

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

2. maj 2006

Kommissionens forslag til direktiv om opfyldelse af kravene til flagstater - KOM(2005) 586 af 23. november 2005

Resumé

Hensigten med forslaget er at sikre, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser efter FN's Internationale Søfartsorganisations (IMO's) internationale konventioner om sikkerhed til søs. Forslaget fastsætter krav om ratifikation af en række internationale konventioner og ensartet gennemførelse heraf. Forslaget indfører desuden nye foranstaltninger som eksempelvis supplerende syn for visse skibe og gennemførelse af kvalitetsstyringssystemer i de nationale administrationer.

Forslaget skønnes at få lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Forslaget skønnes desuden at indebære konsekvenser for erhvervet i form af merudgifter på ca. 2 mio. kr. årligt samt løbende administrative konsekvenser på ca. 50-100.000 kr. årligt.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 23. november 2005, som en del af den 3. søsikkerhedspakke, fremlagt forslag til et direktiv om opfyldelse af kravene til flagstater. I modsætning til de to tidligere søsikkerhedspakker (ERIKA I og ERIKA II) er denne 3. søsikkerhedspakke ikke fremlagt som opfølgning på en konkret større ulykke. Formålet med pakken er fortsat at søge at øge sikkerheden til søs.

Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 24. februar 2006. Forslaget har hjemmel i traktatens artikel 80, stk. 2. Direktivet kan vedtages med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen i artikel 251.

Forslagets formål er at sikre, at medlemsstaterne effektivt og konsekvent opfylder deres forpligtelser ifølge FN's internationale søfartsorganisations konventioner om sikkerhed til søs, der fastsætter en række globale regler for søfarten. Princippet om medlemsstaternes pligt til at overholde krav i internationale konventioner om sikkerhed til søs følger endvidere af gældende direktiv 94/57/EF med senere ændringer¹.

¹ Rådsdirektiv 94/57/EF (med senere ændringer) om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe, og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse hermed, jf. artikel 3, stk. 1.

Sigtet med forslaget er at forbedre sikkerheden og forebygge forurening fra skibe, der sejler i international fart under et medlemsstatsflag. Forslaget indebærer derfor krav om, at medlemsstaterne ratificerer en række gældende IMO konventioner og efterlever IMO's (frivillige) kode for gennemførelse af retligt bindende IMO instrumenter².

Medlemsstaterne forpligtes dermed blandt andet til at sikre, at procedurer for registrering og inspektion af skibe overholdes, at skibe opfylder internationale regler og standarder, at kontrol- og overvågningssystemer implementeres, at eventuelle overtrædelser af internationale regler strafsanktioneres, samt at en række nærmere angivne retningslinier for medlemsstaternes indsats, hvor et skib tilbageholdes ved havnestatskontrol³, overholdes. Medlemsstaterne pålægges ligeledes at gennemføre undersøgelser af ulykker og at sikre, at skibe er tilstrækkeligt bemanded i henhold til IMO's principper for sikker bemanning⁴.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne ligeledes tildele sine administrationer tilstrækkelige ressourcer og sikre, at skibsinspektører og øvrige ansatte beskæftiget med sikkerhed og forureningsforebyggelse gennemgår nødvendig uddannelse og besidder tilstrækkelige kvalifikationer svarende til de opgaver, de udfører, og til flådens størrelse og karakter. Medlemsstaterne skal løbende forbedre og årligt evaluere deres effektivitet som flagstater, samt orientere Kommissionen herom.

Forslaget forpligter også medlemsstaterne til at iværksætte en række nye foranstaltninger, herunder eksempelvis at etablere og føre en særlig skibsdatabase, som skal indeholde en række nærmere bestemte oplysninger, og hvortil Kommissionen skal have adgang. Medlemsstater, som har uddelegeret opgaver til klassifikationsselskaber⁵, forpligtes til at sikre, at der etableres en direkte internetforbindelse mellem administrationerne og selskaberne, og at der gennemføres nye supplerende syn på visse nærmere definerede skibe. Synene vedrører for Danmarks vedkommende skibe, som har været i registret i Danmark i under to år, som ikke er blevet inspiceret i havnestatskontrol, eller som har været tilbageholdt i havnestatskontrol.

Med henblik på at sikre, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser, skal der gennemføres uafhængige audits af flagstatsadministrationerne. Disse audits kan under visse betingelser udføres i overensstemmelse med

² IMO resolution A.973 (24) af december 2005 "Code for the implementation of mandatory IMO instruments".

³ Havnestatskontrol er medlemsstatens kontrol af fremmedflagede skibe i sine havne med hensyn til overholdelse af internationale konventioner mv. for skibes sikkerhed, forureningsforebyggelse samt besætningens leve- og arbejdsvilkår om bord.

⁴ IMO resolution A.890 (21) af november 1999 "Principles of safe manning".

⁵ Klassifikationsselskaber er anerkendte organisationer, der er godkendt af myndighederne til at udføre inspektioner, certificere og syne skibe på vegne af medlemslandenes søfartsadministrationer.

IMO's krav til frivillig flagstatsaudit⁶. Forslaget pålægger ligeledes medlemsstaterne at indføre et kvalitetsstyringssystem for sin administration. Systemet skal være i overensstemmelse med ISO 9001:2000-standarderne eller tilsvarende standarder.

Udvalget for sikkerhed til søs og forebyggelse af forurening fra skibe (COSS)⁷ kan ifølge forskriftsproceduren nærmere fastlægge indhold og udvikle konkrete retningslinier for direktivets udmøntning i komiteprocedure. Forslaget skaber herunder mulighed for, at der i komiteprocedure kan vedtages harmoniserede procedurer for anvendelse af undtagelser, harmoniseret fortolkning af spørgsmål, der i IMO konventioner er overladt til medlemsstaternes skøn, samt ensartet fortolkning af IMO konventionernes bestemmelser. Direktivet kan ligeledes ændres i komiteprocedure under hensyn til nye bestemmelser og forpligtelser angående flagstater, der bliver vedtaget på internationalt plan, navnlig i IMO og ILO (FN's Internationale Arbejdsorganisation).

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets behandling af sagen, jf. traktatens artikel 251, er endnu ikke indledt.

3. Nærhedsprincippet

Som begrundelse for forslaget anfører Kommissionen, at forslagets formål, i lyset af skibsfartens internationale karakter, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, idet der ikke eksisterer et internationalt kontrolsystem. Samtidig vurderer Kommissionen, at forskellene på medlemsstaternes implementering af internationale forpligtelser, der påhviler landene som flagstater, berettiger til regulering på fællesskabsplan.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet skibsfarten i vid udstrækning er international.

4. Gældende dansk ret

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

5. Høring

Forslaget har været i høring hos medlemmerne af EF-specialudvalget for skibsfartspolitiske spørgsmål.

⁶ IMO resolution A.974 (24) af december 2005 "Framework and procedures for the voluntary IMO member state audit scheme".

⁷ Udvalget er oprettet ifølge Europa-Parlamentets og Rådets Forordning 2099/2002 af 5. november 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.

Danmarks Rederiforening har tilkendegivet, at det arbejde, der foregår i IMO vedrørende flagstaternes forpligtelser, er af stor betydning for forbedring af sikkerheden til søs. Rederiforeningen er af den opfattelse, at idet harmonisering af EU landenes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til en række IMO konventioner alene omfatter EU's medlemslande, kan forslaget være medvirkende til at skabe ulige konkurrencevilkår. Derfor er det rederiforeningens opfattelse, at initiativer på dette område skal ske globalt ved bindende regler, som fastsættes i IMO.

Danske Maritime har tilkendegivet, at det forekommer rimeligt, om der kunne indføres en nem procedure for ratifikation af konventioner, der allerede er gennemført i EU-retten.

6. Andre landes holdninger

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

Det må dog forventes, at flere lande vil forholde sig skeptiske til forslaget. Baggrunden er dels uklarhed om forslagets rækkevidde, herunder de konsekvenser forslaget vil få for EU medlemsstaternes suverænitet samt kompetence i forhold til IMO, dels behovet for at sikre europæisk skibsfarts globale konkurrenceevne.

7. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man som udgangspunkt positiv over for intentionen i forslaget om at sikre, at internationale konventioner ratificeres, og dermed også sikre, at flagstaterne overholder deres forpligtelser i henhold de internationale konventioner. Fra dansk side har man bidraget aktivt til arbejdet i IMO om frivillige flagstatsaudits og etablering af IMO's frivillige kode for gennemførelse af retligt bindende IMO instrumenter, idet det fremmer kvalitetsskibsfart globalt.

Fra dansk side har man ikke taget endelig stilling til, om det er hensigtsmæssigt at gøre IMO's kode obligatorisk ved en EU retsakt. Hvis man skal gå den vej, som Kommissionen foreslår, er der behov for en række afklaringer og præciseringer af både mere principiel og konkret karakter bl.a. vedrørende forslagets rækkevidde, omfanget af kompetenceafgivelse samt konsekvenserne af, at Kommissionen får mulighed for direkte at stille krav til en medlemsstats anvendelse af ressourcer.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes på det foreliggende grundlag at få lovgivningsmæssige konsekvenser blandt andet i forbindelse med de nye supplerende syn og udnyttelse af den eksisterende hjemmel ved eventuel indførelse af brugerbetaling.

Forslaget skønnes derudover at kunne få lovgivningsmæssige konsekvenser i det omfang, at fortolkninger mv. af krav i internationale konventioner, eller som Søfartsstyrelsen har truffet beslutning om, ændres.

Forslaget skønnes at få statsfinansielle konsekvenser vedrørende de foreslåede nye foranstaltninger, herunder etablering af den særlige skibsdatabase, udførelse af supplerende syn, indførelse af et kvalitetsstyringsystem samt udarbejdelse af evalueringer og afrapporteringer til Kommissionen. Disse foranstaltninger indebærer statsfinansielle konsekvenser, som vil skulle afholdes inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets ramme, og i denne forbindelse vil der skulle tages stilling til, om omkostningerne ved foreslåede nye syn af skibe – i lighed med andre syn – vil blive dækket via brugerbetaling. De statsfinansielle konsekvenser vil blive konkretiseret nærmere i forbindelse med præcisering af direktivet.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om gennemførelse af supplerende syn kan indebære økonomiske konsekvenser for søfartserhvervet. De supplerende syn skønnes at omfatte i størrelsesordenen ca. 60 større last- og fiskeskibe, hvormed de økonomiske konsekvenser for erhvervet vil udgøre i størrelsesordenen ca. 2 mio. kr. årligt ved et krav om betaling for syn.

I det omfang fortolkninger af krav i internationale konventioner, som er indført i dansk ret, eller som Søfartsstyrelsen har truffet beslutning om, ændres som følge af harmoniseringer, kan forslaget desuden medføre samfundsøkonomiske konsekvenser, idet det på sigt kan indebære nye krav, som erhvervet skal opfylde. Tilsvarende skønnes der i det omfang, at forslaget konkretiseres, at kunne blive behov for en justering af opgørelsen af de økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget om at udføre supplerende syn skønnes at medføre løbende administrative konsekvenser for erhvervet på i størrelsesordenen ca. 50-100.000 kr. årligt. I det omfang, at forslaget yderligere konkretiseres, kan der blive behov for en justering af dette skøn.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.