

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

16. marts 2011

Samlet samlenotat vedr. rådsmøde (transport-søtransportdelen) den 31. marts 2011

Indholdsfortegnelse:

1. Forslag til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions indgåelse af protokollen af 2002 til Athen-konventionen af 1974 om søtransport af passagerer og deres bagage (Athen-konventionen) S. 2
2. Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfartssikkerhed S. 6

1.) Forslag til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions indgåelse af protokollen af 2002 til Athen-konventionen af 1974 om søtransport af passagerer og deres bagage (Athen-konventionen)

KOM (2010) 686

Revideret notat.

Resumé

Forslagets formål er at godkende EU's tiltrædelse af 2002 Athen-konventionen og at pålægge medlemsstaterne at ratificere konventionen inden en vis frist. Ratifikation af konventionen kræver EU's accept, da der er EU-kompetence på området. 2002 Athen-konventionen giver som den første IMO-konvention EU mulighed for at blive selvstændig kontraherende part.

Selve forslaget vil ikke kræve lovændring.

Forslaget er sat på den foreløbige dagsorden for rådsmødet (Transport, Telekommunikation og Energi) den 31. marts 2011 med henblik på vedtagelse.

1. Baggrund og indhold

Formålet med Rådets afgørelse er at skabe grundlag for EU's og medlemsstaternes tiltræden af 2002 Athen-konventionen.

Kommissionens forslag til rådsafgørelse er fremsat den 30. november 2010¹.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Lissabon-traktatens artikel 100, stk. 2, og kan vedtages med kvalificeret flertal efter artikel 218.

2002 Athen-konventionen, der er vedtaget af FN's søfartsorganisation, IMO, vedrører ansvar for skader på passagerer og deres bagage under transport til søs og har til formål at forbedre passagerernes retsstilling. Hovedelementerne i konventionen er en forhøjelse af ansvarsgrænserne for personskade og skader på gods. Endvidere indføres objektivt ansvar og forsikringspligt for transportøren for skader, der opstår i forbindelse med skibets drift. *En passager, som kommer til skade, vil f.eks. få erstatning op til et vist beløb ved en ulykke, som ikke kan ske på land (kæntring, kollision eller lignende), uanset om der er noget at bebrejde transportøren.* Konventionen indeholder også regler om domstolskompetence samt anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 392/2009 af 23. april 2009 om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under søtransport af

¹ Forslaget er et ændringsforslag til KOM(2003)375 fra 24. juni 2003. Det oprindelige forslag blev sat i bero på grund af en strid mellem Spanien og UK om Gibraltars stilling i forbindelse med blandede aftaler. Striden blev løst i 2007.

passagerer (benævnt Athen-forordningen) gennemfører stort set 2002 Athen-konventionen.

Det betyder, at EU har eksklusiv kompetence med hensyn til at tiltræde 2002 Athen-konventionen for så vidt angår anliggender, som er omfattet af forordningen. Derfor kan EU-medlemsstaterne ikke ratificere uden EU's accept.

Den 22. december 2000 vedtog Rådet forordning nr. 44/2001 om retternes kompetence og anerkendelse af fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (kaldet "Bruxelles I-forordningen"). Danmark er som følge af det retlige forbehold ikke bundet direkte af forordningen. Danmark er dog ifølge parallelaftalen af 16. november 2005 tilknyttet Bruxelles I-forordningen på mellemstatsligt plan. Det betyder, at Danmark er forpligtet til at opnå EU's særskilte accept af ratifikation af internationale aftaler, der berører områder, der er *reguleret af Bruxelles I-forordningen*. Det vil være tilfældet med Athen-konventionen. *Danmarks særstilling som følge af forbeholdet* er afspejlet i forslaget.

På de af 2002 Athen-konventionens områder, som ikke går igen i Athen-forordningen, er der dog fortsat delt kompetence – eksempelvis bestemmelsen om medlemsstaternes adgang til at fastsætte højere erstatningsbeløb end dem, der er fastsat i konventionen.

2002 Athen-konventionen indeholder, som den første IMO-konvention, en bestemmelse om, at en "regional organisation for økonomisk integration" kan ratificere konventionen². Dette er baggrunden for, at EU ifølge forslaget selvstændigt bliver kontraherende part til konventionen (*på lige fod med EU's medlemsstater*).

Forslaget pålægger desuden medlemsstaterne at ratificere konventionen (inden for deres kompetenceområder) inden den 31. december 2011. Begrundelsen er, at Athen-forordningen og 2002 Athen-konventionen dermed vil kunne træde i kraft samtidigt i alle medlemsstater.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke. Sagen forventes behandlet i Transportudvalget.

3. Nærhedsprincippet

Størstedelen af 2002 Athen-konventionen er eksklusiv EU-kompetence. EU-medlemsstaterne kan derfor ikke ratificere uden EU's accept.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt.

² REIO-klausul jf. artikel 19.

4. Gældende dansk ret

En del af de områder, der er indeholdt i 2002 Athen-konventionen, er reguleret i søloven. Det gælder f.eks. ansvar for passagerskader og begrænsningen heraf.

5. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-specialudvalget for skibsfartspolitiske spørgsmål.

Danmarks Rederiforening og Søfartens Ledere, der som de eneste har svaret på høringen, kan begge tilslutte sig den foreløbige danske holdning.

6. Andre landes holdninger

Hovedparten af medlemsstaterne er generelt positive over for forslaget, som muliggør ratifikation af 2002 Athen-konventionen, der anses for en vigtig IMO-konvention. Ikrafttrædelse af konventionen betyder, at erstatningsregler for passagerer ved søtransport ikke kun vil gælde isoleret for EU-medlemsstaterne, men også internationalt.

Nogle lande er skeptiske over for, at forslaget medfører, at Unionen bliver selvstændig kontraherende part til konventionen, da det endnu er uafklaret, hvad den juridiske konsekvens af dette er.

En række lande stiller spørgsmål ved, om Unionen har kompetence til at pålægge medlemsstaterne at ratificere konventionen, ikke mindst på de områder, hvor medlemsstaterne fortsat har kompetence.

Flertallet af lande har også udtrykt bekymring for, om det foreslåede tidspunkt for fælles ratifikation (31. december 2011) giver tilstrækkelig tid til at gennemføre de nationale lovgivningsprocedurer, der skal være på plads før ratifikationen.

Forslaget er tæt på at være forhandlet på plads. Medlemsstaterne er positive over for forslaget, som nu i større omfang imødekommer synspunkterne om en klarere afgrænsning af EU's kompetence og en større fleksibilitet med hensyn til datoen for ratifikation af konventionen.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark støtter en rådsbeslutning, som muliggør, at EU-medlemsstaterne kan ratificere 2002 Athen-konventionen, fordi det er vigtigt at sikre passagerne bedre rettigheder globalt.

Danmark foretrækker dog den fremgangsmåde, som man tidligere har gjort brug af ved Bunkerskonventionen, hvor medlemsstaterne blev bemyndiget til

at ratificere konventionen, mens Danmark i tillæg fik en særskilt accept til at ratificere³.

Danmark vil *arbejde* for, at det afklares, hvilke juridiske og politiske konsekvenser det vil få, at Unionen bliver kontraherende part til 2002 Athen-konventionen.

Danmark støtter derfor, at forslaget bevæger sig henimod en tydeliggørelse af, at EU-kompetencen er afgrænset til EU's eksklusive kompetence. Det vil sige de områder, der er omfattet af Athen-forordningen og Bruxelles 1-forordningen, og ikke andre søretlige områder som f.eks. definitionen af et skib i 2002 Athen-konventionen eller medlemsstaternes ret til at udstede og til at kontrollere forsikringscertifikater.

8. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Ikrafttrædelse af Athen-forordningen indebærer dog, at der skal foretages en række konsekvensrettelser i søloven. Bl.a. skal der indføres objektivt ansvar for transportøren samt pligt for rederen til at forsikre sig mod dette ansvar.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Grund- og nærhedsnotat er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 13. januar 2011.

³Rådets beslutning af 19. september 2002 om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere Bunkerskonventionen. Danmark var ikke omfattet, men fik en selvstændig accept grundet vores retlige forbehold, jf. Kommissionens afgørelse af 22. april 2010 om bemyndigelse af Danmark til at ratificere den internationale konvention af 2001 om civilretligt ansvar for forureningsskader forårsaget af bunkerolie.

2.) Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfarts-sikkerhed

KOM(2010) 611.

Revideret notat.

Resumé

Forslaget har til formål at justere den juridiske ramme for det allerede eksisterende europæiske agentur for søfartssikkerhed (EMSA) samt dets rolle i forhold til Kommissionen, medlemsstaterne og andre parter. Hensigten er at effektivisere agenturets virke og udvide dets opgaveportefølje på udvalgte tekniske områder; heriblandt ulykkesopklaring, inspektioner, offshore, havmiljø samt skibsovervågnings- og informationssystemer.

Der vil ikke være behov for lovændringer som følge af forslaget.

Forslaget er sat på den foreløbige dagsorden for rådsmødet (Transport, telekommunikation og Energi) den 31. marts 2011 med henblik på fremlæggelse af fremskridtsrapport.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 28. oktober 2010 fremlagt forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfartssikkerhed.

Forslaget er fremsat i henhold til Traktatens art. 100 (2). Forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal i medført at den almindelige lovgivningsprocedure i Traktatens art. 251.

Kommissionen henviser i sin begrundelse for forslaget til de anbefalinger, der fremkom under den eksterne evaluering fra 2007 om implementeringen af forordningen for EMSA.

Endvidere henviser Kommissionen til den flerårige strategiplan for EMSA, som blev vedtaget af bestyrelsen i marts 2010. Strategiplanen skitserer 14 nye opgaveområder for agenturet, hvoraf flere kræver en ændring af forordningen.

Endelig fremhæver Kommissionen behovet for at ændre forordningen som følge af EMSA's rolle i forhold til gennemførelsen af den tredje søsikkerhedspakke.

Overordnet bibeholdes EMSA's formål i forslaget. Det vil sige, at agenturet fortsat skal yde teknisk bistand til Kommissionen og medlemsstaterne, overvåge medlemsstaternes gennemførelse af lovgivningen og vurdere effektiviteten heraf.

EMSA's udvidede opgaveportefølje

Forslaget medfører en udvidelse af EMSA's opgaver på fire hovedområder.

1. Tekniske ekspertiseopgaver

Forslaget vil udvide EMSA's opgaver, så agenturet kan stille eksperter til rådighed for medlemsstaterne ved ulykkesopklaring af større søulykker. Endvidere skal EMSA kunne analysere søulykkesrapporter med henblik på erfaringsopsamling.

Efter forslaget kan agenturet assistere Kommissionen ved inspektioner af klassifikationsselskaber⁴ og anerkendte sikringsorganisationer⁵. Herudover kan agenturet assistere Kommissionen ved inspektioner af medlemsstaternes indsats med hensyn til sikring af skibe og havnefaciliteter. Agenturet vil kunne analysere inspektionsrapporterne for at drage horisontale konklusioner og skabe vidensdeling mellem medlemsstaterne.

Forslaget lægger op til, at agenturets indsatskapaciteter kan benyttes i tilfælde af forurening fra andet end skibe, nemlig offshore-efterforskning og produktion af olie og gas. Desuden kan EMSA ifølge forslaget bistå Kommissionen med en analyse af sikkerheden ved mobile offshore olie- og gasanlæg.

Forslaget vil styrke agenturets rolle i forhold til den maritime forskning på EU-plan. EMSA vil kunne analysere igangværende og afsluttede forskningsprojekter for at identificere mulig lovgivningsmæssig opfølgning samt nye potentielle forskningstemaer.

Forslaget indebærer en ophævelse af den nuværende afgrænsning om, at oprettelse af regionale centre skal relateres til overvågning af skibsfart. Dermed kan anden relevant teknisk rådgivning, såsom uddannelse og adgang til operative tjenester, muliggøres i regionale sammenhænge.

2. Operationelle systemer

I forslaget fremhæves EMSA's opgave med at varetage og udvikle skibsovervågnings- og informationssystemer, f.eks. SafeSeaNet, CleanSeaNet og LRIT, som bidrager til etableringen af et maritimt overvågningsnetværk i EU. Endvidere lægger forslaget op til, at EMSA gennem sine aktiviteter kan bidrage til at styrke synergier på EU-plan i henseende til visse kystvagtoperationer.

3. Agenturets forhold til andre parter

Forslaget indebærer, at EMSA kan udvide det tekniske samarbejde med hensyn til gennemførelse af relevant EU-lovgivning til europæiske nabo-skabs partnere samt medlemsstater i Paris Memorandummet om havnestats-

⁴ Private organisationer, der udfører inspektioner og syn af skibe på vegne af flagstaten.

⁵ Private organisationer, der udfører sikringsrelateret vurderings-, kontrol-, godkendelses- eller certificeringsaktivitet på skibe på vegne af flagstaten.

kontrol⁶. Tillige kan EMSA gennem EU's civile beskyttelsesordning yde berørte stater støtte ved havforurening.

4. Institutionelle og organisatoriske ændringer

På det organisatoriske plan vil forslaget skabe fornyelse ved, at en uafhængig ekstern evaluering af EMSA samt en flerårig strategiplan skal udarbejdes og forelægges bestyrelsen. Ydermere kan direktøren, efter bestyrelsen er orienteret, forpligte agenturet i administrative aftaler, som ikke er internationale traktater. Dette omfatter eksempelvis aftaler med andre agenturer.

Efter forslaget er der behov for en afklaring af en potentiel interessekonflikt i, at EMSA's bestyrelsen, der blandt andet består af repræsentanter fra medlemslandene, træffer beslutninger om EMSA's inspektioner samtidig med, at medlemsstaterne er underlagt inspektioner udført af agenturet. Denne dobbeltrolle skal undgås ved, at beslutninger om agenturets arbejdsmetoder ved inspektioner ikke længere træffes i bestyrelsen, men flyttes til COSS, EU's søsikkerhedskomite, og afgøres ved rådgivningsprocedure.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget. Forslaget forventes behandlet i Transportudvalget.

3. Nærhedsprincippet

Som begrundelse for forslaget anfører Kommissionen, at den uafhængige, eksterne evaluering af EMSA har bekræftet behovet for, at medlemsstaterne og Kommissionen ved en EU-mellemkomst opretholder det krævede niveau for søfartssikkerhed, søfartssikring og beskyttelsen af havmiljøet i EU. Endvidere anføres, at agenturets aktiviteter har opnået anerkendelse.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet EMSA spiller en afgørende tværnational rolle for så vidt angår opretholdelsen af søfartssikkerhed, søfartssikring samt beskyttelse af havmiljøet. En rolle, som ikke kan erstattes af én enkelt medlemsstat eller en gruppe af medlemsstater.

4. Gældende dansk ret

Forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur for søfartssikkerhed.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for skibsfartspolitiske spørgsmål. Der har ikke været nogen bemærkninger til forslaget fra interesseorganisationerne.

⁶ Regional organisation for harmoniseret havnestatskontrol. Pt. 27 medlemmer; bl.a. Rusland, Canada og flere EU-lande.

6. Andre landes holdninger

Generelt er der blandt medlemsstaterne enighed om, at tiden er moden til at revidere forordningen for EMSA. Flertallet af landene har dog også udtrykt en vis skepsis i forhold til forslaget. Dette relaterer sig særligt til de økonomiske konsekvenser ved udvidelsen af EMSA's opgavevaretagelse, kystvagtoperationer, forebyggelse af forurening fra offshoreanlæg samt overflyttelse af beslutninger vedrørende inspektioner fra bestyrelsen til et udvalg underlagt komitologi-procedure. Dermed er der overordnet set bred støtte til de danske synspunkter.

7. Foreløbig dansk holdning

Overordnet er regeringen positivt indstillet over for forslaget, som opdaterer og konsoliderer EMSA's rolle i forhold til søsikkerhed, søfartssikring og beskyttelse af havmiljøet i EU. I tidens løb har søulykker og den almindelige samfundsudvikling medført tiltagende regulering, hvilket har øget agenturets virke. Forslaget afspejler derfor i høj grad den nuværende arbejdssituation for EMSA.

For regeringen er det dog væsentligt, at forslaget kun omfatter tiltag, der har en reel merværdi, og som ikke kan løses bedre på nationalt eller internationalt niveau. Endvidere arbejder regeringen for at fremme løsninger, hvis merværdi står i rimeligt forhold til de økonomiske konsekvenser. Som det foreligger, indebærer forslaget en budgetforøgelse på 3,9 mio. EURO over årene 2012-2015. EMSA's budget er mere end fordoblet siden 2002, hvor agenturet blev oprettet.

Ved evalueringen af EMSA i 2007 pegede Danmark på flere forhold, som burde justeres. Flere af disse forslag er medtaget i forordningsforslaget. Således foreslås arbejdsfordelingen mellem Kommissionen, medlemsstaterne og EMSA vedrørende inspektioner effektiviseret, ligesom udarbejdelsen af en flerårlig strategiplan gøres til et krav.

Regeringen ser positivt på forslaget for så vidt angår de operationelle systemer, der kan generere synergi og stordriftsfordele. Samtidig er det dog væsentligt, at varetagelse og eventuel videreudvikling af skibsovervågnings- og informationssystemer vurderes ud fra princippet om omkostningseffektivitet. Ligeledes finder regeringen, at agenturets rolle, særligt for så vidt angår overvågning, også fremadrettet primært bør være faciliterende og koordinerende.

Med hensyn til offshore-anlæg finder regeringen det vigtigt med en præcisering af sondringen mellem faste og mobile offshore-anlæg, før der kan tages endelig stilling til forslaget. Regeringen ser dog grundlæggende positivt på en udvidelse af EMSA's kapacitet til bekæmpelse af forurening til også at omfatte offshore-anlæg, da dette vil kunne udgøre et nyttigt supplement til medlemslandenes eget beredskab. Endvidere forholder regeringen sig i udgangspunktet positivt til, at EMSA i fremtiden vil kunne udarbejde generelle sikkerhedsanalyser vedrørende offshore-området, idet det dog må afklares

nærmere, hvad sådanne sikkerhedsanalyser indebærer.

For så vidt angår henvisningen til kystvagtoperationer i forordningens præambel, bør det undersøges nærmere, hvad dette indebærer. Danmark ser ikke et behov for etablering af en fælles europæisk kystvagt.

Endelig savner regeringen en begrundelse for forslaget om at flytte beslutninger om agenturets inspektioner fra EMSAs bestyrelse til EU's søsikkerhedskomite (COSS), hvor medlemsstaterne har mindre indflydelse.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til forordningen vil ikke kræve lovændring, da den vil være umiddelbart gældende i dansk ret. Konsekvensrettelser i anden lovgivning skønnes ligeledes ikke nødvendig.

Agenturets opgavevaretagelse kan på sigt få statsfinansielle konsekvenser i form af øgede udgifter til medlemsstaternes del af driften af bl.a. EMSA-relaterede skibsovervågnings- og informationssystemer. Disse udgifter vil blive dækket inden for de ansvarlige ressortministeriers rammer.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil ikke have samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil ikke have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketinget Europaudvalg den 25. februar 2011 til forhandlingsoplæg. Grund- og nærhedsnotat er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 5. november 2010. Samlenotat er fremsendt den 16. februar 2011.