



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.6.2023
COM(2023) 268 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Søfartssikkerhed: kernen i ren og moderne skibsfart

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Søfartssikkerhed: kernen i ren og moderne skibsfart

Søtransport har strategisk betydning for EU's økonomi og forbindelserne mellem og inden for medlemsstaterne. Eftersom 75 % af EU's handel med tredjelande foregår ad søvejen, er en effektiv, sikker og mere bæredygtig søfartssektor afgørende for handelens konkurrencedygtighed og for at købe varer og materialer til vores indre marked. Søtransport er ikke kun årene i vores globaliserede økonomi, men også livlinen for vores øer og perifere og fjerntliggende maritime områder. Sektoren viste sig at være særlig modstandsdygtig under covid-19-pandemien, hvilket gav mulighed for fortsat handel med vigtige varer, såsom levnedsmidler og medicin. Pandemien var en klar påmindelse om den centrale rolle, som søtransport og dem, der arbejder i den, spiller, og om behovet for, at EU's politikker tager sektorens betydning i betragtning. De nye geopolitiske omstændigheder, der er udløst af Ruslands krig mod Ukraine, og de deraf følgende ændringer i handels- og energimønstrene har understreget, at det haster med at styrke EU's strategiske autonomi, herunder Unionens søfartssektor.

Der er i øjeblikket et meget højt niveau for søfartssikkerhed i EU's farvande med få dødsfald og ingen større olieudslip af samme størrelsesorden som katastroferne forårsaget af olietankskibet Erika og Prestige¹. Der indberettes dog flere end 2 000 ulykker og hændelser til søs hvert år². Blot én ulykke, hvor et passager- eller fragtskib, der transporterer farligt eller skadeligt materiale, er involveret, kan have ødelæggende konsekvenser for arbejdstagerne, borgerne som helhed og havmiljøet. Omstillingen til renere og mere autonom skibsfart giver også anledning til nye udfordringer. Transportsystemets sikkerhed og miljømæssige bæredygtighed er altafgørende og bør ikke bringes i fare. EU bør udvikle proaktive og forebyggende politikker og bør fortsat være førende på området baseret på en løbende indsats med internationale, nationale og lokale myndigheder og interessenter, herunder civilsamfundet.

Den digitale omstilling og omstillingen til bæredygtighed kræver, at søtransporten undergår en større transformation. Sektoren, der tegner sig for 3 % af de globale drivhusgasemissioner, er nødt til at overgå til lav- og nulemissionsteknologier, fremdriftssystemer og brændstoffer. Den bør også mindske sine emissioner af luftforurenende stoffer og sin samlede virkning på havmiljøet, herunder plastaffald i havene og undervandsstøj. Samtidig skaber digitaliseringen og overgangen til intelligente og autonome skibsfartssystemer både muligheder og udfordringer. Disse forandringer kræver et gunstigt miljø for innovation, herunder finansiering som ydet under Partnership for Zero Emission Waterborne Transport³. Det er også nødvendigt, at de ledsages af en større omskolingsindsats og faglig udvikling af arbejdsstyrken samt foranstaltninger til at tiltrække arbejdstagere til sektoren, navnlig unge.

¹ Katastrofen forårsaget af MV Erika i 1999, Frankrig (20 000 ton olie), katastrofen forårsaget af MV Prestige i 2002, Spanien (63 000 ton olie).

² Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerheds (EMSA) årlige oversigt over ulykker og hændelser til søs, European Marine Casualty Information Platform EMCIP.

³ [Partnership — waterborne.eu](https://www.partnership-waterborne.eu).

Søfarende og ansatte inden for søtransporten er sektorens mest værdifulde aktiver og skal sættes i centrum for en sikker og bæredygtig omstilling.

Den europæiske grønne pagt, strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet⁴ og handlingsplanen for nulforurening⁵ viser retningen på EU-plan med en overordnet ambition om nululykker, nulaffald, nulforurening samt kulstoffattig, intelligent og modstandsdygtig søtransport. Med lovgivningspakken "Fit-for-55" blev der gjort store fremskridt med at bane en mere bæredygtig vej for sektoren. Gennem forordningen om brug af alternative brændstoffer i søfarten (FuelEU Maritime-forordningen)⁶ — som har til formål at fremme udbredelsen af bæredygtige brændstoffer i søtransport — og udvidelsen af EU's emissionshandelsordning (ETS) til søtransport⁷ har EU vedtaget foranstaltninger, der vil fremme investeringer i rene teknologier og brændstoffer og sikre, at sektoren bidrager til Parisaftalens mål om at begrænse den globale opvarmning til 1,5 °C.

Kommissionen foreslår at revidere fem retsakter for at modernisere EU-reglerne om søfartssikkerhed og bæredygtighed og give EU redskaber til at støtte ren og moderne skibsfart. Målet er at sikre, at EU's søfartssektor er egnet til formålet. Samlet set udgør disse forslag grundlaget for vores bestræbelser på at sikre en effektiv, bæredygtig og sikker trafik og transport til søs i og uden for EU's farvande til gavn for vores borgere, kystsamfund, havmiljøet og sunde have. Sideløbende med denne robuste retlige ramme er EU besluttet på at arbejde sammen med Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) med hensyn til at sætte barren højt i forhold til sikkerhedsspørgsmål, digitalisering og en grønnere og dekarboniseret skibsfart. Det, at sådanne europæiske regler gælder samtidigt, og EU's indsats inden for IMO sikrer, at der opretholdes lige konkurrencevilkår i det indre marked såvel som globalt, idet risikoen for udflugning med deraf følgende tab af europæiske interesser undgås.

Denne søfartspakke består af fem forslag til revision af:

- 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.

1. Den eksisterende EU-ramme for søfartssikkerhed og bæredygtighed: en velfunderet lovgivning, der trænger til modernisering

De tre direktiver om krav til flagstater, havnestatskontrol og undersøgelse af ulykker er hjørnestenene i søfartssikkerheden. De afspejler de internationale forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne som flag-, havne- og kyststater i henhold til De Forenede Nationers havretskonvention (UNCLOS), som EU selv er kontraherende part i. EU's indsats inden for søfartssikkerhed supplerer og gennemfører både de internationale retlige rammer, navnlig de detaljerede regler og standarder, der er fastsat i de vigtigste IMO-konventioner.

⁴ <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf>.

⁵ (COM(2019) 640, COM/2021/400 final).

⁶ COM(2021) 562 final — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelsen af vedvarende og kulstoffattige brændstoffer i søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF.

⁷ COM(2021) 551 final — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen.

Indarbejdelsen af sådanne regler og standarder i EU's retssystem gør det muligt at indbringe disse bestemmelser for EU-Domstolen og dermed sikre, at de håndhæves ensartet i hele EU, og at der sikres lige vilkår for både medlemsstaterne og aktørerne i sektoren. Samtidig sikrer indarbejdelsen af internationale regler i EU-retten og dermed tilpasningen af EU-retten til internationale regler, at vores flagstater og aktører nyder godt af lige vilkår på globalt plan, og at vi opretholder konkurrenceevnen for skibsfarten i EU.

Søfartssikkerheden bygger på tre forsvarslinjer for offentlige foranstaltninger, mens redere og operatører har pligt til altid at sørge for, at deres skibe er egnede til formålet. Det primære ansvar ligger hos flagstaten, som skal sikre, at skibet er sødygtigt, og at det er i besiddelse af de nødvendige certifikater, der dokumenterer overensstemmelse med de internationale regler og standarder. Flagstaten er derfor den første forsvarslinje. Da flagstatsreglerne imidlertid kun finder anvendelse på fartøjer, der fører det pågældende flag, og da nogle flagstater ikke er villige eller i stand til at håndhæve de gældende regler for deres flåder, udfører havnestatskontrollører inspektioner af udenlandske skibe, når de befinder sig i havne. Havnestatskontrol er derfor den anden forsvarslinje. På trods af disse to lag af forebyggelse kan der stadig forekomme ulykker og forsætlige eller uagtsomme overtrædelser af relevante forpligtelser. Årsagerne hertil bør undersøges for at sikre løbende forbedringer, for at undgå, at der igen sker lignende ulykker, og for at retsforfølge de skyldige i ulovlige aktiviteter. Dette er den tredje forsvarslinje.

Samlet set har disse forsvarslinjer til formål at sikre, at reglerne håndhæves korrekt og bør derfor kunne lede til et fald i antallet af hændelser og ulykker og i sidste ende forhindre tab af menneskeliv og miljøforurening.

En kvalitetskontrol, der blev foretaget i 2018, konkluderede, at disse tre direktiver havde en merværdi, navnlig med hensyn til harmoniseret gennemførelse og håndhævelse af internationale regler, og at de havde nået deres tilsigtede mål. I forbindelse med kvalitetskontrollen blev det imidlertid også påpeget, at der var plads til forbedringer og muligheder for yderligere digitalisering, samarbejde mellem medlemsstaterne og øget støtte fra Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed.

Ulykker til søs forårsager ikke kun ulykker og økonomiske tab, men har en direkte virkning på miljøet. Forurening ved tilsigtet, uagtsom eller hændelig udledning af f.eks. olie, kloakspildevand eller kemiske stoffer, har en negativ virkning på havmiljøet og kan forårsage alvorlig forurening af levesteder i havet og ved kysterne. En sådan forurening håndteres derfor gennem specifik supplerende EU-lovgivning om ulovlig udtømning, nemlig direktivet om forurening fra skibe.

Dette direktiv fastsætter ikke standarder for specificering af sådanne udtømminger. Disse specifikationer reguleres internationalt gennem IMO MARPOL-konventionen (for forebyggelse af forurening fra skibe), som afgør, om en udtømning er tilladt eller ulovlig. Direktivets rolle er på den anden side at kræve, at medlemsstaterne fastsætter sanktioner, der skal være effektive, rimelige og have afskrækkende virkning, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig udtømning. Det indeholder også bestemmelser om samarbejde om håndhævelse i hele EU med støtte fra EMSA. Direktivet supplerer den internationale ordening ved at støtte EU-medlemsstaterne i at identificere lovovertræderne ved hjælp af satellitovervågningsoplysninger om potentielle olieudslip og gennem dets ansvarsordning, der gør det lettere at straffe forurenerne.

Ved evalueringen af direktivet blev der peget på flere mangler, som den foreslåede revision har til formål at afhjælpe. Dette omfatter sikring af, at ulovlige udtømminger bliver tilstrækkeligt påvist, at overtrædelser behandles, at de skyldige i ulovlige aktiviteter retsforfølges, og at ulovlige udtømminger derfor i sidste ende reduceres for at mindske miljøpåvirkningerne. Revisionen har sammen med direktivet om modtagefaciliteter i havne til formål at afskrække alle redere og operatører (uanset flag) fra enhver form for ulovlig udtømming i europæiske have. Det bør være normen altid at aflevere alt driftsaffald fra skibe til modtagefaciliteter i EU's havne.

EMSA spiller en central rolle i EU's ramme for søfartssikkerhed og har bidraget væsentligt til de opmuntrende resultater, der er opnået i EU med hensyn til at sikre skibsfart af høj kvalitet og en god sikkerhedskultur. Agenturet blev oprettet i 2002 i kølvandet på skibskatastroferne som følge af tankskibene Prestiges og Erikas forlis med det specifikke formål at støtte Europa-Kommissionen og medlemsstaterne i at anvende og overvåge overholdelsen af EU's lovgivning om søfartssikkerhed. Gennem sine besøg og inspektioner (revisionsfunktion) er agenturet kernen i EU's merværdi for søfartssikkerheden takket være det hjælp til håndhævelse og fremme af en effektiv implementering af reglerne. Agenturet er fortsat nødt til at afsætte tilstrækkelige ressourcer til denne kerneopgave på trods af sin udvidede portefølje af aktiviteter for fortsat at kunne levere tjenester af høj kvalitet til medlemsstaterne, Kommissionen og den bredere skibsfart.

Siden 2002 er agenturets opgaver blevet udvidet, og EMSA tilbyder nu teknisk, videnskabelig og operationel bistand på en lang række områder med relation til søtransport, navnlig i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling. Agenturets mandat, bortset fra ændringen af samarbejdet mellem kystvagter, blev senest revideret i 2013 og skal ajourføres for at afspejle EMSA's nuværende aktivitetsområde, den skiftende lovgivningsramme, navnlig denne søfartspakke, og udviklingen i søfartssektoren.

2. Tilpasning til internationale bestemmelser og udvidelse af mulighederne for en mere effektiv ramme

En af de vigtigste drivkræfter bag revisionen af de fem retsakter er behovet for og fordelene ved tilpasning til ajourførte internationale bestemmelser. Sameksistensen mellem uoverensstemmende standarder og regler skaber retsusikkerhed og pålægger industrien og de nationale forvaltninger byrder og underminerer de lige vilkår og konkurrenceevnen for EU's skibsfart. Indarbejdelse af internationale bestemmelser i EU-retten bør ske på en måde, der sikrer effektiv anvendelighed, ensartethed og korrekt håndhævelse og dermed skibsfart af høj kvalitet.

For så vidt angår flagstatsdirektivet er indarbejdelsen af "koden til gennemførelse af IMO-instrumenter" (herefter III-koden), som blev vedtaget i 2013 og trådte i kraft i 2016, af central betydning for revisionen. III-koden var en vigtig udvikling fra IMO, da den sikrer, at de nationale myndigheder har de nødvendige ressourcer og beføjelser som flagstat til at påtage sig deres internationale forpligtelser. Selv om det allerede har været tilfældet for EU-medlemsstaterne siden 2009, har III-koden også gjort IMO's omfattende revision obligatorisk for alle parter i IMO hvert syvende år.

I betragtning af dens betydning blev håndhævelsen af den internationale konvention om søfarendes arbejdsforhold, som regulerer alle spørgsmål vedrørende søfarendes arbejds- og

levevilkår, allerede indført i EU-retten gennem en særskilt retsakt⁸, der finder anvendelse på flagstater⁹. Sociale regler er afgørende for besætningernes trivsel og for sikkerheden til søs (den menneskelige faktor er ansvarlig for de fleste hændelser).

Revisionen af direktivet om havnestatskontrol ajourfører og tilpasser EU-reglerne til nyligt vedtagne internationale retlige instrumenter, nemlig IMO's konvention om ballastvand og Nairobikonventionen om fjernelse af skibsvrag. For at forbedre effektiviteten har de havnestater, der udfører havnestatskontrol, systematisk koordineret deres arbejde på regionalt plan. Paris-aftalememorandummet om havnestatskontrol¹⁰ (herefter "Paris MoU"), der blev etableret i 1982, er den første af sådanne ni mellemstatslige strukturer. Alle 24 medlemsstater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) med søhavne samt Canada, Den Russiske Føderation¹¹ og Det Forenede Kongerige er medlemmer af Paris-aftalememorandummet. EU er ikke medlem.

EU's havnestatskontrol er baseret på proceduren og værktøjerne i Paris MoU pr. 2009, da direktivet blev vedtaget. Derfor er det også nødvendigt at indarbejde en række udviklinger og forbedringer, der er besluttet i løbet af de sidste 14 år under Paris-aftalememorandummet. Med hensyn til direktivet om undersøgelse af ulykker ajourføres en række definitioner og henvisninger for at tage hensyn til ændringer i de internationale regler, navnlig IMO-koden vedrørende undersøgelse af ulykker, og for at tage behørigt hensyn til situationen for fartøjer, der ligger i havn, og ulykker, der berører havnearbejdere.

Kommissionen foreslår at udvide anvendelsesområdet for direktivet om havnestater og direktivet om undersøgelse af ulykker for så vidt angår fiskerfartøjer, hvor der fortsat er betydelige sikkerhedsmæssige betænkeligheder. Der vil blive indført en frivillig ordning for havnestatskontrol for fiskerfartøjer med en længde på over 24 meter, der anløber EU-havne, for de medlemsstater, der ønsker at foretage disse inspektioner, og som tilbyder en anden forsvarslinje for denne type fartøjer. Det primære ansvar for fiskerfartøjers sikkerhed ligger nemlig hos flagstaten, da mindre fiskerfartøjer normalt ikke anløber udenlandske havne og i mange tilfælde ikke er omfattet af internationale konventioners anvendelsesområde. Undersøgelse af ulykker skal nu ikke kun omfatte større fiskerfartøjer, men vil blive delvist udvidet til at omfatte de alvorligste ulykker, der involverer mindre fiskerfartøjer på under 15 meter, samtidig med at det sikres, at den administrative byrde fastholdes på det nødvendige minimum.

For så vidt angår forurening fra skibe, udvides direktivets anvendelsesområde til helt at omfatte de fem bilag i IMO MARPOL-konventionen¹². Ud over ulovlig udtømmning af olie og skadelige flydende stoffer (dets nuværende anvendelsesområde) skal direktivet omfatte ulovlig udtømmning af skadelige stoffer i emballeret form, spildevand, affald og udtømmning af

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/54/EU af 20. november 2013 om visse af flagstatens ansvar for overholdelse og håndhævelse af konventionen om søfarendes arbejdsforhold af 2006 (EUT L 329 af 10.12.2013, s. 1).

⁹ Og gennem en revision af direktivet om havnestatskontrol for havnestatens håndhævelsesdel — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/38/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2009/16/EF om havnestatskontrol (EUT L 218 af 14.8.2013, s. 1).

¹⁰ www.parismou.org.

¹¹ Efter invasionen af Ukraine blev Den Russiske Føderations medlemskab af Paris MoU suspenderet i maj 2022.

¹² Den sjette omfatter emissioner af luftforurenende stoffer og er allerede delvist omfattet af EU-lovgivningen (svovldirektivet) eller vil blive behandlet senere og omfattet af en revisionsklausul i det reviderede direktiv om forurening fra skibe (NOx, havaffald og undervandsstøj).

vand og restprodukter fra udstødningsrensningssystemer (skrubbere). Dette er også et vigtigt bidrag til målene i EU's grønne pagt, der forfølger ambitionerne om nulforurening og bæredygtig og intelligent mobilitet, som også omfatter disse andre skadelige stoffer.

Denne tilpasning til MARPOL-konventionen er af central betydning for revisionen af direktivet om forurening fra skibe. Europa-Parlamentet og Rådet opfordrede hertil i 2019, da det reviderede direktiv om modtagefaciliteter i havne for driftsaffald og lastrester fra skibe¹³ blev vedtaget. Hensigten var at supplere de aftalte strengere regler for modtagefaciliteter i havne ved at undgå en situation, hvor de utilsigtet kunne tilskynde til mere ulovlig udtømning til søs.

På grund af ovennævnte revisioner og den bredere udvikling i de overordnede regler siden 2013 kræver EMSA's mandat også en ajourføring for bedre at afspejle den stadig større rolle, som agenturet spiller til støtte for mange søtransportområder, herunder sikkerhed, forebyggelse af forurening og miljøbeskyttelse, klimaindsats, overvågning og krisestyring samt digitalisering. Det reviderede mandat vil ikke kun afspejle de opgaver, som Kommissionen og medlemsstaterne har overdraget til agenturet siden 2013, men også de nye sikkerheds- og bæredygtighedsopgaver, der udspringer af denne lovgivningspakke. Det vil også ruste agenturet til at udføre sine fremtidige opgaver ved at foregribe udviklingen, navnlig inden for digitalisering og automatisering.

3. Indsats for mere miljømæssig bæredygtighed

Søtransport er i øjeblikket en af de reneste transportformer i betragtning af dens omfang og andel af transporterede varer og dens bidrag til EU og den globale økonomi¹⁴. Sikring af skibsfart af høj kvalitet og en sikker søfartssektor er afgørende for at bevare dens tiltrækningskraft. Søfartssektoren er imidlertid også en stor udleder af drivhusgasser og er ansvarlig for betydelig luft- og havforurening, der er skadelig for havmiljøet og dets biodiversitet og modstandsdygtighed over for kulstof samt kystbefolkningernes sundhed. Da andre økonomiske sektorer, f.eks. vejtransport, dekarboniserer eller hurtigt reducerer emissionerne af andre forurenende stoffer, vil søtransporten skulle yde et større bidrag, relativt set, med henblik på at reducere sådanne emissioner og forurening. Der er derfor behov for fortsat fokus og handling.

Med denne pakke sigter Kommissionen mod at fremme skibsfart af høj kvalitet og en moderne, ren og blomstrende søfartssektor, der er i overensstemmelse med relevante internationale forpligtelser og EU's forpligtelser. EU's retlige rammer bør afskrække og straffe dem, der tager eller er villige til at benytte sig af smutveje i forhold til reglerne, samtidig med at der tilskyndes til investeringer i fremme af udbredelsen af rene teknologier og bæredygtig praksis. Dette er den eneste måde, hvorpå man kan bidrage til at fastsætte høje globale standarder og bevare en førende global position for EU's skibsfart.

Med revisionen af flagstatsdirektivet indføres en mere effektiv ramme baseret på et tilstrækkeligt niveau og en passende kvalitet af inspektion af skibe og det overordnede flådetilsyn, kapacitetsopbygning i flagstaternes myndigheder og bedre måling af deres

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/883 af 17. april 2019 om modtagefaciliteter i havne til aflevering af affald fra skibe, om ændring af direktiv 2010/65/EU og om ophævelse af direktiv 2000/59/EF (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 116).

¹⁴ *Rail and waterborne — best for low-carbon motorised transport*, undersøgelse foretaget af Det Europæiske Miljøagentur, 2021.

resultater. Dette vil først og fremmest tjene sikkerheden, men bør også gavne beskyttelsen af miljøet. Når strengere miljøregler træder i kraft i henhold til de internationale konventioner, udvides flagstatens ansvar for at håndhæve dem automatisk. Revisionen af direktivet om havnestatskontrol vil også yderligere forbedre medlemsstaternes kapacitet til at opdage og korrigere manglende overholdelse, ikke blot af sikkerheden, men også af regler og standarder for forebyggelse af forurening.

Desuden ændrer revisionen af direktivet om havnestatskontrol specifikt skibets risikoprofil, som udvælgelsen af skibe til inspektion er baseret på, til i højere grad at tage hensyn til miljøfaktorer. For fragt- og passagerskibe på over 5 000 bruttoton (der anses for at være de mest forurenende) vil skibets risikoprofil tage højde for fartøjets indikator for kulstofintensitet i IMO. For alle skibe, der er berettiget til havnestatskontrol, tages der højde for korrektionsfaktoren for at lægge større vægt på tidligere identificerede miljørelaterede fejl og mangler og tilbageholdelser (i henhold til MARPOL-konventionen, konventionen om ballastvand og konventionen vedrørende skadelige antibegroningssystemer) vedrørende det skib, der inspiceres.

Revisionen af direktivet om forurening fra skibe vil forbedre beskyttelsen af havmiljøet, ikke blot ved at tilpasse dets anvendelsesområde til internationale standarder, men også ved at gøre håndhævelsen af internationale regler om grænseoverskridende forurening fra skibe mere effektive. Det nye direktiv har til formål at give nationale myndigheder med ansvar for påvisning af og kontrol med forurening, navnlig ulovlig udtømning, mulighed for at handle mere agtpågivent og på en koordineret måde. Dette vil blive opnået takket være forbedrede digitale værktøjer, kapacitetsopbygning og skræddersyet uddannelse og gennem en forpligtelse til at uploade rapporter til et integreret EMSA-hostet system. Revisionen bør også gøre det muligt at træffe passende nationale foranstaltninger i tilfælde af overtrædelser ved at indføre en mere robust ramme for sanktioner og deres anvendelse, uden at det berører muligheden for at pålægge strafferetlige sanktioner inden for rammerne af direktivet om miljøkriminalitet¹⁵.

Selv om det nuværende anvendelsesområde for direktivet om forurening fra skibe ikke omfatter emissioner af luftforurenende stoffer, vil Kommissionen i betragtning af deres virkning på luftkvaliteten i havne og kystområder vurdere, hvordan disse kan medtages i fremtiden på grundlag af nye data og erfaringer indsamlet af EMSA vedrørende håndhævelsen af de relevante lovkrav om luftforurening gennem svovl- (SO_x) og nitrogenoxider (NO_x), der er fastsat i bilag VI til MARPOL-konventionen. Med henblik herpå sætter den foreslåede reviderede forordning om EMSA's mandat øget fokus på agenturets kapacitet til at yde teknisk bistand til håndhævelse af gældende NO_x- og SO_x-regler på dette område.

I årenes løb er EMSA i stigende grad blevet opfordret til at bistå Kommissionen og medlemsstaterne med at forbedre søtransportens miljømæssige bæredygtighed. Agenturet har siden sin oprettelse dækket havforurening og ydet operativ assistance gennem et meget effektivt netværk af stand-by-olieoprensingsfartøjer, som kan bistå med oprensning efter olieudslip. Med revisionen af svovldirektivet i 2012 begyndte EMSA at spille en central rolle med hensyn til at hjælpe med at gennemføre og håndhæve EU-reglerne om luftemissioner fra skibe. Denne bistand er både teknisk med hosting af relevante databaser, der understøtter

¹⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til indbringelse af sager til varetagelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2008/99/EF (COM(2021) 851 final).

medlemsstaternes kontroller, og operativ med anvendelse af fjernstyrede luftfartøjssystemer (RPAS)¹⁶ for tjenester til overvågning af udledninger, som medlemsstaterne enten anmoder om, eller som supplerer deres eksisterende overvågningskapacitet. Med hensyn til drivhusgasemissioner fra skibe hostes EU's system til rapportering, overvågning og verifikation af EMSA¹⁷. EMSA bistår også medlemsstaterne med at overholde forpligtelserne vedrørende skibspugning samt undervandsstøj og plastforurening.

EMSA stiller også vigtig teknisk og videnskabelig ekspertise til rådighed for Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at fremme arbejdet inden for IMO om alle miljøspørgsmål i henhold til den grønne pagt og ved at udarbejde statusrapporter, undersøgelser af nye bæredygtighedsspørgsmål (containertab, afgangning af skibslast, sodpartikler) samt vejledning til søfarts- og havnemyndigheder såsom den om strøm fra land.

De nye opgaver, der er beskrevet i denne pakke, skal integreres bedre i det reviderede mandat og ledsages af tilstrækkelige ressourcer. Desuden vil den nye retlige ramme for søtransport, der er fastsat som en del af "Fit-for-55"-pakken, yderligere styrke bestræbelserne på at opnå bæredygtighed. Kommissionen vil fortsat forlade sig på EMSA's støtte til gennemførelsen af forordningen om brug af alternative brændstoffer i søfarten (FuelEU Maritime-forordningen) og udvidelsen af EU's emissionshandelssystem til også at omfatte søtransport. Assistance i forbindelse med den lovgivningsmæssige udvikling inden for rammerne af IMO vil være lige så vigtig. En af de vigtigste prioriteter for fremtiden er at foretage en proaktiv analyse af de sikkerhedsrisici, der er forbundet med anvendelsen af alternative brændstoffer med lav eller nulemission af drivhusgasser, samtidig med at der fortsat ydes assistance, og den operative udbredelse og udbredelse af disse brændstoffer fremmes gennem retningslinjer og forskning.

4. Digitalisering som katalysator

Digitalisering er kernen i søfartspakken. IT-udvikling og intelligente teknologier er vigtige katalysatorer for øget informationsudveksling og gennemsigtighed og dermed håndhævelse af reglerne. Digitaliseringen mindsker byrden for aktører og myndigheder, idet der opnås en mere effektiv EU-ramme generelt og en bedre virkning med hensyn til effektivitet i logistikkæden. EMSA spiller en central rolle som host og teknisk udvikler af maritime informations- og overvågningssystemer og -tjenester, der sikrer interoperabilitet og kompatibilitet. Disse systemer og tjenester øger støtten til medlemsstater med ansvar som flagstater, havnestater og/eller kyststater.

Afhængigheden af papirbaserede procedurer viste sig at være særligt uhensigtsmæssig under covid-19-pandemien, da der ikke var nogen mulighed for at kontrollere og facilitere en midlertidig forlængelse af certifikaterne. Forslagene vedrørende flagstater og havnestatskontrol indeholder både bestemmelser om og incitament til en større udbredelse af digitale løsninger. Det reviderede flagstatsdirektiv har til formål at digitalisere medlemsstaternes flag via e-certificeringsregistre, der deler e-certifikater, og bygger på EMSA-baserede IT-løsninger og en almindeligt tilgængelig teknisk protokol, der muliggør interoperabilitet på EU-plan.

Sideløbende hermed vil direktivet om havnestatskontrol tilskynde til anvendelse af elektroniske certifikater (navnlig ved at forbinde deres anvendelse med skibets risikoprofil)

¹⁶ Fjernstyrede luftfartøjssystemer.

¹⁷ MRV Thetis module — <https://www.emsa.europa.eu/tackling-air-emissions/greenhouse-gas.html>.

og tilvejebringe et fælles dataværktøj, et valideringsværktøj og et register på EU-plan. Der vil blive tilskyndet til, at flagstater (eller anerkendte organisationer, der handler på deres vegne) udsteder e-certifikater gennem et nyt parameter, der føjes til skibets risikoprofil, og som gør det muligt for disse certificerede skibe sjældnere at blive underlagt havnestatskontrol.

Udbredelsen af eksisterende og nye teknologier kan også hjælpe sektoren med at bidrage til den grønne omstilling. Digitalisering af procedurerne for at sikre anvendelsen af direktivet om forurening fra skibe vil øge dets effektivitet. Identificeringen af formodede forurenere vil blive lettere ved hjælp af den integrerede kapacitet i de forskellige systemer, der er hostet af EMSA (jordobservation for at afsløre forurening — CleanSeaNet¹⁸, havneinspektionsværktøjet — THETIS-EU¹⁹ samt trafikovervågnings- og trafikinformationssystemet som hjælp til at identificere formodede forurenere — SafeSeaNet²⁰). Systematisk rapportering af data og udveksling af målrettede oplysninger mellem de nationale myndigheder vil føre til bedre håndhævelse og i sidste ende mindre forurening.

EMSA har allerede gjort betydelige fremskridt med digitaliseringen af sine operationer og tjenester, der tilbydes Kommissionen, medlemsstaterne og den bredere skibsfart i de seneste år. Dets digitale systemer og værktøjer er blevet en global reference. Agenturets mandat vil blive revideret for at afspejle dets allerede udvidede digitale kapacitet. Dette omfatter gennemførelsen af det europæiske søfartsmiljø med ét kontaktpunkt gennem datasættet med fælles specifikationer for medlemsstaternes meldeforpligtelser i havne og skibsdatabasen med oplysninger om skibsidentifikation samt optegnelser over skibsmeldefritagelser. Agenturet udvikler også løbende sine integrerede søfartstjenester, der støtter medlemsstaternes og andre EU-agenturers overvågning af en lang række kystvagtfunktioner.

I henhold til "Fit-for-55"-pakken fik agenturet nye opgaver, såsom indførelse af overholdelsesværktøjer for så vidt angår EU's emissionshandelssystem og FuelEU Maritime-forordningen, der bygger videre på dets eksisterende systemer og tjenester. Som skitseret i den fælles meddelelse og handlingsplanen for EU-strategien for maritim sikkerhed²¹ spiller agenturet en vigtig rolle i tilvejebringelsen af øget overvågningskapacitet gennem sine integrerede søfartstjenester og den frivillige fælles ramme for informationsudveksling (CISE) samt assistance til opbygningen af modstandsdygtighed over for cyberangreb. Ruslands krig mod Ukraine og covid-19-pandemien har påvist EMSA's merværdi til støtte for EU's indsats for overvågning af søtransport, beredskabsplanlægning og kriseberedskab og -indsats i forbindelse med hændelser til søs gennem et styrket døgnbemandet center for overvågning til søs. Fortsat levering af sådanne tjenester af høj kvalitet kræver tilstrækkelige ressourcer i agenturet.

5. Fremme af tillid og samarbejde

EU's søfartssikkerhedspolitik har altid været baseret på øget samarbejde mellem alle involverede aktører — Kommissionen, EU-medlemsstater og interessenter. Dette blev også

¹⁸ [Satellite based Services — CleanSeaNet service — EMSA — Det europæiske agentur for søfartssikkerhed \(europa.eu\).](#)

¹⁹ [THETIS EU — EMSA — Det europæiske agentur for søfartssikkerhed \(europa.eu\).](#)

²⁰ [SafeSeaNet — EMSA — Det europæiske agentur for søfartssikkerhed \(europa.eu\).](#)

²¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om ajourføringen af EU-strategien for maritim sikkerhed og handlingsplanen for denne "An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats", JOIN(2023) 8.

med tiden udvidet til at omfatte håndhævelse af miljølovgivningen. Tillid til søfartssektoren er afgørende, da der uden den ikke vil være sikkerhed og kvalitet inden for skibsfarten og — i forlængelse heraf — ingen handel ad søvejen.

EMSA blev oprettet for at lette Kommissionens og EU-medlemsstaternes fælles arbejde for at sikre det højeste sikkerhedsniveau i EU's farvande og langs EU's kyster. EMSA's besøg hos søfartsmyndighederne hjælper Kommissionen med at opfylde sine forpligtelser med hensyn til at kontrollere, at EU-lovgivningen anvendes og håndhæves korrekt af medlemsstaterne. De giver også mulighed for udveksling af bedste praksis og om udfordringer mellem medlemsstaterne. EMSA's aktiviteter og tjenester forbedrer informationsudvekslingen og øger samarbejdet og opbygningen af tillid blandt søfartsmyndighederne i Europa, med nabolandene og globalt, navnlig gennem EU-medlemsstaternes fælles indsats inden for IMO.

Initiativerne i søfartspakken har til formål at øge tilliden og samarbejdet mellem alle parter yderligere. Flagstatsdirektivet vil lette informationsudvekslingen mellem flagstaterne om resultaterne af inspektioner, spørgsmål af fælles interesse, tilsyn med anerkendte organisationer og spørgsmål vedrørende flagstatens overholdelse generelt. Dette vil blive lettet af EMSA-hostede systemer som THETIS og af Kommissionen, som vil nedsætte en særlig ekspertgruppe.

Revisionen af direktivet om havnestatskontrol vil styrke koordineringen, som i vid udstrækning er baseret på princippet om fordeling af inspektionsbyrden og harmonisering. EMSA vil støtte gennemførelsen gennem et nyt og forbedret program for uddannelse og faglig udvikling (efteruddannelse) af både havnestaternes og flagstaternes inspektører/revisorer.

I lighed med havnestatskontrol indeholdt direktivet om undersøgelse af ulykker fra starten en ramme for samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at udveksle oplysninger om indhøstede erfaringer og bedste praksis. EMSA vil yderligere øge sin støtte til nationale organer for undersøgelse af ulykker ved at stille en pulje af eksperter fra forskellige fagområder til rådighed, som kan stå til tjeneste efter anmodning. Agenturet vil også kunne udlåne specialiseret værktøjer og udstyr til medlemsstater, der har behov for yderligere støtte, så der kan opnås stordriftsfordele i hele EU.

EMSA vil også styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne om gennemførelsen og en mere effektiv håndhævelse af direktivet om forurening fra skibe. En af de største mangler, der blev konstateret i forbindelse med evalueringen af direktivet, var manglen på konsekvent informationsudveksling og ekspertise til effektiv påvisning, kontrol, håndhævelse og straf i tilfælde af forurening. EMSA vil stille forbedrede overvågningsværktøjer med henblik på informationsudveksling, vejledning og uddannelse til rådighed for myndigheder med ansvar for påvisning, kontrol og indsamling af dokumentation. Revisionen vil også omfatte nedsættelse af en særlig ekspertgruppe for at lette samarbejdet. Endelig vil der blive taget højde for gennemførelsen af anden miljølovgivning vedrørende luft- og vandforurening samt skibsophugning.

Listen over opgaver, der pålægges havnestater, flagstater og kyststater, bliver længere, navnlig på grund af den dobbelte digitale og grønne omstilling, og det samme gælder de færdigheder, som de ansvarlige enheder har brug for. Dette sker i en situation, hvor medlemsstaternes ressourcer er mere knappe og udstrakte. Som følge heraf vil efterspørgslen

efter vejledning, teknisk bistand og ekspertise fra EMSA fortsat stige. Agenturet bør have tilstrækkelige ressourcer til at imødekomme denne større efterspørgsel.

EMSA hjælper også i stigende grad Kommissionen med at fremme EU-løsninger og -standarder på globalt plan. Et eksempel herpå er, hvordan den robuste ramme for havnestatskontrol, der er udviklet i EU, er blevet en global reference. Der er indgået et samarbejde mellem EMSA og andre regionale aftalememoranda om havnestatskontrol, såsom Tokyo-aftalememorandummet og Middelhavs-aftalememorandummet, hvorved data om inspektioner deles mellem aftalememorandaene. Ud over arbejdet med Paris-aftalememorandummet forvalter EMSA databasen for måling og inspektionsrapportering for Middelhavs-aftalememorandummet.

Gennem sin tekniske assistance bidrager EMSA til EU's koordinering inden for IMO og fremmer globalt samarbejde for at opnå en sikker, ren og moderne skibsfart. Der kan ydes ekstern ad hoc-bistand til tredjelandes søfartsmyndigheder på grundlag af agenturets portefølje af kapacitetsopbyggende tjenester. Denne bistand, som allerede er permanent for nabolande og kandidatlande, vil blive lettet under det reviderede mandat.

6. Konklusion

EU's ramme for søfartssikkerhed sikrer skibsfart af høj kvalitet i EU's farvande, som beskytter handel og passagerer, borgere som helhed samt miljøet, støtter det indre marked og styrker EU's førende internationale rolle og strategiske autonomi. EU's havpolitik styrker lige vilkår for EU's medlemsstater, samtidig med at der tages hensyn til behovet for at beskytte konkurrencedygtigheden i industrien og EU's interesser på globalt plan. Visse dele af EU-lovgivningen påvirker søfartssikkerheden på verdensplan, f.eks. EU-lovgivningen om minimumsstandarder for anerkendte organisationer og om uddannelse af og udstedelse af beviser til søfarende. Desuden spiller EU gennem sin ekspertise, erfaring og politiske ambition en central rolle inden for IMO og hjælper organisationen med at opfylde højere sikkerheds- og miljøstandarder.

Søfartssektoren befinder sig ved et vendepunkt. Den har iværksat en større omstilling for at øge sin miljømæssige bæredygtighed og bidrage til indsatsen for at modvirke klimaændringer. Inden for rammerne af den europæiske grønne pagt har EU været proaktiv gennem sin "Fit-for-55"-pakke og har fortsat sine bestræbelser inden for IMO for at sikre, at skibsfarten gør sin del af den globale indsats for at modvirke klimaændringer og begrænse forureningen. Det er altafgørende at styrke håndhævelsen af den internationale miljølovgivning ved at tilpasse reglerne om overholdelse af og ansvar for ulovlig adfærd og forurening. Digitaliseringen giver en enorm mulighed for at øge sikkerheden og bæredygtigheden, men den skal udnyttes fuldt ud. Udsigten til autonome skibe og intelligente systemer kræver forberedelse, afprøvning, ajourføring af lovgivningen samt uddannelse og omskoling. Der er også behov for større fokus på sundhed og sikkerhed, arbejds- og levevilkår for søfarende og ansatte inden for søtransporten generelt.

Covid-19-pandemien og det nye geopolitiske miljø efter Ruslands krig mod Ukraine har tydeligt vist, at et tæt samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne og interessenter som helhed er nødvendigt og gavner. En robust EU-ramme for søfartssikkerhed og et ressourceeffektivt EMSA vil lette og styrke et sådant samarbejde og hjælpe EU's søfartsmyndigheder med at leve op til deres ansvar. Samtidig vil det bidrage til et stærkere Europa i verden og styrke EU's stemme i IMO og andre internationale fora.

Kommissionen opfordrer EU-lovgiverne til hurtigt at vedtage de lovgivningsmæssige initiativer, der er indeholdt i denne pakke, med henblik på at støtte en ren og moderne skibsfart af høj kvalitet i EU.