

REVIDERET GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

10. maj 2006

/jlo

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af direktiv 1999/35/EF og 2002/59/EF – KOM(2005)590 af 23. november 2005

*Revideret notat i forhold til grundnotat oversendt den 21. marts 2006.
Ændringerne er fremhævet.*

Resumé

Forslaget har til formål at fastsætte forpligtelser for medlemsstaterne til at undersøge visse ulykker til søs efter fælles principper baseret på den internationale søfartsorganisations (IMO) kode for undersøgelse af ulykker til søs, samt at sikre, at der sker opfølgning på ulykkerne. Herudover skal der opbygges en europæisk database med henblik på at øge vidensgrundlaget om årsagerne til ulykker til søs, og på denne baggrund skal der videre overvejes tiltag til forbedring af sikkerheden til søs.

Med forslaget skal oprettes et netværk mellem medlemsstaternes undersøgelsesinstanser med henblik på blandt andet øget udveksling af knowhow og teknisk bistand i forbindelse med undersøgelse af ulykker.

Et væsentligt element i forslaget er, at undersøgelsesinstanserne skal være uafhængige af de myndigheder, der regulerer søfartsområdet, ligesom selve undersøgelserne af ulykker skal foregå uafhængigt af undersøgelser, der har til formål at fastlægge skyld eller erstatningsansvar.

Forslaget forventes at kunne medføre lovændringer. For at sikre en fortsat strafferetlig opfølgning på ulykker til søs, kan der blive tale om en begrænset administrativ merbelastning i Søfartsstyrelsen eller en øget aktivitet fra politiets side. Forslaget forventes at medføre begrænsede byrder for erhvervet i forbindelse med øget indberetning til myndighederne.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen fremlagde den 23. november 2005 den 3. søsikkerhedspakke bestående af 7 konkrete forslag til retsakter. I modsætning til de to tidligere søsikkerhedspakker (ERIKA I og ERIKA II) er den 3. søsikkerhedspakke ikke fremlagt som opfølgning på en konkret større ulykke.

Formålet med pakken er imidlertid fortsat at søge at øge sikkerheden til søs.

Kommissionens forslag til nyt direktiv om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af direktiv 1999/35/EF¹ og 2002/59/EF² indgår som et element i søsikkerhedspakken. Forslaget er den 15. februar 2006 fremsendt til Rådet i dansk sprogversion.

Forslaget er fremlagt med hjemmel i traktatens artikel 80, stk. 2, og kan vedtages med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen i artikel 251.

Fællesskabets lovgivning forudsætter allerede på en række områder, at der foretages undersøgelser af ulykker til søs. Dette gælder f.eks. i relation til direktivet om oprettelse af et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem for skibsfarten i Fællesskabet (2002/59/EF), der fordrer, at medlemsstaterne lever op til FN's internationale søfartsorganisations (IMO's) kode om undersøgelse af ulykker til søs³.

Formålet med forslaget er, at medvirke til, at undersøgelser af ulykker til søs gennemføres hurtigt og korrekt, at øge sikkerheden til søs ved at forhindre fremtidige ulykker, at anbefalinger til forbedring af sikkerheden til søs udarbejdes, samt at der etableres et samarbejde mellem medlemsstaternes undersøgelsesinstanser. Det anføres, at undersøgelserne, hverken skal fastlægge skyld eller erstatningsansvar.

Kommissionen foreslår, at der udarbejdes en fælles metode til undersøgelse af visse ulykker til søs, samt at der sker en indberetning af data vedrørende ulykkerne til en af Kommissionen oprettet fælles database (European Marine Casualty Information Platform). De oplysninger, der skal indberettes er angivet i et bilag til direktivet. Databasen skal bruges som værktøj til at analysere ulykkerne for dermed at få viden til at forhindre fremtidige ulykker.

Direktivet skal finde anvendelse for ulykker og hændelser til søs samt meldinger om, at et skib eller besætning er i nød, hvor

- et skib under et medlemsstats flag er involveret,
- ulykken sker inden for et område, hvor medlemsstaten har kompetence eller,
- en medlemsstat har væsentlig interesse i ulykken.

¹ Rådets direktiv 1999/35/EF af 29. april 1999 om en ordning med obligatoriske syn med henblik på sikker drift af ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/59/EF af 27. juni 2002 om oprettelse af et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem for skibsfarten i Fællesskabet og om ophævelse af Rådets direktiv 93/75/EØF.

³ Resolution A.849 (20) Code for the investigation of marine casualties and incidents, as amended by resolution A.884(21).

Medlemsstaterne forpligtes til at undersøge alvorlige eller meget alvorlige ulykker ('serious' eller 'very serious marine casualties' som de er defineret i IMO's kode for undersøgelse af ulykker til søs). Herudover skal det ved mindre alvorlige ulykker, hændelser og meldinger om, at et skib eller besætning er i nød til søs, vurderes, om der skal foretages en egentlig undersøgelse. Der vil i disse tilfælde skulle udfærdiges en rapport i medfør af et bilag til direktivet.

Undtaget fra direktivets anvendelsesområde er blandt andet ulykker, der involverer fiskeskibe under 24 meters længde. Medlemsstaterne kan fortsat undersøge andre typer af ulykker end de ulykker, der er omfattet af direktivet. Dog må overholdelsen af direktivet ikke bringes i fare.

Medlemsstaterne forpligtes til at sikre, at oplysninger om alle ulykker, hændelser, samt meldinger om, at et skib eller besætning er i nød, indrapporteres til undersøgelsesinstanserne.

Undersøgelserne af ulykkerne skal ske i medfør af en fælles metode, der udvikles af det europæiske søsikkerhedsagentur (EMSA)⁴. Metoden skal vedtages og kunne ændres i medfør af forskriftsproceduren af udvalget for sikkerhed til søs og forebyggelse af forurening fra skibe (COSS)⁵, der består af repræsentanter for Kommissionen og medlemslandene.

Undersøgelser skal udføres af en permanent instans, der har personale med de nødvendige kompetencer og ressourcer til at undersøge ulykkerne. Instansen skal fungere uafhængigt af den myndighed, der udsteder sikkerhedscertifikater, udfører inspektioner mv. på søfartsområdet. De konkrete undersøgelser skal udføres uafhængigt af undersøgelser, der har til formål at fastlægge skyld eller erstatningsansvar.

Juridisk skal det sikres, at undersøgelsesinstanserne får uhindret adgang til alt relevant materiale i forbindelse med undersøgelsen af ulykken, samt at den har mulighed for blandt andet at interviewe besætning mv. Endvidere vil der kun under særlige omstændigheder kunne ske videregivelse af det materiale, som undersøgelsesinstanserne baserer undersøgelsen på.

Forslaget sætter rammerne for et samarbejde mellem medlemsstaternes undersøgelsesinstanser, herunder mulighed for at få adgang til faciliteter, tekniske undersøgelser og ekspertise. Som udgangspunkt skal denne assistance stilles til rådighed vederlagsfrit. De nærmere regler for dette sam-

⁴ I medfør af artikel 2, (e) i forordning nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæiskagentur for søfartssikkerhed.

⁵ Udvalget er oprettet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning nr. 2099/2002 om oprettelse af et udvalg for sikkerhed til søs og forebyggelse af forurening fra skibe (USS) og om ændring af forordningerne om sikkerhed til søs og om forebyggelse af forurening fra skibe.

arbejde fastsættes i henhold til forskriftsproceduren. Der kan i henhold til forslaget også samarbejdes med tredjelande, der har interesse i en ulykke.

Når flere medlemsstater har interesse i opklaringen af samme ulykke, skal staterne hurtigt blive enige om, hvem der skal være hovedaktør i undersøgelsen af ulykken. Medlemsstaterne skal afholde sig fra at foretage parallelle undersøgelser af samme ulykke. I henhold til forslaget skal det endvidere være muligt at overlade undersøgelsen af en ulykke til en anden medlemsstat.

Medlemsstaterne forpligtes til at sikre opfølgning på de sikkerhedsanbefalinger som ulykkesrapporterne måtte indeholde. Såfremt det skønnes nødvendigt at udsende sikkerhedsanbefalinger, inden den endelige rapport foreligger, skal undersøgelsesinstanserne informere Kommissionen, der skal vurdere sagen og om nødvendigt beslutte at udsende en meddelelse til relevante myndigheder i medlemsstaterne.

Endelig ophæves med forslaget bestemmelser i overvågningsdirektivet (2002/59/EF) og i direktivet om ordning med obligatoriske syn med henblik på sikker drift af ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer (1999/35/EF) om undersøgelser af ulykker til søs.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets behandling af sagen, jf. traktatens artikel 251, *er indledt ved udpegning af ordførere. Forslaget vil blive behandlet i Udvalget for Transport- og Turisme. Udvalget for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed vil afgive udtalelse i forbindelse hermed.*

Der foreligger ikke oplysninger om, hvornår forslaget vil blive behandlet, men Europa-Parlamentet har foreløbigt tilkendegivet, at forslaget forventes sat til afstemning på plenarforsamlingen den 14. november 2006.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, blandt andet fordi der er stor forskel på, hvorledes og i hvilket omfang ulykker til søs undersøges i medlemslandene.

For generelt at øge sikkerheden til søs er der derfor behov for at fastsætte overordnede principper for opklaring af ulykker til søs, samt sikre at der følges op på ulykkerne på europæisk plan.

Herudover anfører Kommissionen, at oprettelsen af et netværk mellem undersøgelsesinstanser vil sikre udveksling af information, der vil kunne medvirke til at forhindre fremtidige ulykker. Det er således lettere at uddrage erfaringer af et antal ulykker end af enkeltstående ulykkestilfælde.

Det er regeringens opfattelse, at forslaget overholder nærhedsprincippet, da søfarten i sin natur er international, og det vurderes, at koordinerede EU-tiltag på dette område kan skabe en merværdi i form af en øget sikkerhed til søs. Særligt opbygning af en fælles database samt krav om indrapportering til databasen kan have en positiv effekt i forhold til at afdekke årsagerne til ulykker til søs og dermed forhindre lignende ulykker i at ske på ny.

4. Gældende dansk ret

I medfør af lov om sikkerhed til søs (lovbekendtgørelse nr. 627 af 26. juli 2002), lov om dykkerarbejde og dykkermateriel m.v. (lovbekendtgørelse nr. 18 af 7. januar 2000) og søloven (lovbekendtgørelse nr. 538 af 15. juni 2004) er udstedt bekendtgørelse nr. 1482 af 16. december 2005 om undersøgelse af ulykker til søs.

Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet, at Søfartsstyrelsens direktør nedsætter en opklaringsenhed, der har til opgave at undersøge ulykker til søs. Opklaringsenhedens opgaver udføres adskilt fra Søfartsstyrelsens øvrige opgaver og har alene til formål at tilvejebringe oplysninger om de faktiske omstændigheder ved ulykken. Opklaringsenheden klarlægger herunder de årsager og det begivenhedsforløb, som har ført til ulykken, med henblik på, at der af Søfartsstyrelsen eller andre kan træffes foranstaltninger for at reducere risikoen for gentagelser.

5. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i skriftlig høring hos medlemmerne af Specialudvalget vedrørende skibsfartspolitiske spørgsmål.

3F er generelt positive over for de foreslåede tiltag vedrørende ulykkesopklaring. Dog finder 3F blandt andet, at de danske erfaringer med opklaring af ulykker på fiskeskibe i væsentlig grad har bidraget til at forebygge lignende ulykker, hvorfor der fra dansk side bør arbejdes for, at også fiskefartøjer under 24 meter omfattes af direktivet. Videre bør forpligtelsen til at undersøge ulykker også omfatte personulykker i overensstemmelse med IMO's definitioner af *søulykker*. Det foreslås videre, at det sikres, at undersøgelsesinstanser får mulighed for at få adgang til al relevant information i forbindelse med en ulykke, herunder informationer, der er tilgængelig på rederikontorer mv.

Danmarks Rederiforening har oplyst, at foreningen finder, at det overordnet bør være flagstaten, der er ansvarlig for iværksættelse af undersøgelse af ulykker. Samarbejde med andre interesserede lande bør ske i overensstemmelse med IMO's kode om opklaring af ulykker.

I forbindelse med specialudvalgsmødet den 21. april 2006 gav Danmarks Rederiforening og Maskinmestrenes Forening udtryk for, at det ikke klart fremgår af direktivet om tæt-på hændelser (near-miss) er omfattet af forslaget. I bekræftende fald, oplyste de nævnte organisationer, at man

fandt, at indrapportering til myndighederne kan medføre tilbageholdenhed med at indberette hændelserne af frygt for myndighedernes sanktioner. Videre oplystes, at erhvervet og relevante organisationer har en database, hvortil der skal ske indrapportering af disse hændelser i anonym form.

6. Andre landes holdninger

Rådets forhandlinger om forslaget er endnu ikke indledt, og der er derfor ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark stiller sig positiv over for forslaget, idet der vurderes at være en merværdi ved at frembringe et større datagrundlag om ulykker til søs. En øget mængde viden om baggrunden for ulykker til søs giver bedre muligheder for at undgå lignende ulykker i fremtiden.

Danmark ser endvidere gerne, at den europæiske database indrettes således, at den kan anvendes generelt til at analysere ulykker til søs, udover de ulykker, der skal skrives rapport om.

Danmark finder, det er uklart, hvorvidt tæt-på hændelser (near-miss) er omfattet af forpligtelsen til at indrapportere til myndighederne. Såfremt det er tilfældet, findes det vigtigt, at der sikres en balance mellem behovet for at frembringe oplysninger om relevante hændelser og hensynet til de personer, der skal foretage indrapporteringen.

Danmark er skeptisk over for bestemmelserne om, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at udføre sideløbende undersøgelser af en ulykke, idet en medlemsstat kan have legitime interesser i selv at undersøge en ulykke, selv om en anden medlemsstat ligeledes har indledt en undersøgelse.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

På trods af, at den danske lovgivning er baseret på IMO's kode om undersøgelse af ulykker til søs, er det sandsynligt, at der vil skulle ske ændringer i den danske lovgivning som følge af forslagets krav om uafhængighed af undersøgelsesinstanser.

Såfremt der ikke er mulighed for at anvende faktuelle oplysninger fra undersøgelsesinstansen til en strafferetlig vurdering af sagen, kan direktivet medføre en begrænset administrativ merbelastning af Søfartsstyrelsen i størrelsesordenen 1-2 årsværk, svarende til 0,7 – 1,4 mio. kr. Dette vil være nødvendigt, såfremt det fortsat ønskes at opretholde aktiviteten i forhold til at sikre, at overtrædelser af søfartslovgivningen straffes. Herudover må det forventes, at gennemførelsen af direktivet vil medføre generel øget aktivitet i relation til undersøgelsen af ulykker, idet der blandt andet skal indrapporteres data til den europæiske database samt skrives rapporter i et større antal sager. Ligeledes vil bestemmelsen om, at medlemsstaterne som udgangspunkt skal stille ekspertise mv. vederlagsfrit til

rådighed, kunne medføre øgede udgifter. Eventuelle merudgifter vil skulle afholdes inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets ramme for så vidt angår Søfartsstyrelsens undersøgelser.

Det kan overvejes at lade politiet sikre det nødvendige materiale til at foretage en strafferetlig vurdering af sagen - i samarbejde med Søfartsstyrelsen. Dette sker allerede i dag i en række sager, men ændringen af Opklaringsenhedens struktur vil kunne føre til et behov for udvidelse af dette samarbejde. Hermed vil også sikres, at der er en klar opdeling mellem informationer indsamlet til brug for ulykkesopklaring henholdsvis til brug for en strafferetlig vurdering af sagen.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil medføre, at der skal ske indberetning af oplysninger om ulykker og hændelser samt meldinger om, at et skib eller besætning er i nød, til myndighederne. Omkostningerne herved skønnes at være begrænsede, idet oplysninger allerede i dag i vidt omfang indrapporteres i forskellige sammenhænge.

Kommissionen anfører, at gennemførelse af forslaget vil være med til at forebygge forurening af miljøet ved gennemførelse af tiltag til at højne sikkerheden til søs. Regeringen er enig heri og finder det væsentligt at opbygge øget viden om årsagerne til ulykker for at forebygge disse, herunder forhindre forurening.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Som anført oven for medfører forslaget en øget indrapportering til myndighederne. De administrative konsekvenser herved skønnes dog at være yderst begrænsede, idet oplysningerne allerede i dag i vidt omfang registreres og indrapporteres i forskellige sammenhænge, blandt andet fastsætter bekendtgørelsen om undersøgelse af ulykker til søs, at en række hændelser om bord på skibe straks skal indberettes til Opklaringsenheden.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er orienteret om sagen ved grundnotat oversendt den 21. marts 2006.