



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.11.2005
COM(2005) 585 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Derde pakket wetgeving ten behoeve van de maritieme veiligheid in de Europese Unie

{SEC(2005)1496}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Derde pakket wetgeving ten behoeve van de maritieme veiligheid in de Europese Unie

(Voor de EER relevante tekst)

De heftige emotionele reactie op de ramp met de PRESTIGE in november 2002 leidde tot een golf van solidariteit in heel Europa en tot een krachtige toezegging van de instellingen en hoogste instanties van de Unie om het na de schipbreuk van de ERIKA in december 1999 ingezette beleid ter versterking van de veiligheid van de scheepvaart voort te zetten en te intensiveren.

In dit verband heeft de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst in Kopenhagen op 12 en 13 december 2002, korte tijd na de ramp met de PRESTIGE, zijn waardering uitgesproken voor “de vastberaden inspanningen die de Europese Gemeenschap en de internationale maritieme organisatie (IMO) sinds het ongeval met de Erika hebben geleverd ten behoeve van meer veiligheid op zee en een betere preventie van verontreiniging” en heeft hij benadrukt dat de Unie “vastbesloten is alle noodzakelijke maatregelen te treffen om een herhaling van soortgelijke rampen te voorkomen”.

Het Europees Parlement toont zich al even vastberaden. In zijn resolutie over de verbetering van de veiligheid op zee die op 27 april 2004 werd aangenomen naar aanleiding van de werkzaamheden van de Tijdelijke commissie voor de verbetering van de veiligheid op zee (MARE)¹, heeft het benadrukt dat de ondernomen inspanningen moeten worden voortgezet.

In deze resolutie wordt met name de nadruk gelegd op een aantal door het Europees Parlement gevraagde concrete maatregelen die de maritieme veiligheid op internationaal en Europees niveau moeten versterken, meer bepaald door:

- de totstandbrenging van een “Europese ruimte van veiligheid op zee”, met als hoekstenen een verbod op vaartuigen die niet aan de normen voldoen en de introductie van een aansprakelijkheidsregeling voor de hele zeevervoersbranche en de voor de maritieme veiligheid verantwoordelijke overheidsinstanties;
- het opzetten van een operationeel kader dat het mogelijk maakt effectiever op te treden bij ongevallen en de potentiële gevolgen daarvan te beperken, en met name een beter gebruik te maken van de toevluchtsoorden voor schepen in nood;
- verbetering van de dekking voor door ongevallen veroorzaakte schade via verscherpte eisen inzake verplichte verzekering en vergoeding;
- intensivering van de samenwerking en bevestiging van het principe van onafhankelijke onderzoeken naar scheepsongevallen;
- strenger toezicht op de schepen, via een strikte uitoefening van de havenstaatcontrole en een nauwlettender follow-up van de activiteiten van classificatiemaatschappijen.

¹ http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/default_en.htm

De rampen met de ERIKA en de PRESTIGE hebben daadwerkelijk geleid tot een aanzienlijke aanscherping van de veiligheidsregels op Europees niveau en in bepaalde gevallen tot een aanzienlijke verlaging van bepaalde specifieke risico's, onder andere bij het vervoer van zware olie in enkelwandige tankers.

Deze inspanningen moeten worden voortgezet en opgevoerd. Bij de keuze van de te volgen aanpak moet rekening worden gehouden met het belang van de maritieme sector voor het Europese concurrentievermogen.

Het is in dit verband dat de Commissie, in aansluiting op de pakketten “ERIKA-I” en “ERIKA-II”², een derde wetgevingspakket ter versterking van de maritieme veiligheid voorstelt dat terzelfder tijd de concurrentiepositie van onze vlaggen moet verbeteren. Dit pakket spoort volledig met de strategische doelstellingen van de Commissie voor de periode 2005-2009³. Bij de presentatie van haar visie op “Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid”, heeft de Commissie namelijk met nadruk gesteld dat de levenskwaliteit van de burgers een beleid vereist dat de risico's waarmee zij worden geconfronteerd, onder andere met betrekking tot scheepsongevallen, beheerst en beperkt. De thans door de Commissie voorgestelde maatregelen doen recht aan dit principe.

Op een algemener niveau tenslotte fungeert het derde pakket als ondersteuning voor het onderdeel veiligheid van het geïntegreerde Europese maritieme beleid dat thans wordt ontwikkeld en waarvan de contouren nader zullen worden geschetst in het aangekondigde Groenboek over het toekomstige maritieme beleid van de Unie: een visie op oceanen en zeeën, dat in de eerste helft van 2006 zal verschijnen. Dit geïntegreerde beleid zal erop gericht zijn tot een juist evenwicht te komen tussen de economische, sociale, milieu-, veiligheids- en beveiligingsaspecten van de ontwikkeling van de activiteiten in zeeën en oceanen, zodat zowel behoud van hulpbronnen als verbetering van het concurrentievermogen, de groei op lange termijn en de werkgelegenheid in de maritieme sector mogelijk worden gemaakt.

I. DE EUROPESE UNIE ZET IN OP EEN CONCURREREND EN VEILIG ZEEVERVOER VAN HOGE KWALITEIT

Door haar geografische situatie en geschiedenis en door de toenemende mondialisering van het handelsverkeer is de Europese Unie voor de ontwikkeling van haar economie in sterke mate aangewezen op het zeevervoer. Illustratief in dit verband zijn de volgende feiten:

- Bijna 90% van de externe handel, uitgedrukt in goederenvolume, van de Unie en meer dan 40% van haar interne handelsverkeer verloopt over zee.
- Circa 1 miljard ton aardolie wordt jaarlijks in de havens van de Unie aangevoerd of door de haar omringende wateren vervoerd.
- De aan ingezetenen van de Europese Unie toebehorende scheepvaartmaatschappijen controleren bijna 40% van de wereldvloot en het leeuwendeel van de externe handel van de

² COM(2000) 142 en COM(2000) 802. De pakketten ERIKA-I en ERIKA-II zijn bedoeld als versterking van de bestaande wetgeving, met name op het gebied van havenstaatcontrole, maar omvatten ook nieuwe maatregelen, onder andere inzake het versneld uit de vaart nemen van enkelwandige schepen, follow-up van het scheepsverkeer, herstel van milieuschade en de oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid dat de Commissie en de lidstaten moet assisteren bij de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving.

³ COM(2005) 12 van 26.1.2005.

EU, de belangrijkste handelsmacht ter wereld, wordt verzorgd door schepen die onder controle staan van uit de Unie afkomstige economische actoren.

- De maritieme sector in ruime zin, inclusief met name scheepsbouw, havens, visserij en daarmee samenhangende industrieën en diensten (verzekeringen, banken, enz.), geeft werk aan ongeveer 3 miljoen personen in de Europese Unie.

Het is dus van essentieel belang dat de Europese Unie beschikt over een vloot en een maritieme sector met een goede concurrentiepositie die haar economische toekomst zeker kunnen stellen en haar slagvaardigheid op internationaal niveau kunnen ondersteunen. Reeds vele jaren voert de Europese Unie een actief beleid ter ondersteuning van het concurrentievermogen van haar vloot; aan dit beleid wordt op verschillende manieren invulling gegeven:

- via regelgeving, namelijk de communautaire richtsnoeren voor steunmaatregelen van de staten ten behoeve van de maritieme sector, die in 2004 werden herzien en die met name bedoeld zijn om een impuls te geven aan het opnieuw onder Europese vlag brengen van schepen als garantie voor meer kwaliteit en veiligheid,
- via overeenkomsten, zoals de bilaterale en internationale maritieme akkoorden ter bevordering van de vrije en niet-discriminerende toegang voor exploitanten uit de Unie tot de internationale markt voor zeevervoerdiensten,
- via steunverlening, met name in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk, voor de totstandbrenging van haven- en haventoegangsinfrastructuur, de bevordering van innovatieve diensten via het Marco Polo-programma en de ontwikkeling van het onderzoek op maritiem gebied.

Het kwaliteitsniveau van de door de exploitanten zelf verleende maritieme diensten is ook een kernelement van het concurrentievermogen van de sector. De maatregelen die door de Commissie worden voorgesteld naar aanleiding van de rampen met olietankers die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan, moeten dan ook worden gezien als een integrerend onderdeel van het streven naar een sterkere maritieme sector van hoge kwaliteit en als een kans die door de beste exploitanten moet worden aangegrepen om vastere voet te krijgen op de internationale markt.

Door middel van het derde maritieme pakket draagt de Commissie bij aan het functioneren van een transparante maritieme sector waarbij op communautair en internationaal niveau geleidelijk een gelijk speelveld voor de maritieme markt tot stand wordt gebracht ten behoeve van de Europese exploitanten. Zij zal erop toezien dat de bestaande regels strikt worden toegepast en zal zich blijven inzetten voor het in dit verband ingezette kruisbestuivingsproces tussen het internationale regelgevingskader en de communautaire wetgeving, dat eveneens een bijdrage levert aan de totstandbrenging van eerlijke concurrentie op mondiaal niveau, hetgeen onmisbaar is voor de handhaving van de huidige kwaliteit van de scheepvaart onder Europese vlag; daartoe onderneemt zij de volgende acties:

- een strikte controle op de omzetting en toepassing van de communautaire wetgeving inzake maritieme veiligheid. Om de lidstaten te dwingen hun verplichtingen na te komen, maakt de Commissie gebruik van de middelen die haar door het Verdrag worden geboden. In dat verband heeft zij tegen de in gebreke blijvende lidstaten

inbreukprocedures ingeleid die in een aantal gevallen reeds in veroordelingen door het Hof van Justitie hebben geresulteerd;

- versterking van de aanwezigheid van de Gemeenschap binnen internationale fora en haar actieve deelname daaraan.

De Commissie is voornemens om met name te blijven werken aan een uniforme en strikte toepassing van de onder auspiciën van de IMO vastgestelde internationale regels, en deze te intensiveren. Een soortgelijke aanpak zal worden gevolgd ten aanzien van de door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) aangenomen regels, in het kader van de lopende herziening van de onder auspiciën van die organisatie vastgestelde overeenkomsten. Bij dit proces heeft de uitstekende samenwerking met de sociale partners het mogelijk gemaakt aanzienlijke vooruitgang te boeken met betrekking tot de nieuwe overeenkomst die de Commissie voornemens is in communautair recht om te zetten.

Voorts heeft de Commissie, bij de opstelling van het derde wetgevingspakket inzake maritieme veiligheid, een bijdrage willen leveren tot de doelstellingen van de Lissabon-strategie door verbetering en vereenvoudiging van bestaande wetgeving, zoals de richtlijn inzake havenstaatcontrole en die inzake classificatiemaatschappijen, die reeds herhaaldelijk zijn gewijzigd. Daarmee wordt met name beoogd de communautaire regelgeving begrijpelijker en doeltreffender te maken, iets waarvan de Europese burgers en de zeevervoerexploitanten als eersten zullen profiteren.

Bij de tenuitvoerlegging van de in dit pakket vervatte maatregelen zal te zijner tijd het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid worden betrokken dat is opgericht bij Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad⁴. In een aantal van deze maatregelen is overigens reeds voorzien bij de huidige verordening. Andere zullen aan bod komen in een voorstel tot wijziging van de verordening tot oprichting van het Agentschap dat de Commissie voornemens is de komende maanden in te dienen.

Tot besluit zal door consolidatie van de regels, verbetering van de doeltreffendheid van de maritieme administraties, gerichte controles op schepen met een hoog risicoprofiel en vermindering van de controles op schepen met een laag risicoprofiel een aanzienlijke bijdrage worden geleverd aan het concurrentievermogen van onze maritieme sector. Veiligheid mag niet los worden gezien van competitiviteit.

II. TOEPASSING VAN DE BESTAANDE REGELS VEREIST EEN INSPANNING

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de communautaire richtlijnen en verordeningen.

Zoals door het Europees Parlement in zijn resolutie van 27 april 2004 is benadrukt, “zijn met de wetgeving naar aanleiding van de Erika en de Prestige belangrijke maatregelen genomen om de scheepvaart in Europese wateren veiliger te maken en dient een snelle en volledige invoering en strenge handhaving van de Europese regels door de lidstaten dan ook voorop te staan.”.

De Commissie is vastbesloten hoge prioriteit te geven aan een correcte uitvoering van de communautaire wetgeving inzake maritieme veiligheid door de lidstaten. Zij heeft, met hulp

⁴ PB L 208 van 5.8.2002, blz. 1.

van het Europees Agentschap voor de maritieme veiligheid, een specifiek programma opgezet voor controle op de conformiteit en de praktijktoepassing van de bestaande regelgeving inzake maritieme veiligheid (2005-2007). Dit programma heeft reeds geleid tot een toename van het aantal inbreukprocedures tegen in gebreke blijvende lidstaten. Op 30 september 2005 waren 68 procedures op het gebied van maritieme veiligheid, inclusief die met betrekking tot niet-kennisgeving en klachten, in behandeling.

De omzetting door de lidstaten van de in het kader van de “ERIKA”-pakketten vastgestelde richtlijnen is aanzienlijk verbeterd (momenteel lopen er slechts 3 gevallen voor het Hof van Justitie). Voor recentere wetgeving daarentegen is de situatie nog niet bevredigend (31 procedures geopend). Bovendien blijft de Commissie bezorgd over de kwaliteit van sommige nationale teksten, met name ter omzetting van de richtlijnen “havenstaatcontrole” en “installaties voor het in ontvangst nemen van afvalstoffen”, waarover thans 12 procedures in behandeling zijn. Met betrekking tot dezelfde richtlijnen bevinden zich op dit ogenblik 19 gevallen van onjuiste toepassing van de nationale regelgeving in verschillende lidstaten in diverse stadia van behandeling.

III. VERSTERKING VAN DE MARITIEME VEILIGHEID EN PREVENTIE VAN VERONTREINIGING DOOR SCHEPEN: EEN NOODZAAK.

In de door de ongevallen met de ERIKA en de PRESTIGE ontstane noodsituatie moest de Europese Unie zorgen voor een “defensieve” regeling die Europa moest beschermen tegen het risico van ongevallen en verontreiniging. De Europese Unie is soms koudwatervrees verweten in vergelijking met de Verenigde Staten die, met name door middel van de OPA 90 (Oil Pollution Act), unilateraal hebben gereageerd op de ramp met de Exxon Valdez⁵. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de Europese situatie niet vergelijkbaar is met die van de Verenigde Staten. Het fundamentele probleem van Europa is het transitvervoer buiten de jurisdictie van de lidstaten door onder de vlag van derde landen varende risicoschepen: ongeveer 200 miljoen ton ruwe olie en olieproducten⁶ passeert zo jaarlijks voor onze kusten zonder dat enige controle in een haven van de Unie kan worden uitgevoerd.

De onveiligheid op zee heeft echter diepliggende oorzaken, die te maken hebben met de typische kenmerken van het vervoer over zee en de wijze waarop dit functioneert. Alleen een slagvaardiger beleid zal voor een omslag kunnen zorgen en duurzaam gezonde concurrentievoorwaarden kunnen scheppen voor exploitanten die de internationale regels naleven.

Versterking op internationaal en regionaal niveau van de regels met betrekking tot de maritieme veiligheid blijft om verschillende redenen van het grootste belang.

- Uit alle beschikbare gegevens blijkt namelijk dat niet aan de normen beantwoordende schepen en goedkope vlaggen het onverminderd goed doen. Volgens recente gegevens van de OESO voldoet 10 à 15% van de wereldvloot, namelijk 5 000 à 7 500 schepen, niet aan de internationale veiligheidsnormen.

⁵ Door het stranden van de Amerikaanse olietanker "Exxon-Valdez" op 24 maart 1989 is 40 000 ton ruwe olie op de kusten van Alaska terechtgekomen.

⁶ Dit is een kwart van de Europese import over zee. Deze bedraagt 800 miljoen ton en vertegenwoordigt 90% van de totale import.

- Voorts laten de statistieken in het memorandum van Parijs⁷ een toename zien van het aantal tekortkomingen dat bij scheepsinspecties wordt geconstateerd⁸, met name wat betreft het menselijke aspect en het scheepsbeheer⁹. Deze cijfers wijzen er nog maar eens op dat de terechte bezorgdheid over de milieurisico's er niet toe mag leiden dat de zware tol die de onveiligheid op zee van zeelieden eist, uit het oog wordt verloren.
- Het extracommunautaire handelsverkeer in goederen over zee is de afgelopen vijf jaar toegenomen, zowel qua volume als qua waarde. Europa heeft nog steeds te maken met de hoogste scheepvaartdichtheid, ook al is sinds de uitbreiding van de Unie het aantal schepen in transit teruggelopen. Bovenal zijn nieuwe verkeersstromen ontstaan: zo heeft Rusland grote olieterminals gebouwd die tot een spectaculaire stijging van het zeeverkeer in de Finse Golf hebben geleid. In 2000 werd circa 40 miljoen ton ruwe aardolie en aardolieproducten via de Finse Golf vervoerd. Volgens de huidige ramingen zou dit cijfer in de periode tot 2010 kunnen oplopen tot 100 à 120 miljoen ton.
- De bescherming van de Middellandse Zee tegen het risico van verontreiniging door uit de Zwarte Zee afkomstige schepen blijft een bron van zorg. In 2002 zijn 7400 tankers met in totaal 122 miljoen ton olie aan boord door de Bosporus gevaren. Het risico zal waarschijnlijk nog groter worden naarmate de aardolieproductie in de regio rond de Kaspische Zee toeneemt: ervan uitgaande dat alle projecten voor de aanleg of uitbreiding van oliepipleidingen worden uitgevoerd, zal in 2015 de capaciteit voor de export van olie uit de Kaspische regio tot aan de terminals aan de Zwarte Zee 2,4 miljoen vaten per dag bedragen. Uit deze ontwikkelingen, waarover de landen in Noord-Europa en het mediterrane gebied zich zorgen maken, blijkt dat het onderdeel "maritieme veiligheid" van de dialoog tussen de Gemeenschap en de buurlanden moet worden ontwikkeld en geïntensiveerd, met name bij de totstandbrenging van de Gemeenschappelijke Economische Ruimte tussen de EU en Rusland, alsook via het Europese nabuurschapsbeleid¹⁰, dat een kader aanreikt voor de betrekkingen tussen het uitgebreide Europa en zijn burens. Overeenkomstig deze strategie zijn met de partnerlanden aan de Zwarte Zee en de Middellandse Zee actieplannen afgesproken die verschillende maatregelen omvatten om de samenwerking betreffende het beleid inzake maritieme veiligheid te intensiveren en de tenuitvoerlegging van de normen met betrekking tot de haven- en vlaggenstaten doeltreffender te laten verlopen.
- De door de Commissie uitgevoerde audits van de op communautair niveau erkende classificatiebedrijven hebben aangetoond dat de gevolgde aanpak moet worden geïntensiveerd om te waarborgen dat de veiligheid van schepen permanent op basis van de hoogste normen wordt geverifieerd.
- Ten slotte dragen maritieme exploitanten krachtens de internationale overeenkomsten slechts een beperkte aansprakelijkheid. Dit in andere sectoren zeldzame privilege kan ertoe bijdragen dat de actoren in de maritieme keten hun verantwoordelijkheidsbesef verliezen. De inspanningen die reeds zijn gedaan om de maximale schadeloosstelling voor slachtoffers te verhogen zijn ontoereikend, ook al is het optrekken, op initiatief van

⁷ <http://www.parismou.org>

⁸ Bijna 72 000 in 2003 tegen minder dan 58 000 in 1998.

⁹ Tussen 2001 en 2003 is een toename van het aantal tekortkomingen inzake opleiding en certificering van zeelieden en inzake veiligheidsbeheerssystemen (ISM) met 152% resp. 186% geconstateerd.

¹⁰ COM(2004) 373 van 12.5.2004.

Commissie, van het in het kader van het FIPOL¹¹ geldende plafond van circa 240 miljoen naar 900 miljoen euro een aanzienlijke verbetering.

IV. GOEDE SAMENWERKING TUSSEN DE GEMEENSCHAP EN DE INTERNATIONALE INSTANTIES

De Commissie onderkent ten volle de meerwaarde van een internationale aanpak op het gebied van maritieme veiligheid. Deze blijft over het algemeen de voorkeur genieten boven regionaal optreden wanneer daardoor een voldoende hoog beschermingsniveau kan worden bereikt. Helaas beschikt de Europese Unie, ondanks de uitbreiding, op internationaal niveau niet over de invloed die zij op grond van haar vloot en van haar maritieme belangen zou moeten hebben. Deze situatie is te wijten aan het feit dat de Europese Unie binnen de IMO geen juridische status heeft. Bijgevolg deelt de Commissie volledig de door het Europees Parlement in zijn MARE-resolutie uitgesproken wens dat de Raad namens de Unie het lidmaatschap van de IMO aanvraagt, hetgeen zij reeds in 2002 had voorgesteld.

Conclusie

Het derde pakket maritieme veiligheid steunt op een samenhangend geheel van maatregelen waarvan een groot aantal elementen onderling afhankelijk is. Het geeft concreet gevolg aan de verzoeken van het Europees Parlement, de Europese Raad en de ministers, bijeen in de Raad Vervoer of de Interministeriële Conferentie van Vancouver van november 2004 over de havenstaatcontrole.

Deze verzoeken zijn meer dan louter een reactie op een specifiek ongeval. Zij beogen een grondige hervorming van de huidige praktijk in het zeevervoer en benadrukken, volgens de formulering van het Europees Parlement in zijn resolutie van 27 april 2004, de behoefte aan “een omvattend en coherent Europees maritiem beleid, gericht op de totstandkoming van een Europese ruimte van veiligheid op zee”. Bovendien zal dit nieuwe wetgevingspakket, net zoals de vorige, bijdragen tot het behalen van de doelstellingen van de Thematische Strategie voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu waarin is voorzien bij het Zesde Milieuactieplan.

De maatregelen in dit derde pakket helpen deze doelstelling te bereiken doordat zij een onderdeel zijn van een totaalbeleid dat erop gericht is een goed presterend en milieu- en mensvriendelijk zeevervoer van hoge kwaliteit tot stand te brengen. De inspanningen van de Europese Unie, de nationale overheden en het bedrijfsleven om een duurzaam en economisch levensvatbaar zeevervoer te bevorderen zullen ten goede komen aan exploitanten die de veiligheidsnormen respecteren. Het derde pakket zorgt voor een gelijk speelveld waarvan onze maritieme sector, die bijdraagt aan de groei en welvaart in Europa, ten volle kan profiteren.

¹¹ Internationaal Verdrag van 1992 ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (<http://fr.iopcfund.org/>).

Nu de Europese Unie een ambitieus beleid voor de ontwikkeling van “autosnelwegen van de zee”¹² aan het vormgeven is, moet ook een helder en voorspelbaar juridisch kader worden opgezet dat de daarvoor vereiste investeringen mogelijk maakt.

¹² In het Witboek van de Commissie “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” - COM(2001) 370 - wordt voorgesteld “autosnelwegen van de zee” te ontwikkelen die de Europese havens verbinden en een volwaardig en concurrerend alternatief voor het vervoer over land vormen.