EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.8.2019
COM(2019) 378 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar på Europeiska unionens vägnar vid de fördragsslutande parternas trettioförsta möte om ändringarna av överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (Bonn-avtalet) beträffande Konungariket Spaniens anslutning till avtalet och beträffande utvidgningen av avtalets tillämpningsområde

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Denna rekommendation avser ett beslut om bemyndigande för unionens förhandlare (i detta fall: kommissionen) att förhandla om unionens ståndpunkt inom ramen för överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (Bonn-avtalet) (nedan kallat *Bonnavtalet* eller *avtalet*) beträffande det planerade antagandet av två beslut vid det kommande mötet mellan de fördragsslutande parterna, vilka har till syfte att

– underlätta en utvidgning av avtalets tillämpningsområde för att förbättra samarbetet om övervakning av kraven i bilaga VI till Marpol-konventionen (Marpol-ändringen)

– och att möjliggöra Konungariket Spaniens (nedan kallat *Spanien*) anslutning till avtalet och införandet av de ändringar av avtalet som är nödvändiga för detta ändamål (Spanien-ändringen).

1.1. Överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (Bonnavtalet)

Bonnavtalet har till syfte att bekämpa förorening av Nordsjön och att skydda kustområden från katastrofer till sjöss och kronisk förorening från fartyg och offshoreanläggningar. Avtalet trädde i kraft den 1 september 1989.

Europeiska unionen (då Europeiska ekonomiska gemenskapen) är fördragsslutande part i avtalet (i dess ändrade lydelse)[1]. Europeiska unionens Nordsjöstater[2] är liksom Norge fördragsslutande parter i avtalet.

Avtalet syftar till att främja ett aktivt samarbete och ömsesidig hjälp mellan kuststaterna och Europeiska unionen för att bekämpa förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen i syfte att skydda den marina miljön och kuststaternas intressen. För detta ändamål föreskrivs det i avtalet att de fördragsslutande parterna ska genomföra övervakning som ett hjälpmedel för att upptäcka och bekämpa föroreningar och förhindra överträdelser av föreskrifter om bekämpning av förorening. Nordsjön är indelad i olika zoner i vilka de fördragsslutande parterna tilldelats ansvaret för övervakningen och bedömningen av incidenter. De fördragsslutande parterna måste underrätta övriga berörda fördragsslutande parter när de får kännedom om förekomsten av olja eller andra skadliga ämnen som kan förväntas utgöra ett allvarligt hot för annan fördragsslutande parts kust eller därtill knutna intressen. De fördragsslutande parterna får begära hjälp för att hantera förorening till sjöss eller vid sin kust, varvid de fördragsslutande parter vars hjälp blivit påkallad efter bästa förmåga ska lämna all den hjälp de kan.

---

[1] Rådets beslut 84/358/EEG av den 28 juni 1984 om ingående av överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (EGT L 188, 16.7.1984, s. 7). Avtalet ändrades 1989. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 1994. Europeiska ekonomiska gemenskapen godkände ändringarna genom rådets beslut 93/540/EEG av den 18 oktober 1993 (EGT L 263, 22.10.1993, s. 51).

[2] Belgien, Danmark, Frankrike, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Irland, Nederländerna, Sverige och Tyskland (läget i fråga om ratificering per den 10 april 2019).

Förbundsrepubliken Tysklands regering är depositarie för Bonnavtalet (se artikel 18.3 i Bonnavtalet).

De fördragsslutande parterna ska fatta beslut med avseende på avtalet i enlighet med relevanta bestämmelser i Bonnavtalet och den därtill hörande arbetsordningen. De ska bistås av ett sekretariat och hjälporgan (såsom arbetsgruppen för operativa, tekniska och vetenskapliga frågor i samband med miljöräddningsverksamhet [Otsopa]).

I enlighet med artikel 16 i avtalet kan varje fördragsslutande part föreslå en ändring av avtalet eller dess bilaga, vilken ska behandlas och röstas om vid ett möte mellan de fördragsslutande parterna. Efter det att den föreslagna ändringen antagits *ad referandum* med enhällighet vid ett möte mellan de fördragsslutande parterna (artikel 16.1 i Bonnavtalet) ska de fördragsslutande parterna underrättas om den föreslagna ändringen för godkännande enligt deras egna interna förfaranden. Ändringen träder i kraft efter det att alla fördragsslutande parter meddelat depositarien sitt godkännande.

I enlighet med artikel 20 i avtalet får de fördragsslutande parterna enhälligt inbjuda varje annan kuststat i Nordostatlantområdet att ansluta sig till avtalet (se artikel 20.1 i Bonnavtalet). Artikel 2 i avtalet och bilagan till avtalet ska ändras i erforderlig utsträckning. När ändringarna av artikel 2 och bilagan till avtalet antagits enhälligt av de fördragsslutande parterna kommer det att träda i kraft vid den tidpunkt då Bonnavtalet träder i kraft för den anslutande staten (dvs. Spanien), vilken inträffar den första dagen i den andra månad som följer på den dag då denna stat deponerat sitt anslutningsinstrument. (Artikel 20.2 i Bonnavtalet).

1.2. De planerade ändringarna av Bonnavtalet

1.2.1. Marpol-ändringen – en ändring av avtalets materiella tillämpningsområde

Det är meningen att de fördragsslutande parterna i Bonnavtalet vid sitt trettioförsta möte (den 8–10 oktober 2019) ska anta ett beslut i enlighet med artikel 16 i avtalet rörande en utvidgning av avtalets tillämpningsområde till att även omfatta övervakning av fartygsbaserad luftförorening när det gäller kraven i bilaga VI till Marpol-konventionen.

Denna ändring syftar till att förbättra samarbetet och samordningen mellan de fördragsslutande parterna vid bekämpning av olagliga utsläpp till luften från sjöfarten för att begränsa de negativa konsekvenserna för människors hälsa, den biologiska mångfalden och hela den marina miljön av förbränning av marina bränslen med en hög svavel- eller kvävehalt. De fördragsslutande parterna avser att uppnå ovanstående genom att ändra olika bestämmelser i Bonnavtalet (artiklarna 1, 5, 6 och 15 samt avtalets titel och ingress) så att avtalets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även luftföroreningar från fartyg i enlighet med vad som föreskrivs i bilaga VI till Marpol-konventionen.

1.2.2. Spanien-ändringen – en ändring av avtalets geografiska tillämpningsområde

De fördragsslutande parterna avser även att företa ändringar av avtalet i enlighet med artikel 20 i avtalet i syfte att inbjuda Spanien att ansluta sig till avtalet. Den planerade ändringen avser artikel 2 i avtalet och innebär att Atlantgränsen för Nordsjöområdet fastställs närmare med avseende på avtalet och dess bilaga, samtidigt som gränserna för olika övervakningszoner ses över med avseende på tillämpningen av artikel 6 i avtalet.

Närmare bestämt ska en ny definition av det reviderade område som täcks av avtalet fastställas. Frankrike har godtagit att det införs en ny ansvarszon för Frankrike som gränsar direkt till den zon för vilken Frankrike och Förenade kungariket har gemensamt ansvar.

Denna nya zon omfattar området mellan den zon för vilken Frankrike och Förenade kungariket har gemensamt ansvar och Spaniens nya ansvarszon och den har till syfte att täcka in alla tomma områden mellan Bonnavtalets gamla gränser och Spaniens nya ansvarszon.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Den föreslagna ändringen rörande övervakning av utsläpp från fartyg kommer att bidra till att förebygga havsföroreningar i stort och därmed också till att stödja EU:s klimatåtgärder och åtaganden inom ramen för Parisavtalet om klimatförändringar.

De föreslagna ändringarna är fullt förenliga med det bredare målet att verka för ett Europa som skyddar. Detta mål har varit vägledande för kommissionens insatser under de senaste åren och kommer att förbli så även i framtiden. Förslaget bygger på de positiva erfarenheter som det gällande ramverket hittills lett till och det är meningen att det ska leda till en effektivare resursanvändning i syfte att förbättra samordningen och samarbetet mellan Bonnavtalets fördragsslutande parter.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Rekommendationen är förenlig med unionens politik på andra områden.

Den bidrar särskilt till två av de tio politiska prioriteringar som fastställts för kommissionen för perioden 2015–2019, nämligen upprättandet av ”ett område för rättvisa och grundläggande rättigheter som grundar sig på ömsesidigt förtroende” och ”en motståndskraftig energiunion och en framåtblickande klimatpolitik”.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

2.1. Rättslig grund

2.1.1. Principer

Både rådet och Europaparlamentet deltar i ingåendet av ett internationellt avtal på unionens vägnar (artikel 218.3–218.6 i EUF-fördraget). Ändringar av ett internationellt avtal kan vara olika omfattande och avse allt från rent tekniska anpassningar till materiella ändringar som kräver betydande anpassningar av avtalets struktur. Hur en ändring karaktäriseras kan ha betydelse för vilket internt unionsförfarande som är tillämpligt för godkännande av ändringen i fråga.

När det gäller rent tekniska ändringar eller ändringar som kan antas genom en genomförandeakt kan ett förenklat förfarande tillämpas (dvs. ett sådant förfarande som anges i artikel 218.7 och 218.9 i EUF-fördraget), under det att samma förfarande som tillämpas för ingående av det internationella avtalet i princip måste tillämpas när det gäller materiella ändringar.

En ändring av ett internationellt avtals tillämpningsområde anses generellt sett vara en materiell ändring, vilket innebär att samma förfarande ska tillämpas för ändringen som för ingåendet av avtalet, dvs. artikel 218.3 – 218.6 i EUF-fördraget.

För att inleda förfarandet ska rådet på grundval av kommissionens rekommendationer anta ett beslut om bemyndigande för unionens förhandlare (som beroende på sakfrågan kan vara antingen kommissionen eller den höga representanten) att inleda förhandlingar i syfte att få ändringen godkänd. Detta föreskrivs i artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget.

I artikel 218.3 och 218.4 föreskrivs följande:

”3. Kommissionen eller, om det planerade avtalet uteslutande eller huvudsakligen gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och, med hänsyn till vad det planerade avtalet gäller, utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation.

4. Rådet får ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.”

2.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

När det gäller Bonnavtalet ska de fördragsslutande parterna vid sitt möte den 8–10 oktober 2019 fatta beslut om två ändringar, varav den ena gäller en utvidgning av avtalets geografiska tillämpningsområde (Spanien-ändringen) och den andra gäller en utvidgning av avtalets materiella tillämpningsområde (Marpol-ändringen). Det rör sig om materiella ändringar som måste godkännas i enlighet med samma förfarande som krävs för ingåendet av Bonnavtalet.

Unionen är fördragsslutande part i Bonnavtalet. De planerade ändringarna hänför sig till unionens behörighet på området civilskydd och miljö.

Med hänsyn till den typ av behörighet det rör sig om bör kommissionen rekommendera rådet att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om de planerade ändringarna av Bonnavtalet vid det kommande trettioförsta mötet mellan de fördragsslutande parterna i syfte att få dessa ändringar godkända.

Båda ändringarna, i sin nuvarande form av utkast, bidrar direkt innehållsmässigt till uppfyllandet av relevanta politiska mål för EU. Unionens förhandlingsståndpunkt bör därför vara att tillstyrka godkännandet av båda ändringarna. Eftersom unionens ståndpunkt är okontroversiell är det inte nödvändigt att föreslå förhandlingsdirektiv i den mening som avses i artikel 218.4 i EUF-fördraget.

Texten till de föreslagna utkasten till ändringar ska bifogas kommissionens rekommendation.

Mot bakgrund av ovanstående är den förfarandemässiga rättsliga grunden för rekommendationen till rådets beslut artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget.

2.2. Slutsats

Med hänsyn till att det är nödvändigt att förhandla om och tillstyrka ändringarna av Bonnavtalet bör en rekommendation till rådets beslut om inledande av förhandlingar på Europeiska unionens vägnar ha artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget som rättslig grund.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt

- **Samråd med berörda parter**

Ej tillämpligt

Ingen av ändringarna är en tvistefråga och de stöds av alla fördragsslutande parter, inbegripet de enskilda medlemsstater som är parter i avtalet.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Ej tillämpligt

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt

På grund av den politiska nödvändigheten av att agera snabbt för att EU i sin egenskap av fördragsslutande part i Bonnavtalet ska kunna inleda förhandlingar om och rösta om ändringarna av Bonnavtalet vid de fördragsslutande parternas möte den 11 oktober 2019 har den formella konsekvensbedömningsprocessen frångåtts. Detta proportionella tillvägagångssätt är dessutom berättigat med hänsyn till att ändringarna av Bonnavtalet endast kommer att få positiv följder ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt

- **Grundläggande rättigheter**

Ej tillämpligt

Rekommendationen är förenlig med EU-fördragen och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Ändringen av Bonnavtalet påverkar inte unionens budget negativt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Ej tillämpligt

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt Se avsnittet nedan.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I den enda artikeln i förslaget med ett materiellt innehåll förskrivs att rådet bemyndigar kommissionen att på unionens vägnar inleda förhandlingar om de planerade ändringarna av Bonnavtalet rörande en materiell utvidgning av avtalets tillämpningsområde med avseende på bilaga VI till Marpol-konventionen samt en geografisk utvidgning av avtalets tillämpningsområde i samband med Spaniens anslutning till avtalet. Kommissionen bör tillstyrka dessa ändringar, även om de skulle komma att ändras i smärre omfattning under förhandlingarna.

Den senaste versionen av de planerade ändringarna återfinns i bilagorna till beslutet och kan sammanfattas på följande sätt:

Marpol-ändringen

De fördragsslutande parterna i Bonnavtalet önskar dra nytta av de rutiner och system för luftövervakning av oljeföroreningar som fastställs i avtalet genom att utvidga dessa till att

även omfatta övervakning av efterlevnaden av reglerna på området luftförorening från fartyg. På så sätt kommer de fördragsslutande parterna att kunna dra maximal nytta av de resurser som redan används för luftövervakning och övervakning av oljespill och skapa grunden för ett holistiskt system för miljöövervakning i Nordsjön och dess anslutande vatten.

Antagandet av beslutet om att föreslå de fördragsslutande parterna att godkänna en utvidgning av Bonnavtalets mandat med avseende på bilaga VI till Marpol-konventionen kommer att förbättra den gemensamma övervakningen och rapporteringen av fartygsutsläpp i Nordsjöområdet. En sådan samordning inom ramen för avtalet kommer att bidra till lägre risker för den marina miljön samt för kuststaternas och unionens intressen.

Spanien-ändringen

Vid sitt möte 2018 gav Bonnavtalets fördragsslutande parter sitt enhälliga stöd till inbjudan till Spanien att ansluta sig till Bonnavtalet. De fördragsslutande parterna underströk att införlivandet av Biscayabukten kommer att förbättra avtalet och att det arbete och den sakkunskap som Spanien tillför kommer att bli till stor nytta för Bonnavtalet och dess fördragsslutande parter. De uttrycke även sin uppskattning av Spaniens deltagande som observatör i Bonnavtalet och Spaniens tillförlitliga och värdefulla bidrag till arbetet och framgången med avtalet.

Följaktligen sändes en inbjudan till Spanien den 30 oktober 2018. Spanien besvarade denna inbjudan den 21 november 2018 genom att bekräfta att landet önskade ansluta sig till Bonnavtalet.

Spaniens anslutning kommer att leda till en ny gräns som utvidgar det område som täcks av avtalet söderut. I enlighet därmed är det nödvändigt att omformulera artikel 2 c och del I i bilagan. Del III i bilagan bör kompletteras med koordinaterna för Frankrikes och Spaniens nya ansvarszoner.

Frankrike och Spanien höll bilaterala möten i november/december 2018 för att förhandla fram koordinatorerna för den nya gemensamma gränsen och de båda fördragsslutande parternas ansvarszoner. Frankrike har godtagit att det införs en ny ansvarszon för landet som gränsar direkt till den zon för vilken Frankrike och Förenade kungariket har gemensamt ansvar och som täcker in alla tomma områden mellan Bonnavtalets gamla gränser och Spaniens nya ansvarszon. Detta innebär att Biscayabukten blir en ny viktig beståndsdel av det område som omfattas av avtalet.

Genom att lägga till Finisterre-trafikseparingssystemet till det område som omfattas av Bonnavtalet säkrar de fördragsslutande parterna att den viktigaste farleden i Europa som förbinder Nordsjön och Medelhavet har ett gemensamt samordnat beredskaps- och insatssystem.

Det följer av ovanstående att Spaniens anslutning till Bonnavtalet kommer att bli till direkt nytta för samarbetet mellan kuststaterna inom ramen för Bonnavtalet.

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar på Europeiska unionens vägnar vid de fördragsslutande parternas trettioförsta möte om ändringarna av överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (Bonn-avtalet) beträffande Konungariket Spaniens anslutning till avtalet och beträffande utvidgningen av avtalets tillämpningsområde

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 218.3 och 218.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

(1) Överenskommelsen om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (nedan kallat *Bonnavtalet* eller *avtalet*) ingicks av unionen (då Europeiska ekonomiska gemenskapen) genom rådets beslut 84/358/EEG av den 28 juni 1984[3]. Avtalet trädde i kraft den 1 september 1989. Avtalet ändrades 1989. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 1994. Unionen (då Europeiska ekonomiska gemenskapen) godkände ändringarna genom rådets beslut 93/540/EEG av den 18 oktober 1993[4].

(2) I enlighet med artikel 16 i avtalet ska ett förslag från en fördragsslutande part till ändring av avtalet eller dess bilaga behandlas vid ett möte mellan de fördragsslutande parterna. Efter det att förslaget antagits enhälligt ska depositarieregeringen underrätta de fördragsslutande parterna om ändringen. En sådan ändring träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den dag då depositarieregeringen har mottagit meddelanden om godkännande från alla fördragsslutande parter.

(3) I enlighet med artikel 20 i avtalet får de fördragsslutande parterna enhälligt inbjuda varje annan kuststat i Nordostatlantområdet att ansluta sig till avtalet. I sådant fall ska artikel 2 och bilagan till avtalet ändras i erforderlig utsträckning.

(4) De fördragsslutande parterna i Bonnavtalet ska vid sitt trettioförsta möte den 8–10 oktober 2019, med enhällighet, anta dels ett beslut i enlighet med artikel 16 i avtalet i syfte att anta ändringar som har till syfte att underlätta en utvidgning av avtalets tillämpningsområde för att förbättra samarbetet om övervakning när det gäller kraven i bilaga VI till Marpol-konventionen, dels ett beslut i enlighet med artikel 20 i avtalet i syfte att möjliggöra Konungariket Spaniens (nedan kallat *Spanien*) anslutning till avtalet och att införa de därmed sammanhängande ändringarna.

(5) Eftersom de fördragsslutande parterna avser att ändra avtalets materiella och geografiska tillämpningsområde bör unionen bemyndiga kommissionen, såsom varande unionens förhandlare, att inleda förhandlingar om dessa ändringar på unionens vägnar.

---

[3] EGT L 188, 16.7.1984, s. 7.

[4] EGT L 263, 22.10.1993, s. 51.

(6) Antagandet av beslutet om att föreslå de fördragsslutande parterna att godkänna en utvidgning av Bonnavtalets mandat med avseende på bilaga VI till Marpol-konventionen kommer att förbättra den gemensamma övervakningen och rapporteringen av fartygsutsläpp i Nordsjöområdet. En sådan samordning inom ramen för avtalet kommer att bidra till lägre risker för den marina miljön samt för kuststaternas och unionens intressen.

(7) Genom Spaniens anslutning kommer Biscayabukten att ingå i det område som omfattas av avtalet. Dessutom kommer verksamhet inom ramen för avtalet att dra nytta av Spaniens arbete och sakkunskap i detta avseende. Genom att Finisterre-trafikseparationssystemet läggs till kommer den viktigaste farleden i Europa som förbinder Nordsjön och Medelhavet ha ett gemensamt samordnat beredskaps- och insatssystem. Det förefaller därför som om det samarbete som sker inom ramen för avtalet kommer att öka i omfattning och bli effektivare.

(8) Mot bakgrund av ovanstående bör unionen stödja ändringarna av Bonnavtalet, både ändringen rörande en materiell utvidgning av avtalets tillämpningsområde med avseende på bilaga VI till Marpol-konventionen och ändringen om en geografisk utvidgning av avtalets tillämpningsområde i samband med Spaniens anslutning till avtalet.

(9) Rådet bör bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om och att tillstyrka, på unionens vägnar, de planerade ändringarnas antagande.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Kommissionen bemyndigas härmed att inleda förhandlingar, på unionens vägnar, om de planerade ändringarna av Bonnavtalet rörande en materiell utvidgning av avtalets tillämpningsområde med avseende på bilaga VI till Marpol-konventionen samt en geografisk utvidgning av avtalets tillämpningsområde i samband med Spaniens anslutning till avtalet.

2. Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid Bonnavtalets fördragsslutande parters trettioförsta möte ska vara att stödja ändringarna av avtalet i överensstämmelse med texten till de planerade ändringarna som bifogas detta beslut.

3. Texten till de planerade ändringarna kan ändras i smärre omfattning utan att detta medför att unionen inte längre stödjer texten.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande