

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Miljöbyrån, S4

Beslutande
Minister
Christian Wikström

Föredragande
Byråchef
Jacob Nordlund

Justerat
Omedelbart

Nr 84

Utlåtande om statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott.

ÅLR 2023/7184

190 S4

191 S4

Beslut

Landskapsregeringen beslutar att lämna synpunkter enligt **bilaga S423E63** samt att skicka promemorian som ett samrådsärende till lagtinget.

Bakgrund

Riksdagens kommunikationsutskott har bett landskapsregeringen lämna ett skriftligt sakkunnigttrande senast den 21.9.2023.

Promemoria om EU-kommissionens förslag

1. Uppgifter om EU-kommissionens förslag

Förslagets namn:	Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott
Förslagets COM-nummer:	COM(2023) 273 final

2. Uppgifter om ansvarigt ministerium och ansvarig tjänsteman i riket

Ansvarigt ministerium i riket:	Kommunikationsministeriet
Ansvarig tjänsteman i riket:	Niina Honkasalo och Virpi Karjalainen

3. Uppgifter om ärendets beredning i landskapet Åland

Diarienummer:	ÅLR 2023/7184
Ansvarig tjänsteman vid LR:	Jacob Nordlund
Ansvarig minister vid LR:	Christian Wikström
Behandling vid Ålands lagting:	<input checked="" type="checkbox"/> Samråd <input type="checkbox"/> I-ärende (kryssa i)
Datum då promemorian föredragits:	21.9.2023

4. Förslagets huvudsakliga syfte och innehåll

Europeiska kommissionen förslår en ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott COM(2023) 273 final (hädanefter direktivet om fartygsavfallsbrott). Förslaget är en del av kommissionens så kallade sjöfartspaket, där det föreslås att fem rättsakter ses över i syfte att modernisera EU:s regler om sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar förorsakade av fartyg och för att säkerställa att EU har behövliga verktyg för att främja en ren och modern sjöfart. Syftet med sjöfartspaketet är att säkerställa att EU:s sjöfartssektor är ändamålsenlig och uppnår de mål som satts för den. Kommissionens övriga förslag gäller översyn av följande rättsakter: 1) direktiv 2009/21/EG om fullgörande av flaggstatsförpliktelser (kommissionens förslag COM(2023) 272) final), 2) direktiv 2009/16/EG om hamnstatskontroll (COM(2023) 271) final), 3) direktiv 2009/18/EG utredning av olyckor i sjötransportsektorn (COM(2023) 270) final) och 4) förordning (EG) nr 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå (COM(2023) 269) final).

Syftet med den föreliggande uppdateringen av direktiv 2005/35/EG är att effektivisera unionslagstiftningen om förhindrande av miljöförorening förorsakad av fartyg och på så vis förbättra skyddet av havsmiljön. Målet är att effektivisera genomförandet av den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (den s.k. MARPOL 73/78-konventionen, som upprättats inom Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation; IMO). MARPOL-konventionen, till de delar som är åländsk behörighet, har godkänts av lagtinget år 2004. Bilagan I och II till MARPOL 73/78-konventionen innehåller vissa bestämmelser som hör till landskapets behörighet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen. Dessa gäller mottagning och mottagningsanordningar i land för olja och oljehaltigt avfall samt mottagning av kemikalier och avfall efter en kemikalietransport. I landskapet regleras dessa frågor i landskapslagen (1977:16) om bekämpande av oljeskador.

Det nuvarande direktivet om fartygsavfallsbrott har upplevts som begränsat vad gäller såväl tillämpningsområdet som ett effektivt genomförande. Det gällande direktivet gäller oljeutsläpp och utsläpp av skadliga ämnen, men inte andra utsläpp från fartyg.

Förslaget innehåller fyra centrala ändringar jämfört med det nuvarande direktivet: 1) utvidgning av tillämpningsområdet från olja och skadliga ämnen till alla utsläpp från fartyg i havet som förbjuds i MARPOL-konventionen och dess bilagor, 2) förbud mot utsläpp av restprodukter från avgasreningssystem, dvs. skrubbrar, 3) ändringar som syftar till att effektivisera påföljdssystemet, dvs. en förpliktelse att föreskriva nationellt om administrativa påföljder och 4) effektiviserat genomförande i övrigt, såsom ändringar som gäller intensifiering av medlemsstaternas myndighetssamarbete och informationssystemen.

Det viktigaste förslaget för Ålands del och även för de åländska haven är förslaget att förbjuda utsläpp i havet av restprodukter från avgasreningssystem (som för närvarande är tillåtna med stöd av bilaga VI till MARPOL-konventionen).

Förbudet mot att göra sig av med restprodukter från avgasreningssystem är en betydande förbättring jämfört med den nuvarande IMO-rekommendationen som inte är rättsligt bindande. Dessa så kallade skrubbrar används för att minska fartygets svavelutsläpp när fartyget använder bränsle med högt svavelinnehåll. Restprodukterna från skrubbrarna är mycket surt och innehåller svavel, eutrofierande svavelföreningar samt tungmetaller som har skadlig inverkan på vattenekosystemet, såsom krom, koppar, nickel, zink och vanadium, och organiska föreningar. I flera undersökningar har det konstaterats att utsläppen av restprodukterna från skrubbrar är skadliga för havsmiljön. Den risk som restprodukterna medför är särskilt framhäande i Östersjön, som är ett synnerligen känsligt havsområde. Det är dock skäl att notera att kommissionens föreslagna utsläppsförbud gäller endast ämnen och gyttjor som separerats från tvättvatten från skrubbrarna samt tvättvatten som inte uppfyller kriterierna i IMO:s rekommendation. Utsläpp av tvättvatten från så kallat öppet kretslopp ska således vara tillåtet även i fortsättningen, om de uppfyller utsläppskriterierna enligt IMO:s anvisningar.

Förbudet mot att släppa ut avfall från skrubbrar i havet förutsätter att fartyget lämnar restprodukter som samlas i skrubbern i ett slutet kretslopp i hamnen. Den hamn som tar emot restprodukterna tar ut en avgift av fartyget för avlämning av restprodukterna i hamnens mottagningsanordning i enlighet med direktiv (EU) 2019/883 om mottagnings-anordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg (det s.k. fartygsavfallsdirektivet).

Statsrådet gör bedömningen att nästan vart tionde av de handelsfartyg som är registrerade i Finland har en skrubber installerad. Dessa fartyg tillhör tre olika rederier. Alla fartyg som tillhör två av dessa rederier har så kallade hybridskrubbrar installerade, där tvättvattnet antingen tas till vara (slutet kretslopp) eller släpps ut i havet (öppet kretslopp). Det tredje rederiets fartyg har både öppet kretslopp och hybridskrubbrar. Förslagets konsekvenser bedöms vara störst för det sistnämnda rederiet. Landskapsregeringen känner inte till i dagsläget vilket detta rederi är.

I kommissionsförslaget kan det även noteras att det föreskrivs nationellt om ett system för administrativa påföljder. Påföljderna ska vara avskräckande, effektiva och proportionella. Det förutsätts uttryckligen att det föreskrivs om administrativa påföljdsavgifter, men avgifternas storlek överläts till nationell prövning. När direktivets tillämpningsområde utvidgas till alla utsläpp i havet enligt MARPOL-bilagorna förutsätts det dock att det ställs högre kvalitetskrav på tillsynsåtgärderna och att de är tillräckligt effektiva för att administrativa påföljder ska kunna påföras för överträdelser.

5. Förslagets förhållande till landskapet

Föreliggande ändringsdirektiv hör till vissa delar inom åländsk lagstiftningsbehörighet då det innehåller bestämmelser om natur- och miljövård som enligt självstyrelselagen 18 § 10 punkten uteslutande hör till landskapets behörighet. Landskapet kan anses ha ett helhetsansvar för natur- och miljövården på Åland. Grunddirektivet direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser har av landskapsregeringen notifierats med hjälp av följande landskapslagstiftning:

- Landskapslag (1977:16) om bekämpande av oljeskador
- Vattenlag (1996:61) för landskapet Åland
- Landskapslagen (2001:30) om miljöskydd och miljötillstånd
- Landskapslagen om (2003:58) om mottagning i hamn av fartygsgenererat avfall och lastrester.

Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård (10 punkten i den paragrafen), båttrafik (21 punkten) och näringsverksamhet (22 punkten). I enlighet med 25 punkten i den paragrafen sträcker sig landskapets lagstiftningsbehörighet också till kriminaliseringar inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 27 § 13 punkten i lagen har riket åter lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Enligt 59 b § i självstyrelselagen kvarstår behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket även när gemensapsrätten ska genomföras.

I miljöskyddsärenden som gäller sjöfarten har behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket vanligtvis granskats bland annat med avseende på vem skyldigheterna gäller och var det anses att skyldigheten fullgörs. Exempelvis ordnandet av mottagning i hamn av avfall från fartyg och avlämningen av avfall i hamnens mottagningsanordning anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Miljörelaterade skyldigheter med anknytning till det normala opererandet av fartyg i handelssjöfart anses åter höra till rikets behörighet. Till den del det är fråga om fartyg inom handelssjöfart hör direktivförslaget till rikets lagstiftningsbehörighet. Till övriga delar hör förslaget till landskapets lagstiftningsbehörighet.

6. Förslagets handläggning i riket och EU:s institutioner

Förslaget behandlas i rådets arbetsgrupp för sjöfart. Konsekvensbedömningen av förslaget till ändring av direktivet om fartygsavfall presenterades i arbetsgruppen för sjöfart den 26 juli 2023. Enligt vad som är känt nu kommer förslaget att behandlas i arbetsgruppen senhösten 2023 efter de andra förslagen i sjöfartspaketet.

I detta skede finns ännu ingen information om de andra medlemsstaternas ståndpunkter.

Statsrådets U-skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med justitieministeriet, miljöministeriet, Transport- och kommunikationsverket och Staben för Gränsbevakningsväsendet. Även Ålands landskapsregering har informellt hörts under beredningen. Utkast till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i transportsektionen (EU-22), sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU-7) och miljösektionen (EU-23) under kommittén för EU-ärenden den 3–10 augusti 2023.

7. Subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF), genom vilken Europaparlamentet och rådet getts befogenheter att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. Landskapsregeringen anser att kommissionens förslag till rättslig grund är ändamålsenligt.

Enligt artikel 5.1 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) utövar unionen sina befogenheter med iakttagande av proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. I enlighet med subsidiaritetsprincipen, som det föreskrivs om i artikel 5.3, ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta åtgärder endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. I artikel 5.4 föreskrivs det om proportionalitetsprincipen, och enligt den ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Med andra ord ska utövandet av EU:s befogenheter begränsas till åtgärder som är nödvändig för att uppnå EU:s mål. I föreliggande förslag till ändringsdirektiv betonas att utsläpp förorsakade av fartyg vanligtvis leder till skador

med gränsöverskridande konsekvenser. De åtgärder som nu föreslås på unionsnivå är effektivare än nationella åtgärder, eftersom man genom dem effektivare kan påverka sådana förövare som agerar över statsgränserna. Genom regleringen effektiviseras dessutom påförandet av påföljder och förenhetligas medlemsstaternas påföljder för utsläpp. Exempelvis avgifternas storlek överläts dock till nationell prövning. Landskapsregeringen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

8. Landskapsregeringens ställningstagande till förslaget

Skyddet av den marina miljön i Östersjön som kan skadas av utsläpp är en högt prioriterad fråga för landskapsregeringen och Åland som helhet. Det är därför viktigt att effektiva åtgärder vidtas för att bekämpa fartygsföroreningar, vilka dessutom får gränsöverskridande konsekvenser. Landskapsregeringen anser att förslaget bidrar till ett ökat skydd för de åländska vattenområdena och Östersjön som helhet. Landskapsregeringen välkomnar därför förslaget och dess målsättningar samt stödjer generellt dess utformning. Det är dock önskvärt att svavelutsläpp direkt till Östersjön helt upphör. Landskapsregeringen anser därför i tillägg till det ovan anförda, i likhet med Sverige, att användningen av skrubbers bör förbjudas i Östersjön eftersom miljövänligare alternativ finns att tillgå.

Det bör dock bevakas att de administrativa bördorna och kostnaderna som förslaget föranleder står i proportion till nyttan och är kostnadseffektiva.

9. Distribution av landskapsregeringens ställningstagande

Huvudsaklig adressat: Ålands lagting, riksdagens kommunikationsutskott
För kännedom: Landskapsregeringens ministerråd i Bryssel
Enheten för rättsliga och internationella frågor
Lagberedningen
Ålands representant i Helsingfors