



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.6.2022
COM(2022) 294 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Ausübung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte, die der Kommission
mit der Richtlinie 2016/802/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom
11. Mai 2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft-
oder Brennstoffe übertragen wurde (kodifizierter Text)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN DEN RAT

über die Ausübung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte, die der Kommission mit der Richtlinie 2016/802/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe übertragen wurde (kodifizierter Text)

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 1999/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe¹ wurde in wesentlichen Punkten mehrfach geändert, zuletzt durch die Richtlinie 2012/33/EU vom 21. November 2012 hinsichtlich des Schwefelgehalts von Schiffskraftstoffen², die am 17. Dezember 2012 in Kraft trat und bis zum 18. Juni 2014 umgesetzt werden musste.

Zur Wahrung der Übersichtlichkeit und des Grundgedankens der Richtlinie 1999/32/EG des Rates nach den verschiedenen wesentlichen Änderungen wurde diese mit der Richtlinie (EU) 2016/802 vom 11. Mai 2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe³ (im Folgenden „Schwefelrichtlinie“) kodifiziert.

Hauptziel der Schwefelrichtlinie ist eine Verringerung der Gesundheits- und Umweltschäden, die durch Schwefeldioxid-(SO₂)-Emissionen aus der Verbrennung bestimmter Arten flüssiger Kraft- oder Brennstoffe verursacht werden. Dies ist ein wesentliches Ziel, mit dem sichergestellt werden soll, dass die EU den Grünen Deal⁴ umsetzt und ihre Ziele null Schadstoffe aus allen Quellen⁵ und nachhaltige Mobilität⁶ erreicht und auch im Seeverkehr Anstrengungen unternommen werden.

Ungeachtet der Artikel 3 und 4 der Schwefelrichtlinie, die sich auf den Schwefelgehalt von in Feuerungsanlagen an Land verwendeten Schwerölen und Gasölen beziehen, regelt diese Richtlinie derzeit hauptsächlich den Schwefelgehalt flüssiger Kraft- oder Brennstoffe, die von Schiffen verwendet werden („Schiffskraftstoffe“).

Soweit es durch den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt in Bezug auf alternative emissionsmindernde Verfahren gerechtfertigt ist, und so, dass die genaue Übereinstimmung mit den einschlägigen von der Internationalen Schifffahrtsorganisation (im Folgenden „IMO“) verabschiedeten Instrumenten und Normen gewährleistet ist, überträgt die Schwefelrichtlinie der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte, um gegebenenfalls Folgendes anzupassen:

- ANHANG I: Für emissionsmindernde Verfahren geltende gleichwertige Emissionswerte gemäß Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe a;
- ANHANG II: Kriterien gemäß Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe a für die Anwendung emissionsmindernder Verfahren;
- Artikel 2 (Begriffsbestimmungen):
 - Buchstabe a, Begriffsbestimmung von „Schweröl“ für die Verwendung an Land;

¹ ABl. L 121 vom 11.5.1999, S. 13.

² ABl. L 327 vom 27.11.2012, S. 1.

³ ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 58.

⁴ COM(2019) 640.

⁵ COM(2021) 400 final.

⁶ COM(2020) 789 final, SWD(2020) 331 final.

- Buchstabe e, Begriffsbestimmung von „Gasöl für den Seeverkehr“ bestimmter Güteklassen nach der ISO-Norm 8217 ohne Berücksichtigung der Bezugnahme auf den Schwefelgehalt;
- Buchstabe p, Begriffsbestimmung von „ASTM-Methode“ als die von der amerikanischen Vereinigung für Materialprüfungsnormen (American Society for Testing and Materials) in der Ausgabe 1976 der Standarddefinitionen und -spezifikationen für Erdölerzeugnisse und Schmieröl festgelegte Methode;
- Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i zur Probenahme während der Lieferung von Schiffskraftstoff zur Verfeuerung an Bord von Schiffen zur Überprüfung der Einhaltung gemäß den der IMO angenommenen Leitlinien für die Entnahme von Kraftstoffproben zur Überprüfung der Einhaltung der revidierten Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen⁷ und Analyse des Schwefelgehalts;
- Artikel 13 Absatz 3 über die vorgeschriebene Referenzmethode für die Bestimmung des Schwefelgehalts:
 - ISO-Methode 8754 (2003) oder die Methode EN ISO 14596:2007 für alle Kraft- oder Brennstoffe;
 - Anhang VI der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen für an Schiffe gelieferten⁵ und an Bord von Schiffen verwendeten Schiffskraftstoff⁸.

2. RECHTSGRUNDLAGE

Dieser Bericht ist in Artikel 16 Absatz 2 der Schwefelrichtlinie vorgeschrieben. Diese Bestimmung sieht vor, dass der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem 17. Dezember 2012 (also bis zum 17. Dezember 2017) übertragen und dann um einen Zeitraum von fünf Jahren verlängert wird.

Es ist vorgesehen, dass die Kommission spätestens neun Monate vor Ablauf dieses zweiten Zeitraums von fünf Jahren, d. h. am 17. Dezember 2022, einen Bericht über die Befugnisübertragung erstellt.

Gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie verlängert sich die Befugnisübertragung am 17. Dezember 2022 stillschweigend um einen weiteren Zeitraum von fünf Jahren, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor diesem Zeitpunkt.

Obwohl die Kommission die Frist von neun Monaten nicht einhalten konnte, wurde der Bericht dem Europäischen Parlament und dem Rat so schnell wie möglich übermittelt, um die Wahrung

⁷ Leitlinien für die Entnahme von Kraftstoffproben zur Überprüfung der Einhaltung der revidierten Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen, niedergelegt in der am 17. Juli 2009 angenommenen Entschließung 182(59) des Ausschusses für den Schutz der Meeresumwelt.

⁸ Richtlinie 2012/33/EU verweist für an Bord von Schiffen verwendeten Schiffskraftstoff fälschlicherweise auf das in Anhang VI zu Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen festgelegte Verfahren zur Kraftstoffüberprüfung. Tatsächlich betraf der Geltungsbereich des IMO-Verfahrens lediglich an Schiffe gelieferte Kraftstoffe. Auf der Grundlage des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/253 drängte die EU die IMO zur Entwicklung von Leitlinien. Dies führte zur Ausweitung des Überprüfungsverfahrens (Probenahme und Analyse) auf die Überprüfung des verwendeten Kraftstoffs. Folglich veröffentlichte die IMO am 9. Dezember 2016 das Dokument MEPC.1/Circ.864 „Appendix VI on the Fuel verification procedure for MARPOL Annex VI fuel oil samples consequential amendments to verification procedures, to cover verification of the representative samples of in-use fuel oil and on board fuel oil“.

der Vorrechte des Europäischen Parlaments und des Rates und die Einhaltung der in Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie genannten Frist von drei Monaten zu gewährleisten.

3. AUSÜBUNG DER BEFUGNISÜBERTRAGUNG

Die Befugnisübertragung wurde und wird für erforderlich gehalten, um bestimmte Vorschriften der Schwefelrichtlinie an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen.

Die Kommission hat bereits im Jahr 2017 einen Bericht über eine solche Ausübung veröffentlicht.⁹

Darüber hinaus hat die Kommission am 16. April 2018 einen *Bericht¹⁰ an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung und Einhaltung der in der Richtlinie (EU) 2016/802 festgelegten Schwefelnormen für Schiffskraftstoffe* angenommen. Darin verwies sie auch auf ihre Ausübung der Durchführungsbefugnisse, die mit dem Anwendungsbereich der übertragenen Befugnisse in Beziehung stehen, auch wenn diese bislang nicht ausgeübt wurden.

Aufgrund der Dringlichkeit der Sicherstellung einer einheitlichen und kosteneffizienten Durchsetzung der Verpflichtungen aus der Schwefelrichtlinie hat die Kommission den Schwerpunkt auf ihre Durchführungsbefugnis gelegt und die technische Grundlage für Durchführungsrechtsakte entwickelt, die „Probenahmeverfahren“ für Schiffskraftstoffe, die Definition einer „repräsentativen Probenahme“ und die „Häufigkeit der Probenahmen“ für Schiffskraftstoffe betreffen (gemäß Artikel 13 Absatz 4 der Schwefelrichtlinie).

Im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeiten für die genannten Rechtsakte führte die Kommission angemessene Konsultationen mit den Mitgliedstaaten¹¹ und mit maßgeblichen Interessenträgern¹², auch auf der Ebene von Sachverständigen, durch und profitierte von der technischen Unterstützung durch die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs¹³.

Folglich hat die Kommission am 16. Februar 2015 den Durchführungsbeschluss (EU) 2015/253¹⁴ erlassen, der die Kraftstoffprobenahmen an Bord, die Kontrolle der für die gelieferten Schiffskraftstoffe zuständigen Schiffskraftstofflieferanten sowie die Festlegung der verbindlichen Anzahl von Schiffskontrollen und Kraftstoffprobenahmen regelt, die jeder Mitgliedstaat jährlich

⁹ COM(2017) 342 final.

¹⁰ COM(2018) 188 final.

¹¹ Gemäß Artikel 17 der Richtlinie (EU) 2016/802 hat die Kommission einen Ausschuss für die Umsetzung der Schwefelrichtlinie eingerichtet, um deren kohärente und wirksame Umsetzung zu unterstützen. Der Ausschuss unterstützt die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse, beim Entwurf von Beiträgen an die IMO und bei der Überprüfung der Ergebnisse von Sachverständigengruppen. Dank des aktiven Engagements der Mitgliedstaaten kam dem Ausschuss eine Schlüsselrolle bei der Sicherstellung einer EU-weiten kohärenten und kosteneffizienten Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie zu.

¹² Die Kommission richtete 2013 das Europäische Forum für nachhaltige Schifffahrt (ESSF) ein, das den strukturellen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommissionsdienststellen, den Mitgliedstaaten und Interessenträgern im Seeverkehr erleichtern sollte, um den Herausforderungen in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit des Seeverkehrs in der Europäischen Union besser begegnen zu können.

¹³ „EMSA Sulphur Inspection Guidance under Council Directive 1999/32/EC“, überarbeitete Fassung vom Dezember 2019.

¹⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/253 der Kommission vom 16. Februar 2015 zur Regelung der Probenahmen und der Berichterstattung gemäß der Richtlinie 1999/32/EG des Rates bezüglich des Schwefelgehalts von Schiffskraftstoffen (ABl. L 41 vom 17.2.2015, S. 55).

durchführen muss, um den Schwefelgehalt der Schiffskraftstoffe zu überprüfen, die von den in den Hoheitsgewässern des Mitgliedstaats verkehrenden Schiffen verwendet werden.

Es gibt bis heute jedoch nicht genügend neue wissenschaftliche Informationen, die eine Aktualisierung der im vorherigen Abschnitt genannten maßgeblichen Anhänge und Artikel der Schwefelrichtlinie mittels delegierter Rechtsakte rechtfertigen würden. Deshalb wurde eine Aktualisierung der technischen Normen für fossile Kraft- oder Brennstoffe nicht als angemessen empfunden. Dies entspricht auch dem Ziel der EU zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, um eine strategische Autonomie und die Klimaneutralität zu erreichen.

Es wurden auch von der Internationalen Schifffahrtsorganisation keine spezifischen Aktualisierungen in Bezug auf den Geltungsbereich von Anhang I über die gleichwertigen Emissionswerte, die für an Bord von Schiffen verwendete emissionsmindernde Verfahren gelten¹⁵, vorgenommen, da lediglich die hinsichtlich des Schwefelgehalts genannten Anforderungen in Kraft sind.

In Bezug auf den Abschnitt in Anhang II, der sich auf Abgasreinigungssysteme bezieht, wurden von der IMO in den Leitlinien zu Abgasreinigungssystemen, auf die in der am 17. Juli 2009 angenommenen Entschließung MEPC.184(59) verwiesen wird, keine spezifischen Aktualisierungen hinsichtlich der Kriterien für die Einleitung von Wasser vorgenommen. Angesichts der laufenden Entwicklungen bei der IMO hinsichtlich der Bewertung und Harmonisierung von Regeln und der Leitlinien zur Einleitung von Wasser aus Abgasreinigungssystemen in die Meeresumwelt, einschließlich der Bedingungen und Gebiete, werden die genannten Leitlinien möglicherweise in Zukunft entsprechend überarbeitet.

In Bezug auf die Abschnitte in Anhang II, die sich auf den Einsatz von Biokraftstoffen als alternative Methode zur Einhaltung beziehen, und der maßgeblichen Begriffsbestimmungen in der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ist die Annahme der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II)¹⁶, einer Neufassung der Richtlinie 2009/28/EG, die einzige Aktualisierung. RED II aktualisiert die Begriffsbestimmung von Biokraftstoffen, auf die in Anhang II der Schwefelrichtlinie verwiesen wird. Ihr Einsatz im Seeverkehr befindet sich aber noch ganz am Anfang. Der Vorschlag für eine FuelEU Maritime-Verordnung, die Teil des von der Kommission im Juli 2021 vorgelegten „Fit-für-55“-Pakets ist, verweist jedoch auch auf neue Biokraftstoffe sowie auf andere kohlenstofffreie und kohlenstoffarme Kraftstoffe. Die Annahme von RED II und FuelEU Maritime erfordert möglicherweise eine Überarbeitung der Begriffsbestimmungen und anderer maßgeblicher Aspekte in Bezug auf Biokraftstoffe in Anhang II der Schwefelrichtlinie. Da die FuelEU Maritime-Verordnung darüber hinaus landseitigen Strom für Schiffe am Liegeplatz als emissionsfreie Technologie in Häfen der EU in Betracht zieht, könnte der Geltungsbereich des Anhangs II in Zukunft ausgeweitet werden.

¹⁵ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/802.

¹⁶ In der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82) und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (RED I) wird das Unionsziel für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union für 2030 festgelegt. Ferner werden Kriterien für die Nachhaltigkeit und für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe vorgeschrieben.

Insgesamt gibt es bislang nur begrenzte Erfahrungen hinsichtlich der Bestimmungen in Anhang II der Richtlinie, insbesondere in Bezug auf den Einsatz von LNG-Abdampf (Boil-off-Gas, BoG) oder Biokraftstoffen als emissionsmindernde Verfahren. Folglich ist es angemessen, jede damit zusammenhängende technische Aktualisierung mittels eines delegierten Rechtsakts zu verschieben.

Darüber hinaus liegen keine maßgeblichen Aktualisierungen der Begriffsbestimmungen aus Artikel 2 Buchstabe a für „Schweröl“ für die Verwendung an Land, Buchstabe e für die Güteklassen von „Gasöl für den Seeverkehr“ nach der ISO-Norm 8217 und Buchstabe p für die Standarddefinitionen und -spezifikationen für Erdölzeugnisse und Schmieröl der Ausgabe 1976 der amerikanischen Vereinigung für Materialprüfungsnormen vor. Bislang haben nur wenige Mitgliedstaaten maßgebliche Aktualisierungen im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2015/1535) notifiziert.

Als allgemeine Anmerkung sollte festgestellt werden, dass die Richtlinie seit 1999 den Schwefelgehalt in erdölbasierten Produkten für die Verwendung an Land und für die marine Verwendung, einschließlich Schwerölen, Schiffskraftstoffen, Gasölen und Diesel, regelt. Dies sind konventionelle Kraftstoffprodukte, in Bezug auf die es keine maßgeblichen Entwicklungen hinsichtlich der Qualitätsstandards oder der Methoden zur Bestimmung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen gab.

Angesichts des Inkrafttretens des Werts von 0,50 Massenhundertteilen für den Schwefelgehalt der Schiffskraftstoffe von Schiffen in den EU-Hoheitsgewässern¹⁷ wurden neue Schiffskraftstoffgemische hergestellt und auf dem Markt eingeführt. Die Eigenschaften dieser Kraftstoffe müssen nicht durch die Annahme delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 16 der Richtlinie aktualisiert werden. Diese Schiffskraftstoffgemische fallen unter die ISO-Norm 8217, die bisher noch nicht aktualisiert wurde, da noch nicht genügend Erfahrungen hinsichtlich ihrer Anwendung vorliegen. Selbst bei einer Aktualisierung der ISO-Norm ist es unwahrscheinlich, dass die Ausübung der übertragenen Befugnisse erforderlich wird, da die Schwefelrichtlinie eine dynamische Bezugnahme auf die genannte Norm vorsieht, ohne das Jahr der überarbeiteten Fassung anzugeben.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hat in den vergangenen zehn Jahren die ihr mit der Schwefelrichtlinie 2016/802/EU übertragenen Befugnisse nicht ausgeübt. Die Kommission überwacht jedoch die Entwicklungen im Rahmen der IMO und führt hierzu auch auf der Ebene von Sachverständigen angemessene Konsultationen im Hinblick auf zukünftigen Handlungsbedarf entweder durch delegierte Rechtsakte oder selbst durch eine vollständige Überarbeitung der Richtlinie durch, sollte die fortlaufende Umwandlung des Sektors dies erfordern.

Sie ersucht das Europäische Parlament und den Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

¹⁷ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2016/802.