

Bruxelles, den 30.8.2019
COM(2019) 378 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på Den Europæiske Unions vegne på de kontraherende parter 31. møde om ændringer til overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer ("Bonnoverenskomsten") med hensyn til Kongeriget Spaniens tiltrædelse af overenskomsten og med hensyn til udvidelsen af overenskomstens anvendelsesområde

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Nærværende henstilling vedrører afgørelsen om bemyndigelse til Unionens forhandler (i dette tilfælde Kommissionen) til at føre forhandlinger på Unionens vegne inden for rammerne af overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer ("Bonnoverenskomsten" eller "overenskomsten") i forbindelse med den påtænkte vedtagelse af to afgørelser på det kommende møde mellem de kontraherende parter i Bonnoverenskomsten, nemlig

- at befordre udvidelsen af overenskomstens anvendelsesområde med henblik på at forbedre samarbejdet om overvågning i henseende til kravene i bilag VI til MARPOL-konventionen ("MARPOL-ændringen")
- at muliggøre Kongeriget Spaniens tiltrædelse af overenskomsten og indføre de nødvendige deraf følgende ændringer i overenskomsten ("Spanienændringen").

1.1. Overenskomst om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer ("Bonnoverenskomsten")

Bonnoverenskomsten har til formål at bekæmpe forurening af Nordsøområdet og beskytte kystområder mod katastrofer på havet og kronisk forurening fra skibe og offshoreanlæg. Overenskomsten trådte i kraft den 1. september 1989.

Den Europæiske Union (dengang "Det Europæiske Økonomiske Fællesskab") er kontraherende part i overenskomsten (som ændret)¹. Den Europæiske Unions Nordsøstater² er sammen med Norge også kontraherende parter i overenskomsten.

Overenskomsten har til formål at fremme aktivt samarbejde og gensidig bistand mellem kyststater og Den Europæiske Union om bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer for at beskytte havmiljøet og kyststaternes interesser. Overenskomsten fastlægger derfor, at de kontraherende parter skal udføre overvågning som en hjælp til at opdage og bekæmpe forurening og forebygge, at forskrifter om forureningsbekæmpelse overtrædes. Nordsøen er opdelt i forskellige zoner, hvor ansvaret for overvågning og vurdering af hændelser er tildelt de kontraherende parter. De kontraherende parter har pligt til at underrette enhver anden kontraherende part herom, hvis de får kendskab til tilstedeværelsen af olie eller andre farlige stoffer, som kan forventes at frembyde en alvorlig trussel mod en anden kontraherende parts kyststrækning eller dermed forbundne interesser. En kontraherende part kan have brug for bistand til at bekæmpe en forurening til havs eller på sine kyster, og i så fald skal de kontraherende parter, som er blevet anmodet om hjælp, gøre alt, hvad der står i deres magt, for at yde sådan bistand i det omfang, deres midler tillader det.

¹ Rådets afgørelse 84/358/EØF af 28. juni 1984 om indgåelse af overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer (EFT L 188 af 16.7.1984, s. 7). Overenskomsten blev ændret i 1989, og ændringerne trådte i kraft den 1. april 1994. Det Europæiske Økonomiske Fællesskab godkendte disse ændringer ved Rådets afgørelse 93/540/EØF af 18. oktober 1993 (EFT L 263 af 22.10.1993, s. 51).

² Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (status for ratifikationer den 10.4.2019).

Depositær for Bonnoverenskomsten er Forbundsrepublikken Tysklands regering (Bonnoverenskomstens artikel 18, stk. 3).

De kontraherende parter træffer afgørelser om overenskomsten i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Bonnoverenskomsten og den tilhørende forretningsorden. De bistås af et sekretariat og en række hjælpeorganer (såsom OTSOPA – arbejdsgruppe om operationelle, tekniske og videnskabelige spørgsmål vedrørende forureningsbekæmpelsesaktiviteter).

I henhold til artikel 16 i overenskomsten kan hver enkelt kontraherende part fremlægge forslag om ændring af overenskomsten eller bilaget hertil til behandling og afstemning på et møde mellem de kontraherende parter. Efter de kontraherende parters enstemmige vedtagelse af referendum af den foreslåede ændring på et møde mellem de kontraherende parter (artikel 16, stk. 1, i Bonnoverenskomsten) skal den påtænkte ændring meddeles de kontraherende parter til vedtagelse i henhold til den interne procedure hos hver kontraherende part. Ændringen træder i kraft, når alle kontraherende parter har bekendtgjort deres godkendelse over for depositæren.

I henhold til overenskomstens artikel 20 kan de kontraherende parter enstemmigt opfordre enhver anden kyststat i Nordøstatlanten til at tiltræde denne overenskomst (artikel 20, stk. 1, i Bonnoverenskomsten). Artikel 2 i overenskomsten og bilaget hertil ændres i overensstemmelse hermed. Efter de kontraherende parters enstemmige vedtagelse træder ændringerne til artikel 2 og bilaget til overenskomsten i kraft, når Bonnoverenskomsten træder i kraft for tiltrædelsesstaten (dvs. Spanien), hvilket sker den første dag i den anden måned efter den dato, hvor den pågældende stat har deponeret sit tiltrædelsesinstrument (artikel 20, stk. 2, i Bonnoverenskomsten).

1.2. De påtænkte ændringer af Bonnoverenskomsten

1.2.1. MARPOL-ændringen – ændring af overenskomstens materielle anvendelsesområde

De kontraherende parter i Bonnoverenskomsten er på deres 31. møde (den 8.-10. oktober 2019) klar til at vedtage en afgørelse i henhold til overenskomstens artikel 16 om udvidelse af overenskomstens anvendelsesområde til også at dække overvågning af luftforurening fra skibe i henseende til kravene i bilag VI til MARPOL-konventionen.

Denne ændring har til formål at forbedre samarbejdet og samordningen mellem de kontraherende parter ved bekæmpelsen af ulovlige udledninger til luften fra skibe for at begrænse de negative konsekvenser for folkesundheden, biodiversiteten og hele havmiljøet af forbrænding af skibsbrændstoffer med højt indhold af svovl eller nitrogen. De kontraherende parter har til hensigt at opnå ovenstående resultat gennem ændring af forskellige bestemmelser i Bonnoverenskomsten (artikel 1, 5, 6 og 15 samt overenskomstens titel og præambel) med henblik på at udvide dens anvendelsesområde til også at omfatte luftforurening fra skibe som reguleret i henhold til bilag VI til MARPOL-konventionen.

1.2.2. Spanienændringen – ændring af overenskomstens geografiske anvendelsesområde

De kontraherende parter har også påtænkt ændringer til overenskomsten ifølge dens artikel 20, hvorved Kongeriget Spanien skal opfordres til at tiltræde overenskomsten. Den påtænkte ændring vedrører overenskomstens artikel 2, idet der er tale om en specificering af afgrænsningen mod Atlanterhavet af Nordsøområdet, som er relevant for overenskomsten og bilaget hertil, og en revision af afgrænsningen af de forskellige overvågningszoner i forbindelse med artikel 6 i overenskomsten.

Der skal nærmere bestemt fastlægges en ny definition af det af overenskomsten omfattede reviderede område. Frankrig har accepteret indførelsen af en ny ansvarszone for Frankrig, som er direkte sammenfaldende med Frankrigs og Det Forenede Kongeriges fælles ansvarszone. Den dækker området mellem den fransk-britiske fælles ansvarszone og den nye ansvarszone for Spanien, således at eventuelle huller mellem Bonnoverenskomstens gamle afgrænsning og den nye spanske ansvarszone bliver lukket.

- **Overensstemmelse med gældende bestemmelser på samme område**

Den foreslåede ændring om overvågning af udledninger fra skibe vil bidrage til forebyggelse af havforurening generelt og således også støtte EU's klimaindsats og EU's forpligtelser ifølge Parisaftalen om klimaændringer.

De foreslåede ændringer er helt i tråd med det bredere mål, som er at arbejde hen imod et "Europa, der beskytter", hvilket har været retningsgivende for Kommissionens indsats i de seneste år og fortsat vil være det i den kommende fremtid. Dette forslag bygger på de positive resultater, som den eksisterende ramme hidtil har skabt, og skal effektivisere ressourceudnyttelsen for at styrke samordning og samarbejde blandt de kontraherende parter i Bonnoverenskomsten.

- **Overensstemmelse med andre EU-politikker**

Henstillingen er i overensstemmelse med andre EU-politikker.

Den bidrager navnlig til to ud af ti politiske prioriteter, som Kommissionen har fastlagt for perioden 2015-2019, nemlig opnåelsen af "et område med retfærdighed og grundlæggende rettigheder baseret på gensidig tillid" og "en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik".

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

2.1. Retsgrundlag

2.1.1. Principper

Indgåelsen af en international aftale på Unionens vegne kræver både Rådets og Europa-Parlamentets medvirken (artikel 218, stk. 3-6, i TEUF). Ændringer af internationale aftaler kan variere i omfang fra rent tekniske tilpasninger til indholdsmæssige forandringer, som kræver omfattende tilpasninger af aftalestrukturen. Karakteriseringen af ændringen kan have indflydelse på den interne EU-procedure, der skal anvendes til at godkende den pågældende ændring.

Mens der til rent tekniske ændringer eller ændringer, som kan vedtages ved "gennemførelsesretsakter", kan anvendes en forenklet procedure (dvs. dem, der er fastlagt i artikel 218, stk. 7, og artikel 9 i TEUF), skal der principielt ved indholdsmæssige forandringer iværksættes samme procedure som ved indgåelsen af den internationale aftale.

Ændringen af en international aftales anvendelsesområde skal generelt anses for at være en indholdsmæssig forandring, som derfor kræver anvendelse af samme procedure som indgåelsen af aftalen, dvs. artikel 218, stk. 3-6, i TEUF.

For at indlede proceduren skal Rådet på grundlag af Kommissionens henstilling vedtage en afgørelse, der bemyndiger Unionens forhandler (afhængigt af emnet kan det være Kommissionen eller den højtstående repræsentant) til at indlede forhandlinger med henblik på at få ændringerne godkendt. Dette er der truffet bestemmelser om i artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

Artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF fastsætter følgende:

"3. Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, når aftalen udelukkende eller hovedsagelig vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forelægger henstillinger for Rådet, som vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og, afhængigt af emnet for den påtænkte aftale, om udpegelse af Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsdelegation.

4. Rådet kan give forhandleren direktiver og udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne."

2.1.2. Anvendelse i den konkrete sag

I forbindelse med Bonnoverenskomsten skal dens kontraherende parter på mødet den 8.-10. oktober 2019 vedtage to ændringer, hvoraf den ene vedrører udvidelsen af overenskomstens geografiske anvendelsesområde (Spanienændringen), mens den anden vedrører udvidelsen af dens materielle anvendelsesområde (MARPOL-ændringen). Disse ændringer er indholdsmæssige og skal godkendes efter samme procedure, som kræves til indgåelsen af Bonnoverenskomsten.

Unionen er kontraherende part i Bonnoverenskomsten. De påtænkte ændringer vedrører Unionens beføjelser på området for civilbeskyttelse og miljø.

I lyset af arten af de omhandlede beføjelser bør Kommissionen henstille til, at Rådet tillader den at forhandle om de påtænkte ændringer af Bonnoverenskomsten på det kommende 31. møde mellem de kontraherende parter med henblik på at opnå godkendelse af disse ændringer.

Begge ændringer bidrager i det aktuelle udkast hertil indholdsmæssigt til forfølgelsen af relevante EU-politiske målsætninger. Unionens holdning i forhandlingerne bør derfor være at støtte godkendelsen af begge ændringer. Da Unionens holdning er ukontroversiel, er det ikke nødvendigt at foreslå forhandlingsdirektiver efter artikel 218, stk. 4, i TEUF.

Udkastet til ændringsforslagene skal bilægges Kommissionens henstilling.

Under hensyntagen til ovenstående er det proceduremæssige retsgrundlag for henstillingen med henblik på Rådets afgørelse artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

2.2. Konklusion

I lyset af nødvendigheden af at forhandle om og støtte ændringerne til Bonnoverenskomsten bør en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om tilladelse til at indlede forhandlinger på Den Europæiske Unions vegne være baseret på artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF som retsgrundlag.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning

Ikke relevant

• Høringer af interessenter

Ikke relevant

Begge ændringer er ukontroversielle, og alle kontraherende parter, herunder alle de enkelte medlemsstater, som er parter i overenskomsten, støtter dem.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Ikke relevant

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant

På grund af det politiske krav om at handle hurtigt, for at EU som kontraherende part i Bonnoverenskomsten kan forhandle og stemme om ændringerne til Bonnoverenskomsten på de kontraherende parter møde den 8.-10. oktober 2019 og støtte dem på ministermødet den 11. oktober 2019, undlades den formelle konsekvensanalyseprocedure. Denne proportionale tilgang er også berettiget, fordi det forventes, at ændringer af Bonnoverenskomsten kun får positive økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger.

- **Lovmæssig egnethed og forenkling**

Ikke relevant

- **Grundlæggende rettigheder**

Ikke relevant

Henstillingen er i overensstemmelse med EU-traktaterne og med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ændringen af Bonnoverenskomsten får ingen negative virkninger for EU's budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelse og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Ikke relevant

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant. Jf. nedenstående afsnit.

- **Nærmere redegørelse for forslaget's særlige bestemmelser**

Den eneste indholdsmæssige artikel i forslaget omhandler Rådets tilladelse til Kommissionen til at forhandle på Unionens vegne om de påtænkte ændringer af Bonnoverenskomsten vedrørende den materielle udvidelse af overenskomstens anvendelsesområde i henseende til bilag VI til MARPOL-konventionen og den geografiske udvidelse af overenskomsten i anledning af Spaniens tiltrædelse heraf. Kommissionen bør støtte disse ændringer, også selv om de skulle blive genstand for mindre ændringer under forhandlingerne.

De seneste versioner af de påtænkte ændringer fremgår af bilagene til afgørelsen og kan sammenfattes som følger:

MARPOL-ændringen

De kontraherende parter i Bonnoverenskomsten søger at drage fordel af de rutiner og systemer til luftovervågning af olieforurening, der er fastlagt i henhold til overenskomsten, for at udvide disse til også at omfatte overvågning af skibes overholdelse af emissionsreglerne.

Derved sættes de kontraherende parter i stand til at udnytte de ressourcer optimalt, som allerede benyttes til luftovervågning af olieudslip, og etablere grundlaget for et helhedsorienteret system til miljøovervågning i Nordsøen med tilstødende farvande.

Vedtagelsen af afgørelsen om forslag til de kontraherende parter om at godkende udvidelsen af Bonnoverenskomstens mandat i forbindelse med bilag VI til MARPOL-konventionen vil forbedre den fælles overvågning af og indberetning om udledninger fra skibe i Nordsøområdet. En sådan koordineret aktivitet inden for overenskomsten vil bidrage til at nedsætte risikoen for havmiljøet og til kyststaternes og Unionens interesser.

Spanienændringen

De kontraherende parter i Bonnoverenskomsten støttede enstemmigt på mødet i 2018 opfordringen til Spanien om at tiltræde Bonnoverenskomsten. De kontraherende parter fremhævede, at indlemmelsen af Biscayabugten ville forbedre overenskomstens struktur, og at Spaniens arbejde og ekspertise ville være til stor nytte for Bonnoverenskomsten og dens kontraherende parter. De værdsatte også Spaniens tidligere deltagelse som observatør i Bonnoverenskomsten og landets pålidelige og værdifulde bidrag til arbejdet inden for overenskomsten og til dens succes.

Derfor blev der sendt en indbydelse til Spanien den 30. oktober 2018. Spanien sendte den 21. november 2018 en svarskrivelse med bekræftelse af sit ønske om at tiltræde Bonnoverenskomsten.

Spaniens tiltrædelse vil udløse en ny grænse, som udvider det område, overenskomsten dækker, mod syd. Artikel 2, litra c), og bilagets del I skal derfor omformuleres. Bilagets del III bør suppleres med koordinaterne for de nye ansvarszoner for henholdsvis Frankrig og Spanien.

Frankrig og Spanien afholdt et bilateralt møde i november/december 2018 for at forhandle om koordinaterne for den nye fælles grænse og begge kontraherende parters ansvarszoner. Frankrig har accepteret indførelsen af sin nye ansvarszone, som er direkte sammenfaldende med den fransk-britiske fælles ansvarszone, hvilket lukker eventuelle huller mellem Bonnoverenskomstens gamle afgrænsning og den nye spanske ansvarszone. Således bliver Biscayabugten en ny vigtig komponent i det område, overenskomsten dækker.

Ved at indlemme trafiksepareringssystemet ved Finisterre i det af Bonnoverenskomsten dækkede område sikrer de kontraherende parter, at Europas hovedsejlrute mellem Nordsøen og Middelhavet er omfattet af et fælles koordineret beredskabs- og reaktionsstyringssystem.

Det fremgår således af ovenstående, at Spaniens tiltrædelse af Bonnoverenskomsten vil være til direkte gavn for samarbejdet mellem Bonnoverenskomstens kyststater.

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på Den Europæiske Unions vegne på de kontraherende parter 31. møde om ændringer til overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer ("Bonnoverenskomsten") med hensyn til Kongeriget Spaniens tiltrædelse af overenskomsten og med hensyn til udvidelsen af overenskomstens anvendelsesområde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Overenskomsten om samarbejde ved bekæmpelse af forurening af Nordsøen med olie og andre farlige stoffer ("Bonnoverenskomsten eller "overenskomsten") blev indgået af Unionen (dengang "Det Europæiske Økonomiske Fællesskab") ved Rådets afgørelse 84/358/EØF af 28. juni 1984³. Overenskomsten trådte i kraft den 1. september 1989. Overenskomsten blev ændret i 1989, og ændringerne trådte i kraft den 1. april 1994. Unionen (dengang "Det Europæiske Økonomiske Fællesskab") godkendte disse ændringer ved Rådets afgørelse 93/540/EØF af 18. oktober 1993⁴.
- (2) I henhold til artikel 16 i denne overenskomst gennemgås et forslag fra en kontraherende part om ændring af overenskomsten eller tillægget hertil på et møde mellem de kontraherende parter. Efter enstemmig vedtagelse af forslaget gør depositarregeringen de kontraherende parter bekendt med ændringen. En sådan ændring træder i kraft den første dag i den anden måned efter den dato, hvor depositarregeringen har modtaget meddelelse om, at alle kontraherende parter har godkendt ændringen.
- (3) I henhold til overenskomstens artikel 20 kan de kontraherende parter i overenskomsten enstemmigt opfordre enhver anden kyststat i Nordøstatlanten til at tiltræde denne overenskomst. I så fald ændres artikel 2 i overenskomsten og bilaget hertil i overensstemmelse hermed.
- (4) De kontraherende parter i Bonnoverenskomsten skal på deres 31. møde den 8.-10. oktober 2019 enstemmigt vedtage en afgørelse i henhold til overenskomstens artikel 16 for at vedtage ændringer, som letter udvidelsen af overenskomstens anvendelsesområde med henblik på at forbedre samarbejdet om overvågning i henseende til kravene i bilag VI til MARPOL-konventionen, og en afgørelse i henhold til overenskomstens artikel 20 for at muliggøre Kongeriget Spaniens tiltrædelse af overenskomsten og indføre de deraf følgende ændringer.

³ EFT L 188 af 16.7.1984, s. 7.

⁴ EFT L 263 af 22.10.1993, s. 51.

- (5) Da de kontraherende parter skal ændre overenskomstens geografiske og materielle anvendelsesområde, bør Unionen bemyndige Kommissionen som Unionens forhandler til at forhandle om disse ændringer på Unionens vegne.
- (6) Vedtagelsen af afgørelsen om forslag til de kontraherende parter om at godkende udvidelsen af Bonnoverenskomstens mandat i forbindelse med bilag VI til MARPOL-konventionen vil forbedre den fælles overvågning af og indberetning om udledninger fra skibe i Nordsøområdet. En sådan koordineret aktivitet inden for overenskomsten vil bidrage til at nedsætte risikoen for havmiljøet og til kyststaternes og Unionens interesser.
- (7) Spaniens tiltrædelse vil medføre, at Biscayabugten indlemmes i det område, overenskomsten dækker; overenskomstens aktiviteter vil også få gavn af Spaniens arbejde og ekspertise i denne henseende. Indlemmelsen af trafiksepareringssystemet ved Finisterre betyder, at Europas hovedsejlrute mellem Nordsøen og Middelhavet bliver omfattet af et fælles koordineret beredskabs- og reaktionsstyringssystem. Det fremgår således, at samarbejdet inden for overenskomsten vil blive forbedret i såvel omfang som effektivitet.
- (8) I lyset af ovenstående bør Unionen derfor støtte ændringerne af Bonnoverenskomsten, både vedrørende den materielle udvidelse af overenskomstens anvendelsesområde i henseende til bilag VI til MARPOL-konventionen og den geografiske udvidelse af overenskomsten i anledning af Spaniens tiltrædelse.
- (9) Rådet bør bemyndige Kommissionen til på Unionens vegne at forhandle og udtrykke støtte til vedtagelsen af de påtænkte ændringer —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Kommissionen bemyndiges hermed til at forhandle på Unionens vegne om de påtænkte ændringer af Bonnoverenskomsten vedrørende den materielle udvidelse af overenskomstens anvendelsesområde i henseende til bilag VI til MARPOL-konventionen og den geografiske udvidelse af overenskomsten i anledning af Spaniens tiltrædelse heraf.
2. Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det 31. møde mellem de kontraherende parter i Bonnoverenskomsten, skal være at støtte ændringerne til overenskomsten i overensstemmelse med de påtænkte ændringer, hvis ordlyd fremgår af bilaget til denne afgørelse.
3. Der kan foretages mindre ændringer i de påtænkte ændringsforslag, uden at der sås tvivl om Unionens støtte hertil.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formanden