



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.11.2005
KOM(2005) 585 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Tredje pakke af lovgivningsmæssige foranstaltninger til forbedring af sikkerheden til søs i Den Europæiske Union

{SEK(2005) 1496}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Tredje pakke af lovgivningsmæssige foranstaltninger til forbedring af sikkerheden til søs i Den Europæiske Union

(EØS-relevant tekst)

Prestiges forlis i november 2002 udløste en bølge af solidaritet i hele Europa. EU's institutioner og højeste myndigheder gav udtryk for deres vilje til at videreføre og styrke den politik til forbedring af sikkerheden til søs, der blev indledt efter Erikas forlis i december 1999.

På mødet i København den 12. og 13. december 2002, kort efter Prestige-forliset, anerkendte Det Europæiske Råd den resolute indsats, der siden Erika-ulykken var blevet gjort i Det Europæiske Fællesskab og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) for at forbedre sikkerheden til søs og forureningsforebyggelsen, og gentog, at EU var fast besluttet på at træffe alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at undgå lignende katastrofer i fremtiden.

Denne beslutsomhed deles af Europa-Parlamentet, som i en beslutning om sikkerhed til søs, der blev vedtaget den 27. april 2004 og byggede på arbejdet i Det Midlertidige Udvalg om Øget Sikkerhed til Søs (MARE)¹, bekræftede, at den påbegyndte indsats måtte føres videre.

Beslutningen lægger navnlig vægt på et antal konkrete foranstaltninger for at styrke sikkerheden til søs på internationalt og europæisk plan. Europa-Parlamentet kræver bl.a.:

- at der indrettes et "europæisk rum for sikkerhed til søs", hvor navnlig substandard-skibe forbydes, og hvor der indføres en erstatningsansvarsordning, der omfatter hele søtransportkæden samt de offentlige myndigheder med ansvar for sikkerheden til søs
- at der indføres et beredskabssystem, der gør det muligt at gribe mere effektivt ind i tilfælde af en ulykke og begrænse dens konsekvenser, og som ikke mindst skal sikre en bedre udnyttelse af nødrområderne
- at dækningen af ulykkesskader forbedres ved hjælp af strengere krav til obligatorisk forsikring og højere erstatningskrav
- at samarbejdet intensiveres, og at princippet om uvildige undersøgelser af søulykker styrkes
- at skibe underkastes en skærpet kontrol i kraft af en streng håndhævelse af havnestatskontrolreglerne og en bedre kontrol med klassifikationselskaberne.

Erika- og Prestige-forlisene har således medført en betydelig stramning af sikkerhedsreglerne på europæisk plan og i nogle tilfælde en markant nedbringelse af bestemte risici som f.eks. dem, der knytter sig til transport af svær brændselsolie i enkeltskrogede tankskibe.

¹ http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/default_en.htm.

Dette arbejde skal videreføres og intensiveres. Måden at opfylde kravene på må nødvendigvis fastlægges under hensyntagen til, at søfarten har stor betydning for Europas konkurrenceevne.

I forlængelse af lovpakkerne Erika I og Erika II² foreslår Kommissionen derfor nu en tredje pakke af lovgivningsmæssige foranstaltninger, som skal øge sikkerheden til søs og samtidig gøre rederier, der sejler under europæiske flag, mere konkurrencedygtige. Initiativerne passer fint ind i Kommissionens strategiske mål for 2005-2009³. I meddelelsen "*Europa 2010: Et partnerskab for fornyelse i EU - Velstand, solidaritet og sikkerhed*" understregede Kommissionen nemlig, at borgernes livskvalitet i høj grad forudsætter, at der føres en politik for at forvalte og begrænse de risici, de udsættes for, herunder søulykker. De foranstaltninger, som Kommissionen stiller forslag om i dag, tjener netop dette formål.

Endelig bidrager den tredje pakke mere generelt til at styrke sikkerhedsaspektet af den samlede europæiske søfartspolitik, som er under udarbejdelse, og hvis perspektiver vil blive beskrevet i en grønbog om EU's fremtidige søfartspolitik, der udsendes i første halvår 2006, og som vil indeholde et bud på perspektiverne for oceanerne og havene. Denne samlede politik vil sigte mod at finde den rette balance mellem de økonomiske, sociale og miljømæssige samt sikrings- og sikkerhedsmæssige aspekter af søfartsindustrien for på en og samme gang at bevare ressourcerne og forbedre konkurrenceevnen, den langsigtede vækst og beskæftigelsen i den maritime sektor.

I. EU STØTTER KONKURRENCEDYGTIG OG SIKKER SØTRANSPORT AF HØJ KVALITET

Geografiske og historiske forhold og handelens stigende globalisering betyder, at EU's økonomiske udvikling stadig er meget afhængig af søtransport. Tænk bare på:

- at næsten 90 % af EU's varehandel med tredjelande og over 40 % af den interne samhandel vedrører varer, der transporteres ad søvejen
- at omkring 1 milliard tons olie hvert år sejles til EU's havne eller krydser EU's farvande.
- at rederier ejet af EU-statsborgere kontrollerer næsten 40 % af verdensflåden, og at der til størstedelen af handelen mellem tredjelande og EU, der jo er verdens største handelsmagt, benyttes skibe, der ejes af virksomheder fra EU
- at den maritime sektor i bred forstand, herunder værfter, havne og fiskeri samt beslægtede erhverv (forsikringselskaber, banker osv.), beskæftiger omkring tre millioner mennesker i EU.

Det er altså vigtigt for EU at råde over en konkurrencedygtig flåde og maritim sektor, der kan sikre Unionens økonomiske fremtid og styrke dens stilling på de internationale markeder. EU har nu i mange år ført en aktiv politik til støtte for handelsflådens konkurrenceevne. Denne politik har antaget forskellige former:

² KOM(2000) 142 og KOM(2000) 802. Erika I- og Erika II-pakkerne har navnlig til formål at styrke den eksisterende lovgivning, især den om havnestatskontrol, men den indeholder også nye initiativer om f.eks. fremskyndet udfasning af enkeltskrogede tankskibe, trafikovervågning, genopretning efter forureningsskader og oprettelse af et europæisk søfartssikkerhedsagentur, der skal bistå Kommissionen og medlemsstaterne med at gennemføre fællesskabslovgivningen.

³ KOM(2005) 12 af 26.1.2005.

- Regulering, f.eks. retningslinjerne for statsstøtte til søtransport. De blev revideret i 2004 og har bl.a. til formål at fremme "tilbageflagningen" til Europa, der kunne forbedre kvaliteten og øge sikkerheden.
- Aftaler som f.eks. de bilaterale og internationale søfartsaftaler om fri adgang uden forskelsbehandling for virksomheder fra EU til det internationale søtransportmarked.
- Støtte, bl.a. som led i udbygningen af de transeuropæiske transportnet, til havneanlæg og deres anløbsforhold, til fremme af innovative tjenester via Marco Polo-programmet og til udbygning af forskningen på søfartsområdet.

Et af de vigtigste konkurrenceparametre inden for denne sektor er kvaliteten af de tjenester, virksomhederne udbyder. De initiativer, Kommissionen har taget på baggrund af de seneste års tragiske tankskibulykker, skal altså ses som et forsøg på at højne kvaliteten inden for søfarten, og de bedste aktører bør gribe denne chance for at konsolidere deres konkurrenceevne på det internationale marked.

Med denne tredje søfartspakke ønsker Kommissionen at bidrage til, at søfarten kan fungere som en gennemsigtig sektor, hvad der på fællesskabsplan og internationalt plan skulle føre til, at der gradvis opstår et marked præget af *fair play* til gavn for de europæiske aktører. Den vil sørge for, at de gældende regler anvendes konsekvent, og den vil fortsætte med at fremme en proces, hvor den internationale regulering og fællesskabslovgivningen har en afsmittende virkning på hinanden. Dermed vil Kommissionen også medvirke til at gøre konkurrencen mere fair på globalt plan, hvilket er en forudsætning for, at de europæiske flagstater kan fastholde deres kvalitetsfordele. Kommissionen mener, at det kan ske gennem følgende foranstaltninger:

- ved at skærpe kontrollen med, at de fælles regler for sikkerheden til søs gennemføres og håndhæves. For at tvinge medlemsstaterne til at gøre deres pligt udnytter Kommissionen de midler, traktaten giver den, og den har indledt traktatbrudsprocedurer mod de medlemsstater, der svigter. Sagerne har allerede ført til flere domme ved Domstolen
- ved at give EU en mere aktiv rolle i det internationale samarbejde.

Kommissionen vil arbejde for og fremme en ensartet og konsekvent anvendelse af IMO's internationale regler. En tilsvarende fremgangsmåde vil blive anvendt med de regler, som Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) har vedtaget som led i den igangværende omarbejdning af organisationens konventioner. Som led i denne proces har det udmærkede samarbejde med arbejdsmarkedets parter gjort det muligt at gøre store fremskridt med den nye konvention, som Kommissionen agter at omsætte til fællesskabsret.

I øvrigt har Kommissionen under udarbejdelsen af den tredje lovgivningspakke om sikkerhed til søs ønsket at bidrage til virkeliggørelsen af Lissabon-strategiens mål ved at forbedre og forenkle gældende lovttekster, f.eks. direktiverne om havnestatskontrol og klassifikationsselskaber, der er blevet ændret mange gange. Målet er navnlig at gøre Fællesskabets regelværk mere læservenligt og effektivt, især til gavn for de europæiske borgere og aktørerne på søtransportmarkedet.

I relevante tilfælde skal Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed, som blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr 1406/2002⁴, være med til at iværksætte foranstaltningerne i denne pakke. Nogle af foranstaltningerne er i øvrigt allerede nævnt i forordningen. Andre vil indgå i et forslag til ændring af forordningen om oprettelse af agenturet, som Kommissionen agter at fremsætte i løbet af de kommende måneder.

Konsolideringen af reglerne, effektiviseringen af søfartsmyndighedernes arbejde, målretningen af inspektionerne mod skibe med en negativ risikoprofil og, tilsvarende, lempelsen af inspektionerne af skibe med en positiv risikoprofil vil bidrage væsentligt til at forbedre den europæiske søfartsindustri konkurrenceevne. Sikkerhed og konkurrenceevne er to sider af samme sag.

II. DER SKAL GØRES EN INDSATS FOR AT HÅNDHÆVE DE EKSISTERENDE REGLER

Medlemsstaterne har ansvaret for gennemførelsen af Fællesskabets direktiver og forordninger.

Som Europa-Parlamentet fremhævede i sin beslutning af 27. april 2004 "er der med lovgivningen i anledning af Erika og Prestige truffet vigtige foranstaltninger for at øge søfartssikkerheden i EU-farvande, og medlemsstaternes hurtige og fuldstændige gennemførelse og strenge håndhævelse af den europæiske lovgivning bør derfor have førsteprioritet".

Kommissionen er fast besluttet på at give høj prioritet til en korrekt gennemførelse i medlemsstaterne af fællesskabsreglerne om sikkerhed til søs. Den har med bistand fra Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed iværksat et særligt program (2005-2007) for kontrol med, om søfartssikkerhedsreglerne overholdes og efterleves i praksis. Det har allerede nu ført til, at der er indledt flere traktatbrudsprocedurer mod medlemsstater, der ikke overholder deres forpligtelser. Pr. 30. september 2005 pågik der 68 procedurer om søfartssikkerhed, herunder procedurer vedrørende manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger og klager.

Situationen med hensyn til medlemsstaternes meddelelse af deres nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiverne i Erika-pakkerne er blevet væsentligt bedre (nu verserer der kun tre sager ved Domstolen). For de senere lovteksters vedkommende er situationen dog stadig ikke tilfredsstillende (der er indledt 31 procedurer). Dertil kommer, at Kommissionen stadig er bekymret over kvaliteten af en del af de nationale regler, især dem, der skal gennemføre direktiverne om havnestatskontrol og modtagefaciliteter for affald. På det område er der indledt 12 procedurer. For disse to direktivers vedkommende pågår der 19 procedurer om ukorrekt anvendelse af den nationale lovgivning i flere medlemsstater.

III. NØDVENDIGHEDEN AF AT STYRKE SIKKERHEDEN TIL SØS OG FOREBYGGE FORURENING FRA SKIBE

Efter Erikas og Prestiges forlis måtte EU i hast træffe nogle "defensive" foranstaltninger for at beskytte Europa mod risikoen for ulykker og forurening. EU bebrejdes undertiden for at være mere tilbageholdende end USA, som reagerede ensidigt på Exxon Valdez-ulykken, bl.a. med

⁴ EFT L 208 af 5.8.2002, s. 1.

OPA 90 (Oil Pollution Act)⁵. Her overses det, at Europa er i en anden situation end USA. Hovedproblemet for Europa er, at risikobehæftede skibe under tredjelandes flag passerer i transit uden for medlemsstaternes jurisdiktion. Omkring 200 millioner tons råolie og olieprodukter⁶ transiterer hvert år gennem EU's farvande, uden at der er nogen mulighed for at kontrollere skibene i en havn i EU.

Men rødderne til den manglende sikkerhed til søs stikker dybt og har med selve søtransportens karakter og funktionsmåder at gøre. Kun en mere proaktiv politik kan ændre situationen for alvor og varigt genskabe forudsætningerne for sund konkurrence mellem virksomheder, der overholder de internationale regler.

Der er flere grunde til, at det er vigtigt at skærpe søfartssikkerhedsreglerne på både internationalt og regionalt plan.

- Alle foreliggende oplysninger viser, at substandardskibe og bekvemmelighedsflag stadig har gode tider. Ifølge de seneste tal fra OECD lever 10-15 % af verdensflåden, hvilket svarer til mellem 5 000 og 7 500 skibe, ikke op til de internationale sikkerhedsstandarder.
- Desuden viser statistikkerne fra Paris MOU (The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control)⁷, at der under skibsinspektioner konstateres stadig flere mangler⁸, og at de navnlig skyldes menneskelige faktorer og skibsledelsen⁹. Tallene viser klart, at den legitime opmærksomhed på miljørisikoen ikke må få os til at glemme den høje pris, som sømændene folk betaler for usikkerheden til søs.
- Omfanget af EU's eksterne varehandel ad søvejen er steget i de sidste fem år, både i mængde og i værdi. Europa passeres stadig af de tætteste strømme af skibstrafik, selv om andelen af skibe i ren transit er faldet efter udvidelsen. Men den vigtigste faktor er de nye trafikstrømme: Rusland har bygget store olieterminaler, som nu giver en spektakulær og hurtig stigning i skibstrafikken i Den Finske Bugt. I 2000 blev der sejlet cirka 40 millioner tons råolie og olieprodukter gennem Den Finske Bugt. Det anslås, at dette tal kan stige til 100-120 millioner tons i 2010.
- Tilsvarende er beskyttelsen af Middelhavet mod forurening fra skibe, der kommer fra Sortehavet, en stadig kilde til bekymring. I 2002 passerede 7 400 olietankskibe ladet med 122 millioner tons olie gennem Bosporus-strædet. Forureningsrisikoen vil med al sandsynlighed vokse i takt med den stigende olieproduktion i regionen omkring Det Kaspiske Hav, for hvis alle de planlagte udvidelser eller nybygninger af olierørledninger realiseres, vil den gennemsnitlige olieeksportkapacitet fra den kaspiske region til terminalerne i Sortehavet vokse til 2,4 millioner tønder pr. dag i 2015. Denne udvikling bekymrer landene i Nordeuropa og Middelhavslandene, og de viser, at det er nødvendigt at gøre mere ud af spørgsmålet om sikkerhed til søs i dialogen mellem Fællesskabet og dets nabolande, navnlig som led i etableringen af et fælles økonomisk område med deltagelse af

⁵ Da det amerikanske olietankskib Exxon Valdez sejlede på grund den 24. marts 1989, fossede der 40 000 tons råolie ud langs Alaskas kyster.

⁶ Det svarer til en fjerdedel af den europæiske import ad søvejen, som løber op i 800 millioner tons og alene udgør 90 % af den samlede import.

⁷ <http://www.parismou.org>.

⁸ Næsten 72 000 i 2003 mod færre end 58 000 i 1998.

⁹ Mellem 2001 og 2003 blev der konstateret stigninger i antallet af mangler på 152 % for uddannelses- og certificeringskravene til sømænd og på 186 % for ISM-systemer (sikkerhedsledelse).

Rusland og som led i den dialog, der er indledt med EU's naboskabspolitik¹⁰, som lægger rammerne for forholdet mellem det udvidede EU og dets naboer. Til gennemførelse af denne strategi er der aftalt handlingsplaner med partnerlandene omkring Sortehavet og Middelhavet. De omfatter flere foranstaltninger, der skal styrke det søfartssikkerhedspolitiske samarbejde og sikre en mere effektiv gennemførelse af standarderne for havne- og flagstater.

- Kommissionens undersøgelser af klassifikationselskaber, der er godkendt på EF-plan, har vist, at den nuværende fremgangsmåde må strammes op, hvis man skal kunne være sikker på, at skibenes sikkerhed kontrolleres løbende efter de strengeste standarder.
- Endelig er der det forhold, at skibsfartens virksomheder kun har et begrænset erstatningsansvar i henhold til de internationale konventioner. Den slags fordele, som i øvrigt er sjældne i andre erhverv, kan resultere i en undergravning af ansvarsfølelsen i transportkæden. De bestræbelser, der tidligere er gjort i anden sammenhæng for at hæve erstatningsniveauet til ofrene, er ikke tilstrækkelige, om end den forhøjelse af IOPC-fondens erstatningsloft¹¹ fra cirka 240 til 900 mio. EUR, som Kommissionen tog initiativ til, har været en vigtig forbedring.

IV. ET GODT SAMARBEJDE MELLEM FÆLLESSKABET OG DE INTERNATIONALE INSTANSER

Kommissionen er helt på det rene med, at indsatsen for at forbedre sikkerheden til søs får større effekt, hvis den foregår på internationalt plan. International handling må generelt foretrækkes frem for regionale tiltag, når den gør det muligt at sikre et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau. Trods udvidelsen er EU's indflydelse på internationalt plan desværre ikke på højde med størrelsen af medlemsstaternes samlede flåde og søfartsinteresser. Det skyldes, at EU ikke har nogen juridisk status i IMO. Derfor kan Kommissionen uden forbehold tilslutte sig det ønske, som Europa-Parlamentet har tilkendegivet i MARE-beslutningen, nemlig at Rådet bør ansøge IMO om medlemskab for EU, således som Kommissionen allerede foreslog i 2002.

Konklusion

Denne tredje pakke af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden til søs udgør et sammenhængende sæt af foranstaltninger med mange indbyrdes afhængige elementer. Den udmønter i praksis de opfordringer, der er fremkommet fra Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og ministrene forsamlet i Rådet (transport) eller på ministerkonferencen i Vancouver i november 2004 om havnestatskontrol af skibe.

Disse opfordringer er ikke blot en reaktion på en bestemt ulykke. De sigter mod en gennemgribende reform af søtransportsektorens nuværende praksis og peger, som Europa-Parlamentet formulerede det i sin beslutning af 27. april 2004, på behovet for "en samlet og sammenhængende europæisk søfartspolitik, der skal skabe et europæisk rum for sikkerhed til søs". Desuden vil denne nye lovpakke, som de foregående, bidrage til at virkeliggøre målene i temastrategien for beskyttelse af havmiljøet, jf. det sjette miljøhandlingsprogram.

¹⁰ KOM(2004) 373 af 12.5.2004.

¹¹ Den internationale konvention om oprettelse af en international olieforureningsfond, ændret ved protokol af 1992 (<http://en.iopcfund.org/>).

Foranstaltningerne i den tredje pakke vil bidrage til at opfylde dette mål som led i en samlet politik for en effektiv søfart af høj kvalitet, der respekterer miljø og mennesker. EU's, de nationale myndigheders og erhvervets bestræbelser for at fremme en bæredygtig og økonomisk levedygtig skibsfart vil gavne de operatører, der overholder sikkerhedsnormerne. Den tredje søfartssikkerhedspakke sikrer lige konkurrencevilkår på markedet til gavn for en branche, der bidrager til vækst og velstand i Europa.

Når EU tilrettelægger en ambitiøs politik for etablering af "motorveje til søs"¹², må der også skaffes klare og forudsigelige retlige rammer, som gør det muligt at foretage de investeringer, der skal til for at udvikle dem.

¹² I Kommissionens hvidbog "Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg" - KOM(2001) 370 - foreslås det, at der etableres "motorveje til søs", der forbinder de europæiske havne og giver et ægte og konkurrencedygtigt alternativ til landevejstransport.