestal in havens of dicht bij kustgebieden opereren en derhalve een grotere negatieve invloed hebben op de menselijke gezondheid en het milieu dan andere typen schepen. Op het moment dat voor passagiersschepen de norm van 1,5 % werd geïntroduceerd, gold binnen SECA's dezelfde kwaliteitsnorm voor brandstoffen en was de beschikbaarheid van brandstoffen dan ook gewaarborgd. Met de introductie van een maximumzwavelgehalte van 0,1 % binnen SECA's vanaf 2015 moeten de kosten en voordelen van het handhaven of wijzigen van de bepalingen van de richtlijn inzake passagiersschepen op geregelde diensten buiten SECA's opnieuw worden beoordeeld, op basis van zowel de beschikbaarheid van brandstof als de voordelen en kosten van brandstofzwavelnormen voor die schepen.

Analyse van de opties

Vier opties zijn beoordeeld, wat heeft geleid tot de volgende aanbeveling:

- Herstel van de koppeling met de bepalingen betreffende het SECA-zwavelgehalte in brandstoffen voor passagiersschepen buiten SECA-gebieden door de nieuwe grenswaarde van 0,1 % in te voeren in 2020 (in plaats van in 2015).

De vereisten voor passagiersschepen op geregelde diensten buiten SECA-gebieden afstemmen op de norm van 0,1% binnen SECA's zou resulteren in verdere voordelen voor de menselijke gezondheid en het milieu, die de kosten daarvan overstijgen. In de effectbeoordeling wordt echter aanbevolen de introductie van een nieuwe SECA-norm voor passagiersschepen met vijf jaar uit te stellen ten opzichte van 2015 om potentiële brandstoffentekorten te voorkomen. De kosten-batenverhouding van de aanbevolen optie varieert van 1,5 tot 6 (2020) en van 0,8 tot 10 (2025).

5. PROBLEMEN BETREFFENDE NALEVINGSCONTROLE EN VERSLAGLEGGING

Specifieke omschrijving van het probleem

De huidige frequentie van monsterneming is te laag (gewoonlijk eenmaal per duizend schepen) en er zijn aanwijzingen van een significante mate van niet-naleving van sommige verplichtingen inzake het zwavelgehalte van brandstoffen van de richtlijn. Als gevolg daarvan, en ook door het ontbreken van geharmoniseerde regels over verslaglegging, is het moeilijk de mate van naleving te beoordelen aan de hand van de door de lidstaten ingediende verslagen.

Analyse van de opties

Vier opties zijn beoordeeld. In de effectbeoordeling wordt de volgende aanbeveling gedaan:

- In eerste instantie het ontwikkelen van een niet-bindend richtsnoer voor monsterneming en verslaglegging. Mocht dit geen effect sorteren, dan moet de vaststelling van bindende regels worden overwogen.

Met deze optie wordt beoogd het nalevingsniveau te verbeteren met behulp van zachte maatregelen. Als deze aanpak mislukt, moeten bindende bepalingen worden geïntroduceerd ter regulering van de bemonsteringsfrequenties, de analysemethoden en de inhoud en indeling van het verslag van de lidstaten.

6. OVERIGE RELEVANTE KWESTIES VOOR HERZIENING VAN DE RICHTLIJN

In de effectbeoordeling wordt ook naar een aantal andere kwesties gekeken die voor herziening in aanmerking komen.

6.1. Aanpassen van de richtlijn aan technische ontwikkelingen

In de effectbeoordeling wordt voorgesteld de verwijzingen en definities in de richtlijn aan te passen aan de nieuwste internationale technische normen (zoals ISO).

6.2. Verbeteren van de juridische duidelijkheid en de rechtszekerheid

In de effectbeoordeling wordt voorgesteld de definities van 'passagiersschepen op geregelde diensten' en 'havengebied' te verduidelijken door middel van door de Commissie te publiceren richtsnoeren.

6.3. Aanvullende maatregelen ter voorkoming van buitenproportionele gevolgen voor de korte vaart

Uit een overzicht van de onderzoeken naar de impact van de grenswaarde van 0,1 % zwavel binnen SECA's op de korte vaart blijkt dat deze bepaling gevolgen kan hebben voor de zeescheepvaart. Dergelijke gevolgen rechtvaardigen mogelijk bepaalde verzachtende maatregelen.

In de effectbeoordeling worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Op korte termijn: het aanpassen van de bestaande EU-instrumenten om die specifiek te richten op ongewenste gevolgen met betrekking tot een verschuiving naar andere vervoerswijzen. Dit biedt ruimte voor maatregelen ter ondersteuning van de korte vaart, met het doel een ongewenste verschuiving van het zeevervoer naar het wegvervoer te beperken.

Op middellange en langere termijn kunnen specifieke maatregelen worden overwogen, op voorwaarde dat een aanvullende beoordeling wordt uitgevoerd.

6.4. Aanwijzing van nieuwe emissiebeheersgebieden

Volgens de huidige gegevens leidt het uitbreiden van de ECA-dekking naar andere maritieme gebieden van de EU waarschijnlijk tot positieve nettovoordelen. Tevens zou het tegemoetkomen aan zorgen met betrekking tot het concurrentievermogen die verband houden met de uiteenlopende milieunormen in zeegebieden van de EU. Daarnaast is door de herziening in 2008 van bijlage VI bij MARPOL de mogelijkheid geïntroduceerd beheersgebieden voor NO_x-emissies (NECA's) aan te wijzen en emissienormen in te stellen voor NO_x en, in de toekomst, voor PM. Bij het creëren van een nieuw beheersgebied moet worden voldaan aan specifieke, door de IMO vastgestelde criteria.

De Commissie beschikt echter niet over de bevoegdheid om emissiebeheersgebieden voor te stellen aan de IMO. Daarbij zijn de grenswaarden voor NO_x- en PM-emissies met de motor samenhangende normen. Opname daarvan in het recht van de EU zou vereisen dat het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgebreid, aangezien die momenteel alleen het zwavelgehalte van brandstoffen reguleert, of dat er een nieuw instrument wordt aangenomen. Dit kan in de toekomst worden overwogen, rekening houdend met ontwikkelingen binnen de IMO. De voorkeursoptie is momenteel dat er geen nieuwe emissiebeheersgebieden worden geïntroduceerd en dat de Commissie de lidstaten blijft ondersteunen bij het ontwikkelen van verdere, bij de IMO in te dienen voorstellen voor extra emissiebeheersgebieden en emissiegrenswaarden.

7. CONCLUSIE

Verwacht wordt dat de nieuwe internationale grenswaarden voor het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen de uitstoot van zwaveldioxide door de maritieme sector aanzienlijk

zullen doen afnemen. Dit draagt in hoge mate bij aan het behalen van de algemene milieudoelstellingen die zijn vastgesteld in de thematische strategie inzake luchtverontreiniging van 2005 en is in overeenstemming met de prioriteiten van de Europa 2020-strategie³. Aanvullende voordelen hebben daarnaast betrekking op de beperking van de uitstoot van NOx en deeltjes. De internationale regels resulteren in voordelen voor de menselijke gezondheid die drie tot dertien maal hoger zijn dan de kosten, plus overige significante voordelen met betrekking tot de verbetering van het milieu. Ook ter bevordering van de naleving van bestaande grenswaarden met betrekking tot de luchtkwaliteit, een probleem voor tal van lidstaten waartegen inbreukprocedures lopen, is het van essentieel belang dat de beoogde voordelen worden verwezenlijkt.

De effectbeoordeling bevestigt de kosteneffectiviteit van het volledig afstemmen van de richtlijn op de IMO-brandstofnormen, met inbegrip van de normen die gelden buiten SECA's, en de bepalingen inzake emissiereductiemethoden. Opname van de internationale brandstofnormen in het recht van de EU zou de effectiviteit van deze normen verhogen omdat ze dan zouden worden bewaakt en gehandhaafd volgens de EU-regeling, die effectiever is dan het internationale systeem. De voorgestelde uitbreiding van het gebruik van innovatieve emissiereductiemethoden als een alternatieve nalevingsoptie komt tegemoet aan zorgen over de kostenimplicaties van de nieuwe IMO-regels. Het gebruik van dergelijke methoden leidt tot significant lagere IMO-nalevingskosten en bevordert de ontwikkeling van industriële oplossingen, overeenkomstig de prioriteiten van de Europa 2020-strategie en artikel 3 VWEU. In de effectbeoordeling wordt bovendien aanbevolen de koppeling tussen de strengere brandstofnormen binnen SECA's en die welke gelden voor passagiersschepen op geregelde diensten buiten SECA's te behouden. De introductie van een nieuwe SECA-norm voor passagiersschepen zou echter met vijf jaar worden uitgesteld om potentiële brandstoffentekorten te voorkomen.

Ook is uitbreiding van de doeltreffendheid van de controle- en handhavingsregeling van de EU van bijzonder belang, omdat de aanmerkelijk strengere brandstofnormen en de daarmee gepaard gaande hogere nalevingskosten het voor de economische actoren aantrekkelijker zouden kunnen maken de normen te omzeilen.

Ten slotte wordt in de effectbeoordeling aanbevolen dat de Europese Commissie en de lidstaten bestaande instrumenten voor overheidssteun gebruiken, en waar nodig en waar mogelijk, aanpassen, om de industrie te ondersteunen bij de overgang naar de nieuwe IMO-normen.

³ Mededeling van de Commissie, Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 definitief.