



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

31. august 2023

2023 - 10302

hapege

Kommissionens forslag til direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/21/EF af 23. april 2009 om opfyldelse af kravene til flagstater

KOM (2023) 272

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 1. juni 2023 præsenteret forslag til ændring af flagstatsdirektivet. Direktivet regulerer flagstaters forpligtelser til at sikre, at internationale regler for sikkerhed til søs på flagstatens egne skibe er opfyldt.

Med forslaget ønsker Kommissionen at opdatere og tilpasse direktivet i forhold til nye internationale regler og procedurer; at sikre tilstrækkelig kapacitet hos flagstaterne til at udføre inspektion af egne skibe og monitorering af anerkendte organisationer (klassifikationsselskaber), som udfører arbejdet på vegne af flagstater; at fremme digitale løsninger i forhold til inspektionsrapporter og brug af udveksling af elektroniske certifikater; og at sikre en ensartet tilgang til opgørelsen af, i hvilken grad flagstaten opfylder sine forpligtelser.

Forslaget forventes at medføre statsfinansielle konsekvenser til forvaltning af de foreslåede ændringer, da der bl.a. stilles krav om en øget kontrolindsats over for egne skibe samt over for de anerkendte organisationer, som udfører kontrol på vegne af flagstater. Der stilles også krav om EU-fælles efteruddannelse af skibsinspektører, som udfører flagstatskontrol. Desuden kan der forventes en potentiel it-udviklingsudgift for at gøre nationale systemer kompatible med EU-systemer.

Regeringen hilser forslaget om en revision af flagstatsdirektivet velkomment sammen med ambitionen om styrket implementering og håndhævelse af internationale regler for at sikre et højt niveau af maritim sikkerhed, bekæmpelse af forurening og beskyttelse af søfarende. Regeringen er enig i at fremme digitalisering og grøn skibsfart og reduktion af administrative byrder.

Regeringen finder, at reglerne som udgangspunkt skal følge de internationale forpligtelser, og at eventuelle supplerende europæiske krav skal være velbegrundede og stå mål med formålet. Regeringen finder det vigtigt, at medlemslandene bevarer muligheden for selv at tilrettelægge arbejdet med maritim sikkerhed og ønsker derfor, at medlemslandene bevarer fleksibilitet med hensyn til uddannelse af inspektører og til prioritering af egne ressourcer i forhold til tilsyn.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 1. juni 2023 en maritim sikkerhedspakke, der indeholder forslag til revision af fem retsakter, heriblandt direktiv 2009/21/EF om opfyldelse af kravene til flagstater.

Hensigten med den maritime sikkerhedspakke er at modernisere og styrke EU-reglerne for maritim sikkerhed og miljøbeskyttelse. Kommissionen ønsker med forslagene at tilpasse EU-regelsættet til de internationale bestemmelser, der er fastsat i bl.a. FN's Søfartsorganisation (IMO), samt styrke sikkerhed til søs, miljøbeskyttelse og digitalisering, og at fremme tillid og samarbejde mellem medlemslandene, Kommissionen og interessenter.

Den danske sprogversion af forslaget blev oversendt til Rådet den 5. juli 2023. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 100, stk. 2, ifølge hvilken der fastlægges foranstaltninger på søtransportområdet, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget fremsættes som opfølgning på en evaluering, Kommissionen udførte på det maritime transportområde i 2018, samt løbende monitorering af landes implementering fra Kommissionens side. Evalueringen viste, at direktivet bidrog til et højt niveau af søfartssikkerhed i EU i kraft af en harmoniseret gennemførelse og håndhævelse af internationale regler.

Evalueringen viste også, at der i Kommissionens øjne var behov for:

- i) at der skabes klarhed i forhold til implementering af nye internationale regler på EU niveau,
- ii) en harmoniseret tilgang til flagstaters inspektioner, kontroller, monitorering af og informationsudveksling om deres skibe,
- iii) at sikre, at de nationale myndigheder har de nødvendige ressourcer til at opfylde flagstatskravene.

Forslaget er en del af Kommissionens REFIT program, som skal sikre klarere og mere effektiv regulering, som er i tråd med blandt andet den tekno-

logiske udvikling. Kommissionen peger på, at forslaget introducerer brug af elektronisk udveksling af information, som vil reducere administrative byrder. Det fremhæves også, at forslaget tjener til at implementere EU's politiske retning om en kulstofneutral og konkurrencedygtig europæisk maritim transportsektor og bidrager til European Green Deal ved at introducere nye teknologier, som skal effektivisere og dermed gøre maritim transport mere grøn.

3. Formål og indhold

Formålet med opdateringen af flagstatsdirektivet (2009/21/EF) er at sikre, at medlemsstaterne effektivt og konsekvent opfylder deres forpligtelser ifølge FN's søfartsorganisations (IMO) konventioner om sikkerhed til søs, der fastsætter en række globale regler for søfarten. Sigtet med direktivet er at forbedre sikkerheden og forebygge forurening fra skibe, der sejler i international fart under en medlemsstats flag og dermed sikre kvaliteten af europæisk skibsfart.

Medlemsstaterne forpligtes blandt andet til at sikre, at procedurer for registrering og inspektion af skibe overholdes, at skibe overholder internationale regler og standarder, at kontrol- og overvågningssystemer implementeres, at eventuelle overtrædelser af internationale regler sanktioneres, samt at en række nærmere angivne retningslinjer for medlemsstaternes indsats, hvor et skib tilbageholdes ved havnestatskontrol,¹ overholdes.

Dette gøres ved, at flagstater udsteder relevante certifikater på baggrund af flagstatsinspektioner. Flagstater kan uddelegere dette arbejde til organisationer,² som er anerkendte af EU, men det endelige ansvar for, at skibe overholder reglerne, ligger hos flagstaterne.

Formålet med de foreslåede ændringer til direktivet er tillige at opdatere og tilpasse direktivet til gældende internationale regler for dermed at sikre juridisk klarhed og en ensartet tilgang på EU-niveau. Dette gælder særligt i forhold til IMO's kode for gennemførelse af retligt bindende IMO instrumenter (III-koden), hvor de kontraherende lande blandt andet er forpligtet til at undergå regelmæssige audits i forhold til regelimplementering.

¹ Havnestatskontrol er medlemsstatens kontrol af fremmedflaggede skibe i sine havne med hensyn til overholdelse af internationale konventioner mv. for skibes sikkerhed, forureningsforebyggelse samt besætningens leve- og arbejdsvilkår om bord.

² Ikke-statslige organisationer, som fastsætter og vedligeholder tekniske standarder for skibsoperation og konstruktion med henblik på forsikring af skibe (klassifikationsselskaber). Organisationerne varetager forskellige godkendelsesopgaver og certifikatudstedelser på vegne af flagstater.

Ændringerne skal også sikre tilstrækkelig inspektion af skibe og monitoring af anerkendte organisationer, som udfører dette arbejde på vegne af flagstater. Det indebærer at sikre en mere harmoniseret tilgang til inspektioner og konsistens i forhold til tilsyn med anerkendte organisationer. Til dette arbejde lægger forslaget op til, at der bevares en kernekapacitet af teknisk personale i flagstatsadministrationerne. Medlemslandene skal dermed sikre, at personale, som er involveret i at udføre syn, inspektioner eller audits af skibe og rederier, har deltaget i en fælles ordning for kapacitetsopbygning, som oprettes af Kommissionen efter rådførelse med medlemsstaterne. Ikke-myndighedspersonel kan anvendes til at bistå med udførelsen af inspektioner, men der stilles krav til dokumentation af typen og omfanget af det inspektionsarbejde, der kan udføres, og det skal præciseres, hvordan dette personel skal kommunikere og rapportere. Flagstaten skal også sikre, at dette personel har tilstrækkelig uddannelse, og at de overvåges i henhold til deres definerede opgaver.

Ændringerne har også til formål at fremme digitale løsninger. Dette gælder særligt rapportering i forbindelse med skibsinspektioner samt brug af og udveksling af elektroniske certifikater, som skal ske på måder, der er kompatible med Det Europæiske Maritime Sikkerhedsagenturs (EMSA) databaser. Dette tiltag sker på baggrund af et pilotprojekt mellem Søfartsstyrelsen og EMSA om udvikling og indførelse af elektroniske certifikater.

Ændringerne skal yderligere sikre en ensartet tilgang til forståelsen og opgørelsen af, hvor godt flagstater opfylder sine krav som flagstat. Dette indebærer forbedret samarbejde mellem nationale myndigheder, herunder nedsættelsen af en EU højniveaugruppe for flagstatsanliggender. Desuden skal systemet til at opgøre opfyldelsen af krav (performance measurement scheme) opdateres og moderniseres for en mere effektiv og fortsat forbedret indsats.

Forslaget indfører et krav om, at administrationerne skal råde over tilstrækkelige ressourcer, der svarer til flådens størrelse og type med henblik på at opfylde forpligtelsen til at udføre supplerende inspektioner af skibe, der synes af anerkendte organisationer, samt efterleve EU-krav for tilsyn med og overvågning af anerkendte organisationer. De nærmere bestemmelser herfor vil blive fastlagt ved en gennemførelsesretsakt.

I forslaget er der tilføjet et annekset til flagstatsdirektivet, som indeholder de for flagstater relevante dele af IMO's kode for gennemførelse af retligt bindende IMO instrumenter (III-koden). Kommissionen tildeles beføjelser til at udstede delegerede retsakter i forhold til at opdatere annekset i tilfælde af at nye bestemmelser for flagstater vedtages internationalt, særligt i IMO.

Forslaget giver på nuværende tidspunkt anledning til en ændring i EU-budgettet i form af en øget bevilling til EMSA. Kommissionen foreslår, at EMSA tilføres 26 mio. kr. i perioden 2024-2027 samt 50 mio. kr. i perioden 2028-2034. Bevillingen finansieres inden for det eksisterende EU-budget via omprioritering inden for udgiftsområde 1 (det indre marked, innovation og det digitale område) fra Connecting Europe Facility.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets holdning til forslaget foreligger endnu ikke.

Forslaget vil blive behandlet i Europa-Parlamentets udvalg for transport og turisme (TRAN).

5. Nærhedsprincippet

Forslaget skal sikre, at internationale krav til flagstater iværksættes konsekvent i alle EU-lande og på et fælles grundlag for at sikre skibsfart af høj kvalitet og lige markedsvilkår. I lyset af skibsfartens internationale karakter vurderes det, at formålet ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de individuelle medlemsstater.

Det vurderes derfor, at fælles rammer for krav til flagstater bedst kan opnås ved tilpasning af fællesskabsreguleringen, nu med mere præcise rammer herfor.

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

6. Gældende dansk ret

Forpligtelserne til at varetage flagstatsopgaverne med henblik på at opfylde de gældende internationale konventioner, som Danmark er tiltrådt, er indarbejdet i gældende dansk ret, hvorfor forslaget vedrører en lang række danske søfartslove med tilhørende bekendtgørelser og tekniske forskrifter.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, idet det primært er rettet mod myndighedsarbejde, som ikke vil skulle reguleres med lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Det vurderes, at de foreslåede ændringer til direktivet vil medføre nye erhvervsøkonomiske konsekvenser for skibsfarten bl.a. i form af betaling

af supplerende tilsyn fra Søfartsstyrelsen, ud over de tilsyn som foretages af de anerkendte organisationer. Disse vurderes dog ikke være af væsentlig karakter, ligesom forslaget heller ikke forventes at medføre væsentlige administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Forslaget forventes at medføre statsfinansielle konsekvenser på ca. 8 mio. kr. årligt. Der lægges op til en forøget kontrolindsats over for alle danske skibe, som ikke nødvendigvis kan dækkes fuldt ud af brugerbetaling. Her ud over skal der gennemføres en yderligere kontrolindsats over for de anerkendte organisationer, som udfører kontrol på vegne af Danmark. Ligeledes gøres efteruddannelse i regi af EMSA af skibsinspektører, som udfører flagstatskontrol, obligatorisk. Indførelsen af en inspektionsdatabase vil desuden skulle gøres kompatibel med nationale it-systemer, hvilket kan medføre en potentiel it-udviklingsudgift.

En vedtagelse af forslaget, som det foreligger, forventes derfor at medføre væsentlige udgifter til opnormering af antallet og uddannelsen af skibsinspektører samt andre udgifter forbundet med efterlevelsen af ovennævnte bestemmelser. Det bemærkes, at udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget forventes på EU-niveau at bidrage til forebyggelse af ulykker, som involverer tab af menneskeliv eller skade på miljøet, som resultat af den forbedrede sikkerhed.

Forslaget forventes at fremme beskyttelsesniveauet for arbejdstagere i den maritime transportsektor i Danmark og Europa.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-specialudvalg for skibsfartspolitik med frist den 14. august 2023. Der er ved fristens udløb ikke modtaget høringsvar vedr. forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes specifikke holdning til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser forslaget om en revision af direktivet om opfyldelse af krav til flagstater velkomment og bakker op om Kommissionens ambition om at styrke implementering og håndhævelse af internationale regler.

Regeringen støtter arbejdet for at sikre et højt niveau af maritim sikkerhed, bekæmpelse af forurening og beskyttelse af de søfarende. Regeringen finder, at kvalitetsskibsfart er essentielt i forhold til at styrke sikkerhed til søs og for at skabe lige konkurrencevilkår globalt.

Regeringen er enig i, at revisionen skal facilitere digitalisering, reducere administrative byrder og fremme grøn skibsfart. Dertil finder regeringen det vigtigt, at der skabes størst mulig sammenhæng mellem de forskellige dele af den maritime sikkerhedspakke.

Grundet søfartens globale karakter finder regeringen, at reglerne som udgangspunkt skal følge de internationale forpligtelser, og at eventuelle supplerende europæiske krav skal være velbegrundede og stå mål med formålet.

Regeringen finder det vigtigt at sikre et højt generelt sikkerhedsniveau på skibe. Regeringen finder det derfor vigtigt, at medlemslandene bevarer muligheden for selv at tilrettelægge arbejdet med maritim sikkerhed og vil derfor arbejde for, at medlemslandene bevarer fleksibilitet med hensyn til uddannelse af inspektører og til prioritering af egne ressourcer i forhold til synsindsatsen.

Regeringen ønsker, at tilgangen til sikkerhedskontrol på skibe skal fremme en sikkerhedskultur, hvor der er en generel forståelse af vigtigheden af sikkerhed, og hvordan den opnås. Tilgangen skal være risikobaseret og tage højde for det enkelte skibs individuelle operationelle forhold.

Regeringen finder det uhensigtsmæssigt at fastsætte udgifter for EU's budget fra 2028 og frem, og finder det centralt, at forslaget ikke foregriber forhandlinger om den kommende flerårige finansielle ramme for EU's budget, og at udgifter behandles som led i en samlet prioritering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.