



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.6.2006
KOM(2006) 287 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**i henhold til EF-traktatens artikel 138, stk. 2, om styrkelse af søfarendes
arbejdsstandarder**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

i henhold til EF-traktatens artikel 138, stk. 2, om styrkelse af søfarendes arbejdsstandarder

Denne meddelelse har baggrund i vedtagelsen i Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) af konventionen vedrørende skibsfartens arbejdsstandarder, som blev vedtaget næsten enstemmigt den 23. februar 2006 i Genève (i det følgende benævnt den konsoliderede 2006-konvention). I denne konvention samles alle de af ILO vedtagne konventioner og henstillinger vedrørende skibsfartens arbejdsstandarder siden 1919 i ét konsolideret dokument, der skal danne grundlag for den første verdensomspændende arbejdsret for skibsfarten.

Kommissionen støttede fra første færd aktivt det forberedende arbejde, der mandede ud i dette instrument. Desuden udstedte Rådet forhandlingsdirektiver i sin beslutning af 21. april 2005 med henblik på sammen med medlemsstaterne at sikre opretholdelsen af fællesskabsretten under ILO-forhandlingerne.

Efter vedtagelsen af konventionen finder Kommissionen det uomgængeligt nødvendigt at stille passende midler til rådighed til gennemførelsen af konventionen på såvel fællesskabsniveau som på nationalt niveau. Kommissionen lægger stor vægt på at overveje, om der skal indføres fællesskabslovgivning om arbejdsmarkedsstandarder for søfarende for at styrke konkurrencen i søfartssektoren, gøre erhvervet mere attraktivt og bevare den europæiske kompetence på dette område på lang sigt. I sit arbejdsprogram for 2006¹ annoncerede Kommissionen i øvrigt en kommende meddelelse om minimumskrav til søfarendes arbejdsstandarder, der bl.a. omhandlede muligheden for at foreslå lovgivning for yderligere at styrke anvendelsen af de internationale grundlæggende arbejdstagerrettigheder for søfarende i EU, eventuelt i form af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter.

Alt imens betydningen af den konsoliderede 2006-konvention understreges, er formålet med denne meddelelse at iværksætte første fase af den officielle høring af arbejdsmarkedets parter efter proceduren i EF-traktatens artikel 138, stk. 2, for at konstatere, om det er hensigtsmæssigt at indarbejde konventionens relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen. I så fald vil Kommissionen efterfølgende høre arbejdsmarkedets parter om indholdet af enhver foranstaltning, der påtænkes truffet i henhold til EF-traktatens artikel 138, stk. 3.

I. FORDELE VED KONVENTIONEN

1. Fremme af alment gældende arbejds- og levevilkår for søfarende og innoverende metoder

I 2001 begyndte ILO et konsolideringsarbejde med sigte på at udarbejde en alment gældende og integreret international konvention, hvori der fastsættes entydige, enkle, ajourførte og alment gældende arbejdsmarkedsstandarder. Revisionen af den gældende retsramme med

¹ KOM(2005) 531 endelig af 28. marts 2006. Frigøre Europas fulde potentiale - Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2006.

henblik på effektivisering forventes at ville øge ratificeringsandelen blandt ILO-medlemsstaterne. Det er vigtigt, at medlemsstaterne i Den Europæiske Union og tredjelande hurtigt ratificerer konventionen, således at kan den få fuld effekt og føre til, at der opstilles mere ensartede referenceregler.

Den konsoliderede 2006-konvention, der skal erstatte næsten alle ILO's øvrige søfartskonventioner, vil blive tillagt stor juridisk og politisk vægt, når medlemsstaterne, og navnlig søfartsnationerne, har vedtaget den.

Den indeholder regler for de arbejdsstandarder, der gælder for besætninger om bord på fartøjer med en bruttotonnage på 500 eller derover, der sejler i international fart eller på ruter mellem fremmede havne.

I konventionen samles en gruppe bestemmelser inden for forskellige temaer under fem forskellige hovedområder, og det tilstræbes at garantere rimelige arbejdsvilkår om bord på fartøjer. Under det første hovedområde opstilles der mindstekrav til søfarendes arbejds- og levevilkår, som omfatter lægeundersøgelse, uddannelse, mindstealder og forhyring. I ansættelsesvilkårene under hovedområde 2 fastsættes indholdet af ansættelseskontrakter, arbejdstider, lønforhold, ferie og hjemsendelse samt rettigheder ved forlis. Hovedområde 3 omhandler indkvarteringen om bord, og hovedområde 4 omhandler den sociale sikring. I konventionens hovedområde 5 fastlægges ansvarsområder i forbindelse med anvendelsen af konventionen, idet flagstaterne skal tilskyndes til at iværksætte en effektiv anvendelsesordning baseret på et certificeringssystem, og havnestaterne og stater, som leverer arbejdskraft, skal med passende inspektioner sikre overholdelsen af konventionens standarder. Hvert hovedområde indeholder regler i to typer standarder i et indbyrdes hierarki, idet kode A svarer til en bindende del, og kode B til en ikke-bindende del, som skal være til hjælp ved fortolkningen af de bindende regler.

Ud fra en ILO-synsvinkel er konventionen også væsentlig i kraft af de innoverende mekanismer, som benyttes til at sikre bestemmelsernes optimale effektivitet. Der indføres et certifikat for søfarendes arbejdsstandarder og en erklæring om søfarendes arbejdsstandarder, der bekræfter, at konventionens krav er opfyldt, medmindre andet kan dokumenteres. Der udstedes et certifikat af staten til de fartøjer, der fører dens flag, efter at det er konstateret, at arbejdsvilkårene om bord lever op til de nationale love og konventionens reglementer. En erklæring vedlægges certifikatet for at sammenfatte den gældende nationale lovgivning på grundlag af en forud fastlagt oversigt over emner, der er omfattet af konventionen. Dermed vil certificeringssystemet, der garanterer overensstemmelsen med konventionen, kunne kontrolleres af havnestaten, som i tvivlstilfælde ikke alene kan inspicere fartøjerne (og om nødvendigt tilbageholde dem), hvad sikkerheds- eller miljørelaterede mangler angår, men også, hvis der konstateres mangler i relation til leve- og arbejdsvilkår.

For ikke at stille medlemsstater, der har ratificeret konventionen, ringere end stater, der ikke har ratificeret den, sikres det med en klausul om "ikke gunstigere behandling", at fartøjer fra en flagstat, der ikke har ratificeret konventionen, ikke behandles gunstigere end skibe, som sejler under flag fra lande, der har ratificeret den. Denne klausul forventes at ville forhindre illoyal konkurrence og tilskynde til en næsten fuldstændig ratifikation af konventionen.

Desuden oprettes der under konventionen en *ad hoc*-struktur, dvs. en særlig treparts-kommission bestående af repræsentanter udnævnt af regeringerne for de stater, der har ratificeret konventionen, samt repræsentanter for skibsredere og søfarende, for at tilpasse teksten i lyset af anvendelsen af bestemmelserne.

2. Forvaltning af globaliseringen og garanti for mere lige konkurrencevilkår

Med den konsoliderede 2006-konvention suppleres de tre grundlæggende søfartskonventioner, der er vedtaget under IMO, dvs. SOLAS-konventionen (sikkerhed for menneskeliv på søen), MARPOL-konventionen (forebyggelse af forurening fra skibe) og STCW-konventionen (søfarendes kvalifikationer). Den foreliggende konvention udgør den fjerde søjle i det internationale regelsæt for søfartssektoren.

ILO's konsoliderede 2006-konvention forventes at bidrage til at stabilisere søtransportsektoren i lyset af den globale konkurrence og mindske den dobbelte kløft, der eksisterer dels mellem europæiske redere og redere fra tredjelande, og dels mellem forskellige flagstater, og som i praksis begunstiger søfartsnationerne og operatørerne med det laveste socialsikringsniveau. Deraf følger et konstant pres fra truslen om delokalisering af forhyringen af søfarende til skade for den europæiske beskæftigelse, herunder til transport inden for Fællesskabet. Det må erkendes, at der står betydelige beløb på spil grundet de store økonomiske og retlige uligheder inden for den globale søtransport, som påvirker arbejdskraftomkostningerne, herunder lønninger og sociale omkostninger.

Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at det er vigtigt at standardisere de søfarendes status på baggrund af globaliseringen for at begrænse de uheldige virkninger, dvs. den sociale dumping, der skader de søfarende og de skibsredere, der overholder de gældende regler, og fastlægge rimelige arbejdsvilkår i overensstemmelse med meddelelsen om den sociale dimension af globaliseringen², hvori der udtrykkeligt henvises til konventionen om søfarendes arbejdsstandarder. Desuden var Kommissionens støtte til ratifikationen og ikrafttrædelsen af konventionen et væsentligt bidrag til at opfylde dens forpligtelser med hensyn til at fremme rimelige arbejdsvilkår globalt set, således som det fremgår af dens nylige meddelelse om dette emne³. Endelig gælder det, som Kommissionen understregede i sin nylige meddelelse til Det Europæiske Råd⁴, at: "landenes indbyrdes afhængighed globalt set giver nye muligheder for at fremme europæiske værdier og interesser". Den stadfæstede også betydningen af, at EU bidrager til at fremme høje standarder over alt i verden, herunder også på det sociale område.

3. Styrkelse af sikkerheden til søs og erhvervets tiltrækningskraft

Kommissionen har allerede fremhævet betydningen af arbejdsmarkedsstandarder og deres sammenhæng med sikkerheden til søs i sin meddelelse af 6. april 2001⁵ og har understreget, at 80 % af ulykkerne til søs skyldes menneskelige fejl. Netop fordi ulykkesårsagerne er så forskelligartede, skønner Europa-Kommissionen, at det er uomgængeligt nødvendigt med verdensomspændende minimumskrav for arbejdsmarkedsstandarder i en sammenhængende ramme, hvilket indtil nu har manglet, og den positive indflydelse på sikkerheden til søs vil blive tydelig, når konventionen er trådt i kraft.

² KOM(2004) 383 endelig af 18.5.2004. Den sociale dimension af globaliseringen - EU's politiske bidrag til at sprede fordelene til alle borgerne.

³ KOM(2006) 249 endelig af 24.5.2006. "Fremme rimelige arbejdsvilkår for alle. EU's bidrag til gennemførelse af dagsordenen anstændigt arbejde i verden.

⁴ KOM(2006) 211 endelig af 10.5.2006. En dagsorden for EU's borgere - et resultatorienteret EU.

⁵ KOM(2001) 188 endelig af 6.4.2001. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om uddannelse og tilgang af søfarende.

Derudover viser en undersøgelse foretaget af BIMCO⁶, at der i EU-25 findes et underskud på søfarende fra Fællesskabet på ca. 17 000 personer. Denne situation i en strategisk sektor som søtransporten, der står for befordringen af 90 % af verdenshandelen og 40 % af handelen i Fællesskabet, gør det nødvendigt for de offentlige myndigheder og sektorens skibsredere at træffe egnede foranstaltninger.

Et andet aspekt i relation til den menneskelige faktor, der må overvejes, er uddannelse. På uddannelsesområdet er der gjort en indsats med hensyn til anerkendelse af uddannelser, og STCW-konventionen er indføjet i fællesskabsretten. Uddannelse og arbejdsvilkår supplerer hinanden. Flere bør spores ind på søfartserhvervet ved at anerkende uddannelser af høj kvalitet og gøre erhvervet mere attraktivt med rimelige arbejds- og levevilkår. Det er bydende nødvendigt at gøre søfartserhvervet mere attraktivt, så der dæmmes op for tendensen til tilbagegang, der på lang sigt skader søfartssektoren som helhed, bl.a. aktiviteterne i forbindelse med havnestatskontrollen.

Der må til dette formål skrives ind over for uhæderlig forretningspraksis om bord på fartøjer og skabes rimelige arbejds- og levevilkår for de søfarende uanset flagstat og besætningens nationalitet. Konventionen kan i den henseende bidrage til at sikre mere ensartede arbejdsvilkår til fordel for de søfarende.

II. EU'S ROLLE I FORBEREDELSEN OG GENNEMFØRELSEN AF KONVENTIONEN

1. Dynamisk rolle i det forberedende arbejde

Kommissionen støttede arbejdet i ILO fra begyndelsen, idet den er overbevist om det hensigtsmæssige i at dæmme op for den illoyale konkurrence og udbrede de sociale standarder globalt ved at indføre alment gældende minimumskrav. Kommissionen fulgte nøje dette omfattende arbejde og sikrede sammen med EU-formandskabet en regelmæssig samordning af medlemsstaternes holdninger til konventionens bestemmelser inden for rammerne af Rådets mandat af 21. april 2005. Kommissionen ydede også ILO en ekstraordinær finansiel støtte og bidrog således til, at arbejdet, som førte til vedtagelsen af konventionen, fik gode vilkår og gav et vellykket resultat. Denne kollektive succes havde imidlertid ikke været mulig uden medlemsstaternes individuelle engagement og den meget aktive rolle, arbejdsmarkedets parter spillede.

ILO, tredjelandene og arbejdsmarkedets parter har anerkendt den merværdi, som EU har bidraget med under forhandlingerne. ILO's generaldirektør understregede dette på søfartsdelen af Den Internationale Arbejdskonference i februar 2006.

Kommissionen beklager dog, at medlemsstaterne ikke ønskede at gå videre inden for rammerne af mandatet, der også tilsigtede at udforske muligheden for at forelægge ændringsforslag under forhandlingerne om konventionen med henblik på at nævne den særlige rolle, som regionale organisationer for økonomisk integration spiller.

⁶ BIMCO/ISF Manpower 2005 ajourført december 2005.

Ud fra et retligt synspunkt gjaldt det først og fremmest om at sikre, at konventionens tekst og fællesskabsretten er forenelige, så intet hindrer ratifikationen, bl.a. hvad angår samordningen af de sociale sikringsordninger, der hører under Fællesskabets enekompetence. Der måtte derfor vedtages en beskyttelsesklausul angående den sociale sikring for at bevare Fællesskabets system for koordinering af de sociale sikringsordninger. Der er i øvrigt behov for en rådsbeslutning om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere konventionen i lighed med konvention nr. 185, under hensyn til beføjelserne på området samordning af de sociale sikringsordninger og havnestatskontrol på fællesskabsplan for alle de aspekter, der reguleres ved konventionen.

2. Tilskyndelse til og fremskyndelse af ratificeringen

Kommissionen vil i sit videre arbejde opmuntre til, at ratifikationsproceduren iværksættes, så konventionen hurtigst muligt kan træde i kraft.

Da der ifølge ikrafttrædelsesbetingelserne i den konsoliderede 2006-konvention kræves 30 medlemsstater, der mindst omfatter 33 % af den globale tonnage, og de 27 EØS-stater råder over 28 % af verdensflåden, kan EU virke som drivkraft for ikrafttrædelsen. Kommissionen vil derfor tilskynde medlemsstaterne til at ratificere konventionen hurtigt. Kommissionen vil derudover henlede tredjelandes opmærksomhed på det vigtige i at ratificere denne fremsynte tekst.

3. Videreudvikling af Fællesskabets standarder

Europa-Kommissionen finder det afgørende, at der ved at tage det menneskelige aspekt i den konsoliderede 2006-konvention i betragtning er skabt en ligevægt mellem de forpligtelser, som skibsrederne og regeringerne påtager sig, for at de søfarende sikres rimelige arbejds-vilkår. Kommissionen skønner, at hvis konventionens relevante bestemmelser blev indført i fællesskabslovgivningen, ville den gældende fællesskabsret om sikkerhed til søs blive beriget med midler til at skabe mere rimelige og fair konkurrencevilkår til gavn for alle deltagende parter.

Den konsoliderede 2006-konvention får komplekse konsekvenser, da den omfatter en lang række aspekter. De potentielle virkninger for fællesskabsretten af ikrafttrædelsen af de i konventionen fastsatte standarder vurderes inden for rammerne af en konsekvensanalyse, som Kommissionen allerede har iværksat. Overvejelserne i den anledning vedrører juridiske, institutionelle samt økonomiske og sociale aspekter med hensyn til omkostninger og fordele, der vil blive gjort til genstand for en ekstern analyse. Følgende regnes blandt de vigtigste spørgsmål:

1. Tilpasning af den gældende fællesskabsret: Dette bliver sandsynligvis påkrævet for at ajourføre de tekster, der påvirkes direkte af bestemmelserne i den konsoliderede 2006-konvention (f.eks. direktiv 1995/21/EF⁷ og 1999/95/EF⁸).

⁷ Rådets direktiv 95/21/EF af 19. juni 1995 om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/95/EF af 13. december 1999 om håndhævelse af bestemmelserne om søfarendes arbejdstid på skibe, der anløber Fællesskabets havne.

2. Vedtagelse af supplerende tekster: Det handler om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at lovgive på de områder, der omfattes af konventionen, men som ikke eller kun delvist er omfattet af fællesskabslovgivningen (f.eks. lovgivningen om forhyringskontorer og den ansattes pligt til at være indehaver af en underskrevet arbejdskontrakt).

3. Udbygning af konventionens bestemmelser: Den konsoliderede 2006-konvention indeholder alene minimumsstandarder, og intet udelukker at styrke, supplere eller udvide anvendelsesområdet for disse standarder på fællesskabsniveau med supplerende bestemmelser, som ikke er fastsat af ILO.

Der bør også tages fat på andre spørgsmål som f.eks.:

4. Skal konventionens kode B gøres bindende? I forlængelse af spørgsmål 3 er det rimeligt at spørge, om det er hensigtsmæssigt at disponere over en harmoniseret og juridisk bindende fortolkning på fællesskabsniveau for at sikre, at konventionen anvendes på en mere ensartet måde og mindske risikoen for mulige afvigende fortolkninger i EU.

5. Skal trepartsstrukturen afspejles? På det institutionelle plan bør konsekvenserne af at nedsætte den i konventionen (artikel XIII) nævnte tilsynskommission overvejes nærmere. Skal der med dette nye organ og dets rolle for øje også oprettes en specifik struktur svarende til ILO-konventionens for på fællesskabsniveau at afspejle trepartsstrukturen i forbindelse med integrationen af konventionens standarder?

Nærværende høring foretages efter proceduren i traktatens artikel 138. Inden for disse rammer hører Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Arbejdsmarkedets parter kan ved den lejlighed beslutte at indlede forhandlinger med henblik på at underskrive en aftale og opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag til Rådets afgørelse om gennemførelse af aftalen. I modsat fald viderefører Kommissionen eventuelt arbejdet med de pågældende forslag.

Henvisningen til en aftale mellem arbejdsmarkedets parter i Kommissionens arbejdsprogram for 2006 vedrører en præcedens, der er skabt ved integreringen i fællesskabsretten af bestemmelserne i ILO-konvention nr. 180 om arbejdstid med vedtagelsen af de to direktiver⁹. Det var nødvendigt med to direktiver, fordi en aftale mellem arbejdsmarkedets parter kun kunne gennemføres med Rådets afgørelse inden for rammerne af traktatens artikel 137 og 139. Det står naturligvis arbejdsmarkedets parter frit at bestemme indholdet af deres forhandlinger og i givet fald deres autonome aftale, men ved gennemførelsen ved en rådsafgørelse skal betingelserne i artikel 139 tages i betragtning. Kommissionen skønner, at den foreliggende høring kunne munde ud i anvendelsen af traktatens artikel 139, hvilket forekommer desto mere berettiget i lyset af det høje ambitionsniveau i den konsoliderede 2006-konvention.

⁹ Rådets direktiv 1999/63/EF af 21. juni 1999 vedrørende aftalen om tilrettelæggelse af arbejdstiden for søfarende og det førnævnte direktiv 1999/95/EF.

III. KONKLUSION

Arbejdsmarkedets parter er allerede blevet gjort opmærksom på hele denne problemstilling på de jævnlige møder, der er afholdt som led i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på søfartsområdet.

Nærværende meddelelse udgør første fase i høringen efter traktatens artikel 138, stk. 2. Arbejdsmarkedets parter opfordres derfor til at udtale sig om de følgende to spørgsmål:

- Er det nødvendigt eller hensigtsmæssigt at videreudvikle den gældende fællesskabsret ved at tilpasse, konsolidere eller supplere den i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt i del II af den foreliggende meddelelse, eller på anden måde?

- Kunne arbejdsmarkedets parter overveje at indlede forhandlinger med henblik på at nå frem til en aftale, der gennemføres ved en rådsafgørelse efter traktatens artikel 139?

Arbejdsmarkedets parter vil i så fald blive hørt inden for rammerne af en ny høringsfase om indholdet af ethvert forslag, som Europa-Kommissionen overvejer.