



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.9.2000
KOM(2000) 603 endelig

**KOMMISSIONENS RAPPORT
TIL DET EUROPÆISKE RÅDS MØDE I BIARRITZ**

**om
EU's strategi for sikkerhed til søs**

Kommissionens rapport til Det Europæiske Råds møde i Biarritz om EU's strategi for sikkerhed til søs

På Det Europæiske Råds møde i Feira den 19.-20. juni 2000 noterede man sig med glæde, at Kommissionen ville fremlægge en rapport om en strategi for sikkerheden for søtransport, så der kunne træffes en beslutning herom inden årets udgang.

Anmodningen kom efter olietankskibet Erikas forlis ud for Frankrigs kyst den 12. december 1999, hvor over 10 000 m³ fuelolie efterfølgende forurenede en kyststrækning på næsten 400 km.

EU råder allerede over et omfattende regelsæt inden for sikkerhed til søs og forebyggelse af havforurening.

Efter Amoco Cadiz-ulykken i 1978 har Kommissionen ved flere lejligheder gjort Rådet opmærksom på, at den traditionelle ramme for den internationale indsats inden for søfartssikkerhed gennem Den Internationale Søfartsorganisation IMO ikke er tilstrækkelig til at skride effektivt ind over for årsagerne til disse ulykker. Indtil Kommissionen i marts 1993 forelagde en meddelelse om grundlaget for en fællesskabspolitik for sikkerhed til søs var dette emne kun blevet behandlet lejlighedsvist. Kommissionens forslag til en overordnet strategi blev hurtigt iværksat og Rådet vedtog tolv direktiver og tre forordninger i løbet af nogle få år. Disse lovttekster skal generelt sikre en strengere anvendelse, og endog foregribe anvendelsen af de internationale konventioners regler om skibes sikkerhed, forebyggelse af skibsforurening, krav til søfolks uddannelse og kvalifikationer og arbejdsforholdene ombord. Efter flere søfartsulykker, især færgeren Estonias forlis i 1994, har man fokuseret på sikkerheden ved passagerfærger og massegodsskibe. Lovgivningen vedrører fortrinsvist handelsflåden men der er også blevet gennemført fællesskabslovgivning særligt for lystfartøjer og fiskerfartøjer.

Erika-ulykken i december 1999 satte ny gang i udviklingen af en europæisk politik for sikkerhed til søs, som især fokuserer på den miljörisiko, som olietankskibe udgør.

Katastrofen vakte stor offentlig opmærksomhed i Europa. Det er tydeligt, at offentlighedens tolerancetærskel er faldet kraftigt efter gentagne ulykker og deres miljømæssige følger.

Europa-Parlamentet og Rådet har opfordret til en stramning af fællesskabsreglerne for sikkerheden til søs, Europa-Parlamentet ved en betænkning af 20. januar 2000 og Rådet (Generelle Anliggender) på sit møde den 24. januar 2000.

Kommissionen svarede på disse opfordringer ved at vedtage en "meddelelse om sikkerhed til søs og olietransport" den 21. marts 2000, kun godt tre måneder efter ulykken. Meddelelsen redegør for en samlet strategi som indeholder forslag til konkrete tiltag for at undgå lignende ulykker.

I- Oversigt over de kortfristede tiltag, som er forelagt for Rådet og Europa-Parlamentet

De tre forslag til retsakter, som Kommissionen vedtog efter Erikas forlis drøftes for tiden i Rådet og Europa-Parlamentet.

Det er helt essentielt, at drøftelserne om de tre tiltag skrider frem parallelt og at det sker hurtigt og samordnet inden for de europæiske institutioner.

1) De foreslåede tiltags indhold

- Større ændringer til det eksisterende direktiv om havnestatskontrol med henblik på at **styrke havnekontrollen**, som i øjeblikket er utilstrækkelig. Forslaget vil forbyde adgang til EU's havne for skibe, der ikke lever op til en vis standard (herunder også etableringen af en "sort liste" af skibe, der ikke længere må sejle i EU-farvande) og øge antallet af inspektioner af "farlige" skibe, inklusive olietankskibe. Alle disse ændringer kræver ekstra inspektører i medlemsstaternes havne. Medlemsstaternes myndigheder må ikke afstå fra at øge antallet af ansatte på dette område.
- En ændring af det eksisterende direktiv om **klassifikationsselskaber**, som medlemsstaterne delegerer en stor del af deres kontrolbeføjelser til, især hvad angår kvaliteten af skibenes konstruktion. Hensigten er at centralisere og harmonisere godkendelsesprocedurerne for disse selskaber, indføre særlige sanktioner overfor klassifikationsselskaber, der ikke udfører deres opgaver (suspension eller tilbagekaldelse af godkendelse) og generelt at føre nærmere tilsyn med klassifikationsselskabernes aktiviteter.
- Det tredje forslag indfører et generelt **forbud mod enkeltkrogede tankskibe** på linie med den tidsplan, USA har fastlagt. Det skal gøre det muligt hurtigere at indføre dobbeltkrogede tankskibe, som giver en bedre beskyttelse mod forurening i tilfælde af ulykker. Ifølge tidsplanen bliver dobbeltkrog obligatoriske for de fleste kategorier olietankskibe i 2010.

Endelig foreslår Kommissionen at man uden at vente på, at disse foranstaltninger træder i kraft, indgår en **frivillig aftale** med de vigtigste industripartnere, der foretager olietransport til søs, så sikkerheden på området kan forbedres hurtigst muligt.

2) Status over Kommissionens forslag til retsakter

Der er gjort hurtige fremskridt med direktivforslaget om ændring af EF-direktivet om **klassifikationsselskaber** og der må siges at være bred enighed om teksten i Rådet.

Rådets har reageret positivt på målsætningerne med forslaget om **havnestatskontrol**, og man kan derfor håbe på enighed om teksten inden årets udgang. Det kan imidlertid være, at bestemmelserne om en styrket obligatorisk kontrol af de potentielt "farlige" skibe som f.eks. tankskibe, der er over 15 år gamle, udvandes, da medlemsstaterne ikke er villige til at ansætte det nødvendige personale for at opfylde de ekstra forpligtelser. Kommissionen forstår godt, at man ønsker at kunne reagere fleksibelt på ekstraordinære situationer, der opstår i EU's havne, men den kan ikke acceptere en tekst, der ville tillade skibe som f.eks. Erika at undgå en obligatorisk inspektion. Hvis de strengere krav således kun bliver obligatoriske over en meget høj målfaktor¹ (hvilket nogle medlemsstater foretrækker), vil der ikke ske inspektion af skibe som f.eks. Erika.

¹ Ifølge målfaktor-systemet, tildeles skibe point ud fra forskellige kriterier, f.eks. deres alder, flag, tidligere tilbageholdelser, osv. Skibe med det højeste antal point prioriteres højest til inspektioner. Takket være målfaktor-systemet kan indsatsen rettes mod potentielt farlige skibe og risikoen for uensartet praksis i de forskellige havne begrænses.

Hvad angår forslaget til forordning om **dobbeltskrogede skibe**, må der gøres en fælles indsats inden for IMO for at forsøge hurtigt at få lignende foranstaltninger vedtaget, som dem EU ønsker at indføre. Det ser ud til, at der i dag er bred enighed om at ændre de gældende internationale regler. Arbejdet på forordningsforslaget må dog fortsættes, så Rådet kan vedtage forordningen i december sammen med de andre foreslåede tiltag, da det er på det tidspunkt, at man vil kunne vurdere, om indsatsen over for IMO har båret frugt.

De europæiske institutioner må arbejde sammen, så Det Europæiske Råd i Nice kan konstatere, at der er enighed om disse tre tekster inden årets udgang.

Kommissionen har hidtil ikke modtaget nogle klare signaler fra olieselskaberne om, at de er villige til at indgå en **frivillig aftale** om at forbedre gennemskuelighed og befragtningspraksis for tankskibe, mens de andre parter, rederier, der er specialiseret i søtransport af olieprodukter, og klassifikationsselskaber, har udtrykt interesse i at indlede en sådan debat.

II - Næste etape af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden til søs

Ud over de kortfristede foranstaltninger, der er vedlagt meddelelsen, har Kommissionen meddelt, at der vil blive fremlagt supplerende tiltag i de kommende måneder, som på varig vis skal forbedre beskyttelsen af EU's farvande mod risikoen for ulykker og havforurening.

1) Tiltag, der skal forbedre søtrafiksikkerheden og forebygge forurening fra skibe

Sikkerheden for søfarten i europæiske farvande er en afgørende faktor, idet 90% af samhandlen mellem EU og tredjelande foregår på havet. Risikoen for ulykker som følge af den stærke koncentration af søtrafikken på de vigtigste søruter er særlig stor i bestemte områder som f.eks. Den Engelske Kanal og Gibraltar-strædet. I øvrigt kan miljøpåvirkningen ved søulykker, der også kan indtræffe uden for meget trafikerede områder (som ved Erika-ulykken) være katastrofal for økonomien og miljøet i de berørte medlemsstater.

Det underliggende princip om havenes frihed har været grundlaget for udviklingen af et globalt marked for transporttjenester, der er præget af fri konkurrence på et område, der er meget lidt reguleret. Den frihed har i høj grad medvirket til at øge verdenssamhandlen og Europas økonomi. Princippet om havenes frihed må dog ikke bruges som undskyldning for at nægte de stater, gennem hvis farvande der transporteres meget forurenende laster med skib, retten til at identificere og føre nærmere kontrol med disse skibe og skride til handling ombord på skibene, hvis der er en alvorlig trussel mod deres kyststrækninger. Det er muligt, at princippet om havenes frihed er fuldt kompatibelt med strengere skibsinspektioner, især nu hvor fremskridt inden for kommunikationsteknologien gør det muligt at opnå præcise oplysninger om trafikken til søs samtidig med, at de besværlige identifikationsprocedurer begrænses til et minimum.

Sammenlignet med andre aspekter, som f.eks. passagerskibes sikkerhed, hvor der findes omfattende og detaljerede fællesskabsregler, hviler forebyggelsen af ulykker i forbindelse med skibsfarten kun på ét EU-direktiv, der indfører indberetningskrav til operatører og skibsførere, som transporterer farlige eller forurenende laster og som har en EU-bestemmelsehavn. Direktivet søger grundlæggende at give myndighederne i medlemsstaterne mulighed for at få nærmere oplysninger om skibets last, så de hurtigere og mere effektivt kan håndtere følgerne af en ulykke til søs.

En ny og mere ambitiøs lovpakke er under udarbejdelse. Den indeholder forslag om oprettelse af et europæisk system til informationsudveksling om søfarten, som bygger på principperne om at:

- indføre en udvidet indberetningspligt inden ankomst i EU-farvande
- forbedre procedurer for informationsudveksling og udnyttelse af data om farlige laster, bl.a. gennem et elektronisk dataudvekslingssystem (EDI)
- gøre det obligatorisk for skibe, der sejler i EU-farvande at være udstyret med automatiske skibsidentifikationssystemer (eller transpondere) efter IMO's tidsplan, så de relevante søfartsmyndigheder får lettere ved at identificere og overvåge skibene.
- fremme udviklingen af fælles databaser og opbyggelse af netværk mellem centre, der skal forvalte de data, der indberettes i henhold til direktivet, så man opnår et mere fuldstændigt billede af trafikken, især transittrafikken i europæiske farvande.
- sikre bedre overvågning af skibe, der udgør en særlig risiko for sikkerheden til søs og miljøet
- styrke medlemsstaternes interventionsmuligheder i kraft af deres status som kyststater, i tilfælde af en ulykke eller forureningsfare ud for deres kyster

2) Forbedring af den eksisterende ordning for erstatningsansvar og skadeserstatning ved forureningsulykker

Transporten af store mængder olie til søs er i sig selv en farlig aktivitet, som er en betydelig risiko for havmiljøet. Siden 1970'erne har det internationale samfund derfor inden for IMO's rammer udarbejdet internationale konventioner med detaljerede regler for erstatningsansvar i forbindelse med olieforurening fra tankskibe. Det må dog erindres, at USA ikke har ratificeret de internationale konventioner og har oprettet deres egen ordning for erstatningsansvar ved forureningskader.

De vigtigste elementer i den gældende ordning under de internationale konventioner er som følger:

- skibsejeren har et objektivi ansvar, som imidlertid begrænses pr. begivenhed til et beløb, der afhænger af skibets tonnage; der er også indført en ordning med obligatorisk ansvarsforsikring
- der kan ikke rejses yderligere krav om erstatning for forureningskader over for ejeren, befragteren eller andre involverede parter med mindre det kan påvises, at skaden var forsætlig eller at den skyldes grov uagtsomhed.
- olieindustrien finansierer en garantifond, (International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC), gennem bidrag, der beregnes ud fra olieimporten. IOPC træder til når den tilbudte skadeserstatning i ovennævnte afsnit ikke er tilstrækkelig. Fonden kan imidlertid maksimalt yde en erstatning på ca. 200 mio. USD.

Ordningen, som konventionerne har skabt, har vist sig at være ganske effektiv og den har betydet, at adskillige erstatningskrav har kunnet behandles på tilfredsstillende vis.

Tredive år efter indførelsen er der nu et udtrykt behov for en mere gennemgribende revision af det nuværende system. Erika-ulykken fremhævede flere mangler, som må afhjælpes.

Efter ulykken fremstod især følgende mangler:

- Den maksimale erstatning er helt utilstrækkeligt. Skaderne efter Erika-ulykken vil efter al sandsynlighed langt overstige maksimumbeløbet, hvilket betyder, at de skadelidte ikke får fuld dækning for deres tab. I sin meddelelse om sikker olietransport til søs, anførte Kommissionen, at det maksimale erstatningsbeløb må hæves til 1 mia. USD, som det er tilfældet i USA, så man kan garantere, at der er tilstrækkelig dækning ved eventuelle olieforureningsulykker ud for EU's kyster.
- Ordningen indeholder ingen incitamentter til beslutningstagere inden for søfartsindustrien til at levere og benytte skibe af god kvalitet til denne type transporter, der i sig selv er farlige.
- Erstatningsprocedurerne er udviklede, langsomme, og uigennemskuelige.

Den umiddelbare prioritet er at udbedre den første af disse mangler. Det kan ikke accepteres, at europæiske borgere, der har været udsat for de dramatiske følger af en større utilsigtet forureningsulykke, ikke modtager fuld og dækkende erstatning. På internationalt plan drøfter man allerede spørgsmålet om at hæve den maksimale erstatning, men det ser nu ud til at forhøjelsen - hvis den godkendes - stadig vil være helt utilstrækkelig. Kommissionen vil derfor foreslå, at der oprettes en europæisk erstatningsfond for forureningsulykker, der kan supplere erstatningen til de skadelidte, hvis erstatningslofterne i de internationale konventioner overskrides. Erstatningsfonden skal operere i henhold til parallelle procedurer, der supplerer procedurerne under IOPC-fonden (International Oil Pollution Compensation Fund).

Hvad angår de øvrige ovennævnte mangler, bør man ikke vente på, at der vedtages ændringer til konventionen om skibsejerens erstatningsansvar, inden der skrives til handling. Kommissionen vil samle medlemsstaternes myndigheder og organisationer, der repræsenterer den maritime olietransport, med henblik på at nå til en fælles holdning vedrørende ændringer til de internationale konventioner. Kommissionen har allerede meddelt, at den vil fremsætte forslag, der pålægger samtlige andre søtransportoperatører, også befragterne, et ansvar. Hvis de internationale organer ikke accepterer en sådan ændring, vil Kommissionen stille forslag om en generel ordning for erstatningsansvar på fællesskabsplan. Ordningen kunne eventuelt fastsætte et objektivt ansvar i tilfælde af uagtsomhed.

På denne baggrund må det understreges, ifølge hvidbogen om erstatningsansvar for miljøskader af 9. februar 2000, at en ændret ordning for erstatningsansvar for maritime olieforureningsulykker også skal behandle skader på dyrelivet og biodiversiteten.

3) Mod en europæisk struktur for sikkerhed til søs

I løbet af nogle få år er der vedtaget en lang række retsakter. Medlemsstaterne må gennemføre reglerne effektivt og ensartet, særligt ved at konsolidere procedurer og praksis i forbindelse med havneinspektioner og den tekniske kontrol af skibenes tilstand.

For at hjælpe Kommissionen med at kontrollere, at reglerne gennemføres effektivt og harmonisk i EU, overvejer Kommissionen at oprette en dertil beregnet "struktur", eventuelt i form af et "europæisk agentur for sikkerhed til søs", som foreslået af Europa-Parlamentet.

Denne struktur eller dette organ skulle støtte medlemsstaternes og Kommissionens indsats for at gennemføre og kontrollere fællesskabslovgivningen og evaluere effektiviteten af de gældende foranstaltninger. Det skulle også medvirke ved tilpasninger af fællesskabslovgivningen til den tekniske udvikling og kunne indsamle og analysere faktuelle eller statistiske data, samt udføre punktuelle evaluering- eller revisionsopgaver, som led i gennemførelsen af fællesskabslovgivningen.

Organet kunne mere specifikt få følgende opgaver:

- teknisk bistand ved udarbejdelsen af forslag til ændring af fællesskabslovgivningen, især med henblik på udviklingen i de internationale regler
- inspektion på stedet af de vilkår under hvilke medlemsstaterne foretager havnestatskontrol
- indsamling af data og udnyttelse af databaser om sikkerheden til søs (særligt udviklingen af EQUASIS-databasen)
- opgaver i forbindelse med overvågning af søfarten og administration af oplysninger vedrørende skibstrafikken
- evaluering og revision af klassifikationselskaber
- deltagelse i eller koordinering af efterforskningsaktiviteter i forbindelse med ulykker til søs
- bistand til ansøgerlandene med henblik på at vurdere, om søfartsmyndighederne opfylder deres forpligtelser som flagstater såvel som havnestater.

Som anført i Kommissionens meddelelse af 21. marts 2000, vil forslagene om sikkerheden for søfarten og det europæiske organ eller anden struktur foreligge inden årets udgang. De vil umiddelbart blive efterfulgt af et forslag om erstatningsansvar. Samlet vil alle disse tiltag, herunder den første pakke med kortfristede foranstaltninger, udgøre et sammenhængende hele, som burde forbedre sikkerheden til søs betydeligt i EU's farvande og havne. Rådet og Europa-Parlamentet anmodes om at give deres undersøgelser høj prioritet, så forslagene hurtigt kan udmønte sig i konkrete handlinger.