

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

29. juni 2023
2023 - 8153
idvith

Forslag til ændring af direktiv 2009/18/EF om de grundlæggende principper for undersøgelse af ulykker i søtransportsektoren, KOM (2023) 270 Final

Nyt notat.

1. Resumé

Direktivforslaget blev offentliggjort i dansk sprogversion den 5. juni 2023.

Med forslaget tilsigter Kommissionen at opdatere og præcisere grundlaget for undersøgelse af ulykker til søs i det maritime kommercielle segment. Dette for at fremme læring fra ulykker og forebyggelse af tilsvarende fremadrettet.

Med forslaget indarbejdes tillige de erfaringer og den udvikling, der er sket i den internationale regulering siden revisionen i 2009. Herunder falder navnlig den Internationale Kode for ulykkes undersøgelse¹, som er udarbejdet af FN's søfartsorganisation IMO (International Maritime Organization).

EU-reguleringen er imidlertid mere omfattende end de internationale regler. Således fastlægges det, at EU-medlemslandene skal etablere uafhængige undersøgelsesenheder, som via national regulering informeres om maritime ulykker og hændelser. De uafhængige undersøgelsesenheder skal herefter foranledige en undersøgelse af maritime ulykker efter fælles retningslinjer og metoder. For alvorlige ulykker skal der udarbejdes og offentliggøres sikkerhedsundersøgelsesrapporter herom. Med henblik på erfaringsopsamling skal alle ulykker og hændelser tillige registreres i en fælles EU-database.

Med direktivforslaget lægges op til, at maritime ulykkesundersøgelser skal forestås af en selvstændig myndighed. For at kunne udføre en grundig og dækkende ulykkesundersøgelse skal de involverede ulykkesundersøgere således have vide beføjelser. De skal eksempelvis have fornøden adgang til et ulykkessted, kunne kræve nødvendig dokumentation udleveret, og de skal

¹ Code of International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code)

kunne udspørge skaderamte og vidner. En struktur, som allerede er gennemført for den Danske Maritime Havarikommission (Danish Maritime Accident Investigation Board - DMAIB). Hertil skal de ressourcemæssige rammer sikres, og denne myndigheds virke skal kvalitetssikres og certificeres.

Fokus har i det nuværende direktiv været på last- og passagerskibe samt større fiskeskibe. Det er imidlertid en erkendelse, at mange ulykker finder sted på mindre fiskeskibe. Kommissionen foreslår derfor, at alvorlige ulykker på fiskeskibe under 15 meter tillige skal undersøges.

Endelig lægger forslaget op til, at EU's søsikkerhedsagentur, EMSA, i større omfang skal tilbyde uddannelse af ulykkesundersøgere og yde teknisk og operationel bistand til medlemslandene.

Regeringen er positiv over for at opdatere grundlaget for ulykkesundersøgelse til søs, herunder at grundlaget på EU-plan kommer til at omfatte mindre fiskeskibe, hvilket allerede er tilfældet i Danmark. Regeringen støtter forslaget om, at nationale ulykkesundersøgelser skal udføres af en selvstændig myndighed og hvile på et egnet kvalitetsstyringssystem. Proportionaliteten i forslaget om, at systemet tillige skal certificeres, skal yderligere drøftes og afvejes i lyset af, at flere medlemslande (herunder Danmark) har relativt små ulykkesundersøgelsesenheder, hvorfor en certificering kan forekomme ressource tung. Regeringen vil herudover arbejde for at få området for ulykkesundersøgelse afgrænset til hændelser, der sker i direkte forbindelse med maritime transport- og arbejdsopgaver til søs.

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 1. juni 2023 en maritim sikkerhedspakke, der indeholder forslag til revision af fem retsakter:

- Direktiv 2009/21/EF om opfyldelse af kravene til flagstater
- Direktiv 2009/16/EF om havnestatskontrol
- Direktiv 2009/18/EF om undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren
- Direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser og
- Forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af det europæiske agentur for søfartssikkerhed (EMSA)

Hensigten 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 Sø-

fartsorganisation (IMO); at styrke sikkerhed til søs, miljøbeskyttelse og digitalisering; og at fremme tillid og samarbejde mellem medlemslandene, Kommissionen og interessenter.

For ændring af Direktiv 2009/18/EF om de grundlæggende principper for undersøgelse af ulykker i søtransportsektoren blev den danske sprogversion af forslaget fremsendt til Rådet den 5. juni 2023.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 100, stk. 2, ifølge hvilken der fastlægges foranstaltninger på søtransportområdet, og forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget fremsættes som opfølgning på den evaluering, Kommissionen udførte på det maritime transportområde i 2018. Evalueringen viste, at reguleringen havde opnået sit formål, fortsat er relevant og har medført merværdi i form af selvstændige og uvildige undersøgelser af ulykker i den maritime transportsektor. Undersøgelser, som helt overordnet bidrager til bedre viden om sikkerhed til søs og som værktøj til at identificere områder, som fordrer en særlig indsats.

Evalueringen viste yderligere, at der var behov for en opdatering, så direktivet stemmer overens med den udvikling, der er sket i international regulering. Dette drejer sig blandt andet om vedtagelsen af en ny IMO kode særlig for ulykkesundersøgelser², som skal sikres indført i medlemslandene. Evalueringen viste også, at der er særlige udfordringer med visse kategorier af fartøjer, som ikke indgår i det nuværende undersøgelsesregime, herunder fiskeskibe med en længde under 15 meter. Der bliver altså ikke på nuværende tidspunkt foretaget en systematisk undersøgelse af alvorlige ulykker for mindre fiskeskibe i EU-landene. Generelt var der også behov for at præcisere uklare definitioner herunder at tydeliggøre, på hvilken måde forskellige ulykker skal undersøges. Endelig fastlægges tidsrammer for undersøgelser ligesom grøn teknologi inddrages.

Kommissionen fremlægger forslaget som led i en større maritim pakke som tillige tilsigter en revision af havestatskontroldirektivet³ og flagstatsdirektivet⁴.

² Code of International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF om havnestatskontrol.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/21/EF om opfyldelse af kravene til flagstater.

3. Formål og indhold

Med forslaget vil Kommissionen adressere den internationale udvikling i normer for ulykkesundersøgelse, de erfaringer, der er oparbejdet siden det nuværende direktiv trådte i kraft, og det behov, der er konstateret for en harmoniseret tilgang til området.

Konkret foreslås det at:

- i) fastlægge, at ulykkesundersøgelser skal udføres af en myndighed i medlemslandene, da det fordrer vidtgående beføjelser for at kunne undersøge en hændelse på tilstrækkelig vis.
- ii) præcisere, at skibe uden mekaniske fremdrivningsmidler, træskibe af primitiv konstruktion og fritidsfartøjer omfattes, såfremt de anvendes kommercielt.
- iii) udvide området for ulykkesundersøgelser således, at det for meget alvorlige ulykker (dødsulykker og forlis) på fiskeskibe med en længde under 15 skal vurderes, om der skal iværksættes en ulykkesundersøgelse.
- iv) opdatere den fælles EU-regulering så den stemmer overens med den udvikling, der er sket i forhold til internationale regulering på ulykkesundersøgelser og evt. udbygge, hvor det er relevant.
- v) muliggøre, at andre involverede lande kan bidrage med relevant information til en ulykkesundersøgelse.
- vi) pålægge medlemslandene, at alle ulykker rapporteres til den fælles EU-database hertil (EMCIP).
- vii) medlemslandene skal sikre de fornødne ressourcer til maritime ulykkesundersøgelser.
- viii) sikre at ulykkesundersøgelse sker på grundlag af et certificeret kvalitetsstyringssystem.
- ix) pålægge Kommissionen at sikre en kapacitetsopbygning til at støtte ulykkesundersøgelser i de enkelte medlemslande med såvel træning og vejledning som teknisk bistand.

Kommissionen finder, at forslaget vil fremme maritim sikkerhed ved, at erfaringer fra undersøgelser af ulykker til søs inddrages i læring og forebyggelse af tilsvarende ulykker fremadrettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal inddrages i henhold til TEUF artikel 100, stk. 2, ifølge hvilken der fastlægges foranstaltninger på søtransportområdet, og forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet, og det er ikke fastlagt i hvilket udvalg, behandlingen finder sted.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget skal fremme, at maritime ulykkesundersøgelser iværksættes konsekvent i alle EU-lande og på et fælles grundlag. Tilsvarende, at der sker en rapportering til en fælles EU-database, hvorfra medlemslandene og Kommissionen kan udlede læring og tendenser, der fordrer handling.

En individuel tilgang til maritime ulykkesundersøgelser i de enkelte lande vil medføre en større grad af vilkårlighed i såvel omfanget af ulykkesundersøgelser som de fremgangsmåder, der anvendes. En ordning, der ikke sikrer, at ulykkesundersøgelser finder sted i alle medlemslande, kan betyde usikkerhed og forvriddning af det indre marked. Erfaringen med det nuværende direktiv har desuden vist, at fælles rammer fremmer samarbejdet om ulykkesundersøgelser mellem medlemslandene og mulighederne for at drage fælles læring.

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

Regeringen vurderer på den baggrund, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Det nuværende direktiv fastlægger primært rammer for, hvorledes de enkelte medlemslande organiserer maritime ulykkesundersøgelser. Denne ikke-borgerrettede del er ikke indført i national regulering. Den borgerrettede del om pligten til at anmelde søulykker m.v. er gennemført ved bekendtgørelse nr. 638 af 14. juni 2011 om indberetning af søulykker, dødsfald samt hændelser til søs.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Direktivforslaget rettes primært mod myndigheder i medlemslandene. Hertil er det allerede indeholdt i den danske regulering om indberetning af søulykker m.v. fastlagt, at de omhandlede hændelser skal indberettes til Søfartsstyrelsen. Der vurderes derfor ikke at være behov for nye reguleringsmæssige tiltag.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Der vurderes ikke, at de foreslåede ændringer til direktivet medfører nye økonomiske konsekvenser for skibsfarten.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes at medføre statsfinansielle konsekvenser.

Tilpasningen og certificeringen af det kvalitetssystem, som i dag anvendes, forventes at koste 1-2 mio. kr. Hertil kommer et årligt beløb i størrelsesordenen 300.000 kr. til opretholdelse og styring af sikkerhedsstyringssystemet.

Kommissionens forslag om at udvide området for ulykkesundersøgelser af pramme, træskibe af primitiv konstruktion og fritidsfartøjer vurderes at medføre yderligere merudgifter.

Det bemærkes, at det følger af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der er ikke identificeret andre konsekvenser ved forslaget.

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

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i Skibsfartspolitisk Specialudvalg den 7. juni 2023 med frist den 19. juni 2023.

Der er modtaget høringssvar fra CO-Søfart, Danske Rederier og Danske Havne.

CO-Søfart har ikke bemærkninger til forslaget.

Danske Rederier har ikke bemærkninger til forslaget, men er generelt interesseret i at EU opererer med ensartede principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren for at forbedre sikkerheden til søs og beskytte havmiljøet.

Danske Havne har ikke bemærkninger til de overordnede formål med forslaget, som de kan tilslutte sig, men finder det uhensigtsmæssigt, hvis midler til Connecting Europe Facility (CEF) reduceres som følge af styrkelsen af EU's søsikkerhedsagentur, EMSA.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været genstand for forhandlinger, hvorfor de øvrige landes holdninger endnu ikke kendes i detaljer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter arbejdet for at sikre et højt niveau af maritim sikkerhed, bekæmpelse af forurening og beskyttelse af de søfarende.

Konkret er regeringen positiv over for at opdatere grundlaget for ulykkesundersøgelse til søs, herunder at grundlaget på EU-plan kommer til at omfatte mindre fiskeskibe, hvilket allerede er tilfældet i Danmark.

Regeringen støtter forslaget om, at nationale ulykkesundersøgelser skal udføres af en myndighed og hvile på et egnet kvalitetsstyringssystem. Proportionaliteten i forslaget om, at systemet tillige skal certificeres, skal yderligere drøftes og afvejes i lyset af, at flere medlemslande (herunder Danmark) har relativt små ulykkesundersøgelsesenheder, hvorfor en certificering kan forekomme ressourcetung.

Regeringen vil herudover arbejde for at få området for ulykkesundersøgelse afgrænset til hændelser, der sker i direkte forbindelse med maritime transport- og arbejdsopgaver til søs.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser.

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 flerårig finansielle ramme for EU's budget, og at udgifter behandles som led i en samlet prioritering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.