

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 36 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets
Europaudvalg og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

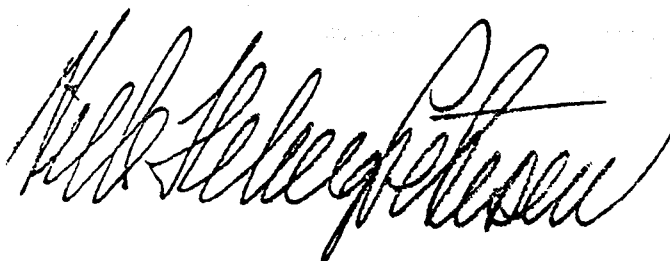
Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

10. oktober 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med det uformelle møde i Det Europæiske Råd i Biarritz den 13.-14. oktober 2000 foreløbigt papir om maritim sikkerhed.





**Søfarts
Styrelsen**
Erhvervsministeriet

Vermundsgade 38 C
Postboks 2605
2100 København Ø

Tlf. 39 17 44 00
Fax 39 17 44 01
E-post sfs@dma.dk
www.sofartsstyrelsen.dk

FAXFØLGEBREV

Modtager Peter Munk Jensen, UM

Fax 3392 0756

Afsender Henrik Lindegaard Christensen

Slider i alt 11

- Efter aftale
 - Til orientering
 - Ifølge brev
 - Til videre ekspedition
 - Kommentarer udbedes
 - Ring venligst

9. oktober 2000

Sag
Arkivkode

Søfartspolitisk
sekretariat
/HLC

DER/Biarritz

Vedlagt følger det foreløbige papir om maritim sikkerhed.

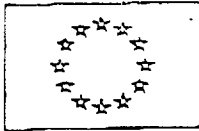
Med venlig hilsen

Henrik Lindegaard Christensen
Specialkonsulent

Tlf. direkte 3917 4692

Fax direkte 3917 4413

E-post hlc@dma.dk



COMMISSION EUROPÉENNE

Secrétariat Général

COM(2000)603

Bruxelles, le 20 septembre 2000

O/355/2000

Réunion d'information des Chefs de
cabinet

TEXTE FR

RAPPORT DE LA COMMISSION POUR LE CONSEIL EUROPÉEN DE BIARRITZ SUR LA STRATEGIE DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE SECURITE MARITIME

Communication de Mme DE PALACIO

Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour de la 1493^{ème} réunion de la
Commission le mercredi 27 septembre 2000.

Destinataires : Membres de la Commission
Directeurs généraux et chefs de service

Rapport de la Commission pour le Conseil européen de Biarritz sur la stratégie de la Communauté en matière de sécurité maritime

Le Conseil européen de Feira, les 19 et 20 juin 2000, s'est félicité de l'intention de la Commission de présenter un rapport sur la stratégie globale en matière de sécurité des transports maritimes, afin qu'une décision puisse être prise avant la fin de l'année.

Cette demande fait suite au naufrage du pétrolier ERIKA, le 12 décembre 1999, au large des côtes françaises, et à la pollution consécutive d'environ 400 km de côtes par plus de 10 000 m³ de pétrole lourd.

L'Union européenne dispose déjà d'un arsenal législatif important dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention des pollutions marines.

Suite à la catastrophe de l'AMOCO CADIZ en 1978, la Commission a, à plusieurs reprises, attiré l'attention du Conseil sur le fait que le cadre classique de l'action internationale en matière de sécurité maritime à travers l'Organisation Maritime Internationale (OMI) était insuffisant pour s'attaquer efficacement aux causes des catastrophes maritimes. La sécurité maritime n'a toutefois fait l'objet que de quelques mesures ponctuelles jusqu'à ce que, en mars 1993, la Commission présente une Communication décrivant les fondements d'une politique commune de sécurité maritime. La stratégie d'ensemble proposée par la Commission a rapidement été mise en œuvre : en l'espace de quelques années, douze directives et trois règlements ont été adoptés par le Conseil. D'une manière générale, ces textes visent à assurer dans la Communauté une application plus stricte, voire anticipée, des règles issues des conventions internationales, dans le domaine de la sécurité des navires, de la prévention des pollutions par les navires, des critères de formation et de qualification des marins et des conditions de travail à bord. Suite à plusieurs tragédies maritimes, et notamment le naufrage de l'ESTONIA en 1994, une attention particulière a été portée à la sécurité des navires à passagers et des navires transportant des marchandises en vrac. Cette législation vise essentiellement les navires de commerce, mais la sécurité des navires de plaisance et des navires de pêche fait également l'objet de mesures communautaires spécifiques.

Le naufrage de l'ERIKA, en décembre 1999, a été le catalyseur de nouveaux développements dans la mise en place de la politique européenne de sécurité maritime, visant plus particulièrement les risques pour l'environnement créés par les navires pétroliers.

Cette catastrophe a causé une émotion considérable dans l'opinion publique européenne. De toute évidence, la répétition de tels accidents ainsi que leurs conséquences sur l'environnement ont considérablement réduit la capacité de tolérance de l'opinion publique.

Le Parlement européen, par sa résolution du 20 janvier 2000, et le Conseil Affaires Générales, le 24 janvier, ont réclamé un renforcement significatif des règles de sécurité maritime au plan communautaire.

La Commission a répondu à ces demandes en adoptant le 21 mars 2000, près de trois mois seulement après l'accident, une « Communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier » décrivant une stratégie globale, assortie d'un certain nombre de propositions d'actions concrètes, pour éviter que de tels accidents ne se reproduisent.

I- Rappel des propositions de mesures à court terme à l'examen du Conseil et du Parlement européen

Les trois propositions de mesures législatives adoptées par la Commission suite au naufrage de l'ERIKA, font actuellement l'objet de discussions au sein du Conseil et du Parlement européen.

Il est d'une extrême importance que les discussions sur ces trois mesures progressent en parallèle, de manière rapide et coordonnée, au sein des instances européennes.

1) Contenu des mesures proposées

- Une modification substantielle de la directive existante sur le contrôle des navires par l'Etat du port en vue de renforcer les contrôles dans les ports qui restent insuffisants à l'heure actuelle. Les éléments essentiels de cette proposition concernent le bannissement des navires inférieurs aux normes (avec l'établissement d'une liste noire de navires ne pouvant plus entrer dans les eaux de l'Union européenne) et le renforcement des inspections sur les navires «à risque», dont les pétroliers. L'ensemble de ces modifications implique une augmentation du personnel chargé des contrôles dans les ports des différents Etats membres. Les administrations des Etats membres ne peuvent pas faire l'économie d'un tel renforcement de leurs effectifs.
 - Une modification de la directive existante concernant les sociétés de classification auxquelles les Etats membres délèguent une grande partie de leurs pouvoirs de vérification, notamment pour ce qui concerne la qualité de la structure des navires. L'objectif est de centraliser et d'harmoniser la procédure d'agrément de ces sociétés, d'appliquer des sanctions spécifiques (suspension ou retrait d'agrément) aux sociétés qui ne remplissent pas leur rôle, et d'une manière générale, de renforcer les contrôles sur les activités de ces sociétés.
-
- La troisième proposition vise à généraliser l'interdiction des pétroliers à simple coque en fonction d'un calendrier analogue à celui des Etats-Unis, ce qui permettra une introduction accélérée des pétroliers à double coque qui offrent une meilleure protection contre la pollution en cas d'accident. Selon ce calendrier, l'utilisation des doubles coques sera obligatoire dans la plupart des catégories de pétroliers en 2010.

Enfin la Commission propose que, sans attendre l'entrée en vigueur de ces mesures, un accord volontaire soit conclu entre les principaux partenaires de l'industrie impliqués dans le transport maritime pétrolier, en vue d'améliorer sans délai la sécurité du transport maritime de produits pétroliers.

2) Etat de l'avancement du paquet de mesures proposé par la Commission

Des progrès rapides ont été constatés sur la proposition de directive visant à modifier la directive communautaire concernant les sociétés de classification, et on peut désormais considérer qu'il y a un très large accord sur ce texte au Conseil.

Les objectifs généraux de la proposition portant sur le contrôle par l'état du port ont été reçus de manière positive au sein du Conseil, ce qui permet également d'espérer un accord sur le texte avant la fin de l'année. Toutefois, les dispositions prévoyant un contrôle renforcé obligatoire des navires «à risques», tels que les pétroliers de plus de 15 ans, risquent d'être édulcorées compte tenu des réticences des Etats membres à engager le personnel nécessaire

pour faire face à ces obligations supplémentaires. La Commission peut comprendre le souci d'une certaine flexibilité pour régler des situations exceptionnelles pouvant survenir dans des ports de la Communauté, mais ne pourrait accepter un texte qui aurait pour effet de faire échapper des navires tels que l'ERIKA aux contrôles obligatoires. Ainsi, si on ne rend les contrôles renforcés obligatoires qu'à partir d'un coefficient de ciblage¹ trop élevé, comme le souhaiteraient certains États membres, des navires identiques à l'ERIKA ne seraient pas contrôlés.

Pour ce qui concerne la proposition de règlement sur les pétroliers à double coque, il est nécessaire de faire une démarche conjointe au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) afin d'essayer de faire adopter rapidement des mesures similaires à celles voulues par l'Union européenne. Il semble aujourd'hui qu'il existe un assez large consensus en faveur d'une révision des règles internationales en vigueur. Toutefois, il reste nécessaire de poursuivre les travaux sur la proposition de règlement afin de pouvoir faire adopter ce texte au mois de décembre par le Conseil, avec l'ensemble des autres mesures proposées, date à laquelle il pourra être jugé du succès ou non des initiatives prises à l'OMI.

Les institutions communautaires doivent travailler de concert afin de permettre que le Conseil européen de Nice puisse constater un accord sur ces trois textes à la fin de l'année.

Pour ce qui concerne l'accord volontaire en vue d'améliorer la transparence et les pratiques d'affrètement des navires pétroliers, la Commission n'a jusqu'à présent pas reçu des compagnies pétrolières de signes tangibles d'une volonté quelconque de conclure un tel accord, tandis que les autres partenaires, armateurs spécialisés dans le transport maritime de produits pétroliers et sociétés de classification, ont exprimé un intérêt à s'engager dans un tel débat.

II - Un deuxième train de mesures pour améliorer la sécurité maritime

Au-delà des propositions de mesures à court terme annexées à la Communication, la Commission a annoncé des mesures supplémentaires, dans les mois qui viennent, pour améliorer de manière durable la protection des eaux européennes contre les risques d'accidents et de pollutions en mer.

- 1) Mesures destinées à améliorer la sécurité du trafic maritime et la prévention de la pollution par les navires

La sécurité du trafic maritime dans les eaux européennes constitue un enjeu capital : 90% du commerce entre l'Union européenne et les pays tiers est effectué par voie maritime. Les risques d'accident liés à la concentration du trafic le long des principales voies maritimes européennes sont particulièrement élevés dans certaines zones de convergence, telles que les détroits du Pas-de-Calais ou de Gibraltar. Par ailleurs, les conséquences environnementales d'un accident en mer, susceptible d'intervenir même en dehors des zones de forte concentration de trafic (comme cela a été le cas lors du naufrage de l'ERIKA), peuvent être désastreuses pour l'économie et l'environnement des États membres concernés.

¹ Selon le système du "coefficient de ciblage", un certain nombre de points sont attribués aux navires en fonction de critères divers, tels que l'âge, le pavillon, les immobilisations antérieures, etc. Les navires qui ont le plus grand nombre de points doivent être inspectés en priorité. Cet outil permet de cibler les navires à risque et réduit le risque de pratiques divergentes selon les ports.

Fondement de la navigation maritime, le principe de la liberté des mers a permis le développement d'un marché mondial de services de transport caractérisé par la libre concurrence, dans un espace juridique faiblement réglementé. Cette liberté a contribué à promouvoir le commerce mondial et l'économie européenne. Toutefois, le principe de la liberté des mers ne doit pas servir de paravent pour refuser aux Etats devant les côtes desquels transitent des navires transportant des marchandises gravement polluantes le droit d'identifier et de suivre plus étroitement ces navires, et d'intervenir à bord lorsque des menaces graves pèsent sur leur littoral. Le principe de liberté des mers peut tout à fait se concilier à un renforcement du contrôle des navires d'autant plus que les progrès des technologies de communication permettent aujourd'hui d'obtenir une information précise sur le trafic, tout en réduisant au minimum la lourdeur des procédures de signalement.

Comparativement à d'autres domaines, tels que la sécurité des navires à passagers, qui font l'objet d'une réglementation communautaire abondante et détaillée, la prévention des accidents liés au trafic maritime ne repose à l'heure actuelle que sur une directive communautaire instituant des obligations de signalement pour les exploitants et capitaines de navires transportant des cargaisons dangereuses ou polluantes et se rendant dans un port européen. Cette directive a essentiellement pour objet de permettre aux autorités opérationnelles des Etats membres de disposer d'informations détaillées sur la cargaison à bord du navire pour faire face de manière plus rapide et plus efficace aux conséquences d'un accident en mer.

Une nouvelle législation, aux objectifs plus ambitieux, sera proposée, prévoyant la mise en place d'un système européen d'information sur le trafic maritime, sur la base notamment des principes directeurs suivants :

- instituer une obligation élargie de signalement avant l'entrée dans les eaux européennes ;
- améliorer les procédures concernant la transmission et l'exploitation des données relatives à la cargaison dangereuse, au travers notamment d'un recours systématique à l'échange informatisé de données (EDI);
- rendre obligatoire dans les eaux de la Communauté l'emport par les navires de systèmes d'identification automatiques (ou transpondeurs), selon le calendrier défini par l'OMI, en vue de faciliter leur identification et leur suivi par les autorités compétentes à proximité des côtes;
- accroître le développement de bases de données communes et la mise en réseau des centres chargés de gérer les informations recueillies en vertu de la directive, afin de fournir une connaissance plus complète du trafic, notamment de transit, dans les eaux européennes ;
- assurer un suivi plus étroit des navires présentant un risque particulièrement pour la sécurité maritime et l'environnement ;
- renforcer les pouvoirs d'intervention des Etats membres, en tant qu'Etats côtiers, en cas de risque d'accident ou de menaces de pollution devant leurs côtes.

2) Amélioration des régimes de responsabilité et de compensation des dommages de pollution en vigueur

Le transport de larges quantités de pétrole par voie maritime est une activité intrinsèquement dangereuse, qui pose des risques importants pour l'environnement marin. Pour cette raison, dès les années soixante-dix, la communauté internationale a élaboré, au travers du cadre

fourni par l'OMI, des conventions internationales mettant en place des règles détaillées de responsabilité et de compensation des dommages en cas de pollution provoquée par des navires-citernes. Il convient toutefois de rappeler que les Etats-Unis n'ont pas ratifié ces conventions internationales et ont établi leur propre régime de responsabilité pour dommages de pollution.

Les caractéristiques principales du régime établi par les conventions internationales sont :

- une responsabilité objective à l'encontre des propriétaires de navires, mais limitée par événement à un montant qui est lié à la jauge de son navire ; un système d'assurance-responsabilité obligatoire est également institué,
- aucune demande supplémentaire de réparation des dommages de pollution ne peut être formée contre le propriétaire, l'affrètement ou toute autre partie impliquée, à moins qu'il ne puisse être démontré que le dommage résulte de leur fait intentionnel ou d'une grave négligence,
- l'industrie pétrolière alimente collectivement un fonds de garantie, le FIPOL, au moyen d'une contribution calculée sur la base des importations de pétrole ; le FIPOL est mis en œuvre lorsque la compensation offerte au titre des alinéas précédents se révèle insuffisante. Toutefois, le niveau de compensation est également plafonné à environ 200 millions de dollars.

Le régime établi par ces conventions a démontré une certaine efficacité, et de nombreuses demandes d'indemnisation ont été réglées de manière appropriée au travers de ce régime.

Toutefois, trente ans après sa création, le besoin se fait sentir d'une révision plus fondamentale du système en place : l'accident de l'ERIKA a mis en lumière plusieurs insuffisances auxquelles il convient de remédier.

Les lacunes suivantes ont plus particulièrement été identifiées :

- Le montant maximal d'indemnisation est nettement insuffisant. Le montant des dommages causés par l'accident de l'ERIKA dépassera ce plafond de manière vraisemblablement considérable, et dans une telle hypothèse, les victimes ne seront que partiellement indemnisées. La Commission avait indiqué dans sa Communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier qu'il serait nécessaire de relever le plafond d'indemnisation à un milliard de dollars, à l'instar de ce qui est prévu aux Etats-Unis, pour garantir une couverture suffisante d'éventuelles futures marées noires sur les côtes de l'Union européenne ;
- Le régime en place ne contient pas d'incitations encourageant les décideurs dans l'industrie maritime à fournir et à utiliser des navires de qualité pour ce type de transport intrinsèquement dangereux ;
- Les procédures d'indemnisation sont complexes, lentes et peu transparentes.

La priorité immédiate est de combler la première de ces lacunes. Il n'est pas acceptable que les citoyens européens qui ont subi les conséquences dramatiques d'une pollution accidentelle majeure ne reçoivent pas une compensation pleine et entière. Les discussions sur l'augmentation des plafonds d'indemnisation ont déjà commencé au plan international, mais il apparaît d'ores et déjà que cette augmentation - si elle est approuvée - risque de rester encore largement insuffisante. La Commission a par conséquent l'intention de proposer la création

d'un Fonds européen de compensation des dommages de pollution qui compléterait l'indemnisation des victimes en cas de dépassement des plafonds fixés par les Conventions. Ce Fonds complémentaire devrait fonctionner suivant des procédures parallèles et complémentaires à celles du FIPOL.

Pour ce qui concerne les deux autres lacunes identifiées ci-dessus, il est nécessaire de procéder sans attendre à une modification de la Convention qui régit la responsabilité des propriétaires de navires. La Commission réunira les administrations des Etats membres et les organisations représentatives de l'industrie du transport maritime pétrolier en vue d'aboutir à une position coordonnée en vue de modifier les conventions internationales. La Commission fera des propositions afin de pouvoir engager la responsabilité de tous les autres acteurs impliqués dans le transport maritime y compris les affréteurs. Au cas où une telle modification ne serait pas acceptée dans les instances internationales, la Commission proposera un régime de responsabilité global au niveau communautaire. Un tel régime de responsabilité pourrait inclure une responsabilité illimitée en cas de comportement négligent.

Dans ce contexte, il est important de souligner, conformément au Livre blanc sur la responsabilité environnementale du 9 février 2000, qu'un système révisé de compensation des dommages liés à la pollution marine par hydrocarbures devrait également évoquer la question des dommages à la vie sauvage et à la biodiversité.

3) Mise en place d'une Agence européenne de la sécurité maritime

En l'espace de quelques années un corpus législatif abondant a été mis en place. Les Etats membres doivent mettre en œuvre ces règles de manière efficace et uniforme, notamment en rapprochant les procédures et pratiques d'inspections dans les ports et de contrôle technique de la condition des navires.

Afin d'aider la Commission à assurer le suivi et la vérification de l'application efficace et harmonieuse de ces règles au sein de l'Union européenne, la Commission envisage, comme l'a proposé le Parlement européen, la création d'une structure spécifique qui pourrait prendre la forme d'une « Agence européenne de la sécurité maritime ».

L'Agence devrait soutenir l'action de la Commission et des Etats membres dans l'application et le contrôle de la législation communautaire ainsi que dans l'évaluation de l'efficacité des mesures en place. Elle contribuerait également à la préparation de l'adaptation technique de la législation communautaire. L'Agence devrait pouvoir exercer des tâches de collecte et d'analyse d'informations factuelles ou statistiques. Enfin, elle pourrait se voir confier des missions ponctuelles d'audit ou d'expertise en rapport avec la mise en œuvre de la législation communautaire.

Plus précisément, l'Agence pourrait exercer les tâches suivantes :

- Assistance technique pour la préparation des propositions d'amendement aux textes législatifs communautaires, au vu notamment des évolutions de la réglementation internationale,
- Missions d'inspection sur place des conditions dans lesquelles le contrôle par l'Etat du port est effectué par les Etats membres,
- Collecte d'informations et exploitation de bases de données sur la sécurité maritime (en particulier le développement d'EQUASIS),

- Missions liées à la surveillance de la navigation et à la gestion des informations relatives au trafic maritime,
 - Missions d'évaluation et d'audit des sociétés de classification,
 - Participation ou coordination d'activités en relation avec les enquêtes consécutives à un accident maritime,
 - Missions d'assistance aux Etats candidats à l'accession, en vue d'évaluer la manière dont les administrations maritimes des pays concernés remplissent leurs obligations en tant qu'Etats du pavillon et en tant qu'Etats du port.
- *****
- Les propositions sur la sécurité du trafic maritime et l'Agence seront présentées au Conseil et au Parlement européen vers le mois de novembre et il est envisagé d'adopter la proposition sur la responsabilité d'ici à la fin de l'année. L'ensemble de ces mesures, y compris le premier paquet de mesures à court terme, forme un tout cohérent qui devrait renforcer significativement la sécurité maritime dans les eaux et dans les ports de l'Union européenne. Pour que ces propositions aboutissent rapidement à des actions concrètes, il est demandé au Conseil et au Parlement européen d'accorder la plus grande priorité à leur examen.