



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.9.2000
COM(2000) 603 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE VOOR DE EUROPESE RAAD VAN BIARRITZ

over de strategie van de Gemeenschap op het gebied van de veiligheid op zee

Verslag van de Commissie voor de Europese Raad van Biarritz

over de strategie van de Gemeenschap op het gebied van de veiligheid op zee

De Europese Raad van Feira van 19 en 20 juni 2000 was ingenomen met het voornemen van de Commissie om een verslag in te dienen over de globale strategie op het gebied van de veiligheid van het zeevervoer om vóór het einde van dit jaar een beslissing te kunnen nemen.

Het verzoek daartoe was het gevolg van de schipbreuk van de olietanker ERIKA op 12 december 1999 voor de Franse kust en de daaropvolgende vervuiling van ongeveer 400 km kust met meer dan 10.000 m³ zware stookolie.

De Europese Unie beschikt reeds over een uitgebreid wettelijk instrumentarium op het gebied van de veiligheid op zee en voorkoming van verontreiniging van de zee.

Na de ramp met de AMOCO CADIZ in 1978 heeft de Commissie herhaaldelijk de aandacht van de Raad gevestigd op het feit dat de klassieke internationale kaderregelingen op het gebied van veiligheid op zee van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) niet voldoende waren voor een effectieve aanpak van de oorzaken van scheepsrampen. Toch waren er waren nog maar enkele maatregelen op het gebied van de veiligheid op zee genomen, toen de Commissie in maart 1993 kwam met een mededeling waarin de basis werd gelegd voor een gemeenschappelijk beleid voor de veiligheid op zee. De hierin door de Commissie voorgestelde globale strategie is snel ten uitvoer gelegd: binnen een tijdsbestek van enkele jaren zijn twaalf richtlijnen en drie verordeningen door de Raad aangenomen. In het algemeen gesproken beogen deze wetsteksten een strengere toepassing in de Gemeenschap van de regels die voortvloeien uit de internationale verdragen op het gebied van veiligheid van schepen, voorkoming van de verontreiniging door schepen, criteria voor opleiding en kwalificatie van zeelieden, en werkomstandigheden aan boord, en lopen daar zelfs op vooruit. Na meerdere scheepsrampen, vooral na het vergaan van de ESTONIA in 1994, is speciale aandacht besteed aan de veiligheid van passagiersschepen en bulkgoederen vervoerende schepen. De wetgeving is hoofdzakelijk gericht op koopvaardijsschepen, maar er zijn ook specifieke communautaire maatregelen met betrekking tot de veiligheid van plezierboten en vissersschepen.

Het vergaan van de ERIKA in december 1999 was het startschot voor nieuwe ontwikkelingen bij de totstandkoming van het Europees beleid op het gebied van veiligheid op zee, dat zich nu meer richtte op de gevaren van olietankers voor het milieu.

De ramp heeft in de Europese publieke opinie in hevige beroering gebracht. Het is duidelijk dat door het herhaald voorkomen van dergelijke ongevallen en de gevolgen daarvan voor het milieu de mensen hun geduld beginnen te verliezen.

Het Europees Parlement, in de resolutie van 20 januari 2000, en de Raad Algemene Zaken van 24 januari hebben een flinke aanscherping geëist van de communautaire voorschriften inzake veiligheid op zee.

De Commissie heeft op deze verzoeken gereageerd met de goedkeuring op 21 maart 2000, slechts drie maanden na de ramp, van een "Mededeling over de veiligheid van het vervoer van olie over zee", waarin een globale strategie wordt uitgestippeld en een aantal voorstellen

wordt gedaan voor concrete maatregelen die ervoor moeten zorgen dat dergelijke ongevallen niet meer voorkomen.

I- De voorstellen voor maatregelen op korte termijn die bij de Raad en het Europees Parlement in behandeling zijn

De drie voorstellen voor wettelijke maatregelen die door de Commissie zijn goedgekeurd na de ramp met de ERIKA zijn momenteel in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement.

Het is buitengewoon belangrijk dat de behandeling van genoemde drie maatregelen binnen de Europese instellingen parallel, snel en op gecoördineerde wijze verloopt.

1) Inhoud van de voorgestelde maatregelen

- Een ingrijpende wijziging van de bestaande richtlijnen inzake havenstaatcontrole ter **verscherping van de havenstaatcontrole**, die momenteel nog onvoldoende is. De belangrijkste onderdelen van het voorstel zijn verbanning van schepen die niet aan de normen voldoen (opstelling van een zwarte lijst van schepen die niet meer in de wateren van de Europese Unie mogen komen) en verscherping van de inspecties van risicoschepen, waaronder olietankers. Al deze wijzigingen betekenen dat het personeel dat in de havens van de verschillende lidstaten is belast met die controles moet worden uitgebreid. De regeringen van de lidstaten mogen niet besparen op deze personeelsuitbreiding.
- Wijziging van de bestaande richtlijn betreffende **classificatiebureaus**, waaraan de lidstaten hun controlerende bevoegdheid voor een groot deel hebben gedelegeerd, met name wat betreft de kwaliteit van de constructie van de schepen. Doel is centralisatie en harmonisatie van de erkenningsprocedures voor deze bureaus, toepassing van specifieke sancties (opschorting of intrekking van de erkenning) in het geval van bureaus die in gebreke blijven, en in het algemeen verscherping van de controle op de activiteiten van deze bureaus.
- Het derde voorstel beoogt de algemene invoering van een **verbod op enkelwandige olietankers** volgens een soortgelijk tijdschema als in de Verenigde Staten, dat de versnelde invoering mogelijk zal maken van dubbelwandige olietankers die bij ongevallen een betere bescherming tegen verontreiniging bieden. Volgens dit tijdschema zal de toepassing van dubbelwandigheid voor de meeste categorieën olietankers in 2010 verplicht zijn.

Tenslotte stelt de Commissie voor dat de belangrijkste bij olietransport over zee betrokken industriële partners een **vrijwillige overeenkomst** sluiten, teneinde onverwijd de veiligheid van het vervoer van olieproducten over zee te verhogen.

2) Stand van de behandeling van het door de Commissie voorgestelde maatregelenpakket

Ten aanzien van het richtlijnvoorstel tot wijziging van de communautaire richtlijn betreffende de **classificatiebureaus** is snelle vooruitgang geboekt en er mag nu gezegd worden dat er in de Raad over deze tekst een zeer brede overeenstemming bestaat .

De algemene doelstellingen van het voorstel over de **havenstaatcontrole** zijn door de Raad gunstig ontvangen, zodat ook voor deze tekst vóór het eind van dit jaar op een akkoord mag worden gehoopt. De bepalingen die voorzien in een verscherpte verplichte controle van de

"risico"scheperen zoals olietankers van meer dan 15 jaar zullen misschien moeten worden verzacht, gezien de terughoudendheid van de lidstaten om het voor de vervulling van deze verplichtingen benodigde personeel aan te werven. De Commissie heeft begrip voor de wens een zekere mate van soepelheid te betrachten bij de behandeling van uitzonderlijke situaties die zich in de havens van de Gemeenschap kunnen voordoen, maar kan niet akkoord gaan met een tekst die tot gevolg zou hebben dat schepen als de ERIKA de verplichte controles kunnen ontduiken. Als dus de verscherpte controles pas verplicht worden gemaakt vanaf een te hoge doelcoëfficiënt¹, wat sommige lidstaten willen, zullen soortgelijke schepen als de ERIKA niet worden gecontroleerd.

Ten aanzien van het voorstel voor een verordening inzake **dubbelwandige olietankers** is een gemeenschappelijk optreden binnen de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) noodzakelijk, omdat zo een snelle goedkeuring zou kunnen worden bereikt van maatregelen zoals die door de Europese Unie worden gewenst. Er lijkt momenteel een tamelijk brede consensus te bestaan voor herziening van de geldende internationale regels. Desondanks moet worden doorgegaan met de werkzaamheden betreffende het verordeningvoorstel zodat deze tekst samen met alle overige voorgestelde maatregelen door de Raad kan worden aangenomen in december, op welk tijdstip het al dan niet welslagen van de binnen de IMO genomen stappen kan worden beoordeeld.

De communautaire instellingen moeten hun werkzaamheden op elkaar afstemmen zodat de Europese Raad van Nice eind van dit jaar over deze drie teksten tot overeenstemming kan komen.

Wat betreft de **vrijwillige overeenkomst** ter verbetering van de doorzichtigheid van de charterpraktijken van olietankers heeft de Commissie tot nu toe van de oliemaatschappijen nog geen concrete signalen ontvangen van een eventuele bereidheid om een dergelijke overeenkomst te sluiten, terwijl de overige partners, de reders die gespecialiseerd zijn in het vervoer over zee van olieproducten en classificatiebureaus blijk hebben gegeven van belangstelling om een dergelijke discussie aan te gaan.

II - Een tweede reeks maatregelen ter verhoging van de veiligheid op zee

Behalve de bij de mededeling gevoegde voorstellen voor maatregelen op korte termijn heeft de Commissie voor de komende maanden ook nog aanvullende maatregelen aangekondigd, die een duurzame verbetering beogen van de bescherming van de Europese wateren tegen de risico's van ongevallen en verontreiniging.

1) Maatregelen ter verhoging van de veiligheid van het scheepvaartverkeer en voorkoming van verontreiniging door schepen

De veiligheid van het scheepvaartverkeer in de Europese wateren is van kapitaal belang: 90% van de handel tussen de Europese Unie en de derde landen verloopt over zee. De kans op ongevallen als gevolg van intensief scheepvaartverkeer op de belangrijkste Europese scheepvaartroutes zijn bijzonder groot in bepaalde zeestraten zoals het Nauw van Calais of van Gibraltar. Bovendien kunnen de gevolgen van een scheepsramp voor het milieu, zelfs als

¹ Volgens het systeem van de "totale prioriteitsfactor" wordt aan de schepen een bepaald aantal punten toegekend aan de hand van diverse criteria, zoals ouderdom, vlag, eerdere aanhoudingen, enz. De schepen met de meeste punten moeten met voorrang worden geïnspecteerd. Op deze wijze kan de doelgroep van risicoschepen worden bepaald en wordt het risico dat iedere haven weer anders te werk gaat verkleind.

die zich buiten gebieden met veel scheepvaartverkeer voordoen (zoals dat het geval was met de schipbreuk van ERIKA), rampzalig zijn voor de economie en het milieu van de betrokken lidstaten.

Het fundament van de zeevaart, het beginsel van de vrijheid van de zeeën, maakte de ontwikkeling mogelijk van een door concurrentie gekenmerkte wereldmarkt, binnen een juridische ruimte met weinig regels. Deze vrijheid heeft bijgedragen tot bevordering van de wereldhandel en de Europese economie. Toch mag het beginsel van de vrijheid van de zeeën geen voorwendsel zijn om staten langs wier kust schepen met ernstig verontreinigende stoffen aan boord varen het recht ontzeggen deze schepen te identificeren en bij deze schepen aan boord te komen, wanneer er ernstig gevaar dreigt voor hun kust. Het beginsel van de vrijheid van de zeeën kan heel goed worden verzoend met verscherpte controle van schepen, omdat tegenwoordig de zich steeds verder ontwikkelde communicatietechnologie het mogelijk maakt nauwkeurige informatie te verkrijgen over het verkeer en tegelijkertijd de rompslomp van de meldprocedures tot een minimum te beperken.

Terwijl er op andere gebieden, zo als de veiligheid van passagiersschepen, een uitgebreide en gedetailleerde communautaire regelgeving bestaat, is er op het gebied van ongevalspreventie voor de scheepvaart momenteel slechts één communautaire richtlijn die voorziet in meldplicht voor exploitanten en kapiteins van schepen met gevaarlijke of verontreinigende lading die een Europese haven willen binnenlopen. Deze richtlijn heeft vooral tot doel de operationele instanties in lidstaten de beschikking te geven over gedetailleerde informatie over de lading van een schip, teneinde snel en efficiënt te kunnen reageren op de gevolgen van een ongeval op zee.

Er wordt gewerkt aan nieuwe verdergaande wetgeving die voorziet in de opzet van een Europees informatiesysteem voor het scheepvaartverkeer, met de volgende leidende beginselen:

- instelling van een uitgebreide plicht voor een schip zich te melden alvorens het de Europese wateren binnenvaart;
- verbetering van de procedures met betrekking tot het doorgeven en gebruiken van gegevens over gevaarlijke ladingen, met name door systematisch gebruik te maken van elektronische gegevensuitwisseling (EDI);
- in Gemeenschapswateren varende schepen de verplichting opleggen om automatische identificatiesystemen (of transponders) aan boord te hebben, volgens het door het IMO vastgestelde tijdschema, zodat de bevoegde instanties deze schepen wanneer ze zich in de buurt van de kust bevinden gemakkelijker kunnen identificeren en volgen;
- ontwikkeling van meer gemeenschappelijke databanken en vorming van netwerken van centra die de krachtens de richtlijn verzamelde informatie moeten beheren, teneinde uitgebreide kennis te kunnen verschaffen over het scheepvaartverkeer, met name het transitoverkeer in de Europese wateren;
- zorgen voor een scherper toezicht op schepen die een gevaar vormen voor de veiligheid op zee en het milieu;
- versterking van de bevoegdheden van de lidstaten om op te treden in de hoedanigheid van kuststaten wanneer er voor hun kust gevaar bestaat voor ongelukken of verontreiniging.

2) Verbetering van de huidige regelingen op het gebied van aansprakelijkheid en vergoeding van verontreinigingsschade

Het vervoer van grote hoeveelheden olie over zee is per definitie een gevaarlijke activiteit die grote risico's inhoudt voor het mariene milieu. Daarom is de internationale Gemeenschap al sinds de zeventiger jaren in het kader van de IMO bezig met de uitwerking van internationale verdragen die gedetailleerde regels geven inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding voor verontreiniging die door tankers wordt veroorzaakt. We vermelden hier nog dat de Verenigde Staten deze internationale verdragen niet hebben geratificeerd en hun eigen regeling hebben voor aansprakelijkheid in geval van verontreinigingsschade.

De belangrijkste kenmerken van de in internationale verdragen vastgelegde regeling zijn:

- tegenover de eigenaar van een schip kan men objectieve aansprakelijkheid doen gelden die per gebeurtenis beperkt blijft tot een bedrag dat gekoppeld is aan de tonnage van zijn schip; er wordt ook een verplicht aansprakelijkheidsverzekeringstelsel ingesteld;
- er kan geen enkele aanvullende eis tot herstel van de verontreinigingsschade tegen de eigenaar, de bevrachter of een andere betrokken partij worden ingediend, tenzij kan worden aangetoond dat de schade met opzet of door ernstige nalatigheid is veroorzaakt.
- de olie-industrie financiert collectief een garantiefonds, het IOPCF, door middel van de bijdragen die worden berekend op basis van de hoeveelheden ingevoerde olie; het IOPCF wordt ingeschakeld, wanneer de krachtens bovenstaande bepalingen geboden schadevergoeding onvoldoende blijkt. Aan de schadevergoeding is echter een maximum gesteld van ongeveer 200 miljoen dollar.

De bij internationale verdragen ingestelde regeling is tot op zekere hoogte doeltreffend gebleken en vele schadevergoedingseisen zijn middels deze regeling op passende wijze geregeld.

De regeling bestaat echter nu al 30 jaar en het gevoel bestaat dat het systeem aan een fundamentele herziening toe is: de ramp met de ERIKA heeft een aantal tekortkomingen aan het licht gebracht die verholpen moeten worden.

Het betreft hier de volgende gebreken:

- Het maximumbedrag aan schadevergoeding is veel te laag. De schade die door de ramp met de ERIKA is veroorzaakt zal dit maximumbedrag waarschijnlijk ver te boven gaan en in dat geval zullen de benadeelden slechts gedeeltelijk schadeloos worden gesteld. De Commissie heeft in haar mededeling over de veiligheid van olievervoer over zee aangegeven dat het maximumbedrag aan schadevergoeding, net als in de Verenigde Staten, zal moeten worden verhoogd tot een miljard dollar, om voldoende dekking te waarborgen in geval van eventuele olierampen in de toekomst langs de kusten van de Europese Unie.
- De bestaande regeling mist stimulansen die de beslissers in de maritieme industrie aanmoedigt kwaliteitsschepen te leveren en te gebruiken voor dit soort intrinsiek gevaarlijk vervoer.
- De vergoedingsprocedures zijn ingewikkeld, traag en niet erg doorzichtig.

Verhelping van het eerste gebrek heeft de hoogste prioriteit. Het is onaanvaardbaar dat de Europese burgers die de dramatische gevolgen hebben ondervonden van door een ongeval

veroorzaakte verontreiniging geen volledige schadevergoeding ontvangen. Er is reeds internationaal overleg gaande over verhoging van de maximumschadevergoeding, maar reeds nu is duidelijk dat de verhoging - als zij al wordt goedgekeurd - nog steeds bij lange na niet voldoende is. Daarom wil de Commissie gaan voorstellen een Europees Fonds op te richten voor de vergoeding van verontreinigingsschade, dat de schadevergoeding aan de slachtoffers moet aanvullen, wanneer de door de verdragen vastgestelde maximumbedragen worden overschreden. Het aanvullend fonds en het IOPCF zullen moeten werken volgens parallelle en op elkaar afgestemde procedures.

Ten aanzien van de twee overige gebreken moeten maatregelen worden genomen zonder te wachten op wijziging van het verdrag dat de aansprakelijkheid van de scheepseigenaren regelt. De Commissie zal de overheden van de lidstaten en de representatieve organisaties van de olietransportsector bijeen laten komen, teneinde de standpunten inzake wijziging van de internationale verdragen te coördineren. De Commissie heeft reeds aangekondigd dat ze voorstellen wil doen om alle overige bij zeevervoer betrokken spelers, met inbegrip van de bevrachters aansprakelijk kunnen stellen. Als deze wijziging niet binnen de internationale organisaties wordt aanvaard zal de Commissie een algemene aansprakelijkheidsregeling op gemeenschapsniveau voorstellen. Zo'n aansprakelijkheidsregeling zou kunnen voorzien in onbeperkte aansprakelijkheid in geval van nalatigheid.

In dit verband dient te worden onderstreept dat overeenkomstig het Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid van 9 februari 2000 een gewijzigd stelsel van schadevergoeding voor verontreiniging van de zee door koolwaterstoffen ook het vraagstuk van schade aan de natuur en de biodiversiteit aan de orde dient te stellen.

3) Naar een Europese structuur op het gebied van veiligheid op zee

Binnen een tijdsbestek van enkele jaren is een uitgebreid wettelijk instrumentarium tot stand gebracht. De lidstaten moeten deze regels op doeltreffende en uniforme wijze ten uitvoer leggen, met name door onderlinge aanpassing van de procedures en praktijken die zij toepassen bij inspecties in de havens en technische controle van de toestand van de schepen.

Om zich te verzekeren van steun bij het toezicht en de controle op de effectieve en harmonieuze toepassing van deze regels binnen de Europese Unie overweegt de Commissie, overeenkomstig het voorstel van het Europees Parlement de oprichting van een specifieke structuur die eventueel de vorm zou kunnen krijgen van een "Europees bureau voor veiligheid op zee".

Deze structuur moet de Commissie en de lidstaten ondersteunen bij hun werkzaamheden met betrekking tot de toepassing en de controle van de communautaire wetgeving en de evaluatie van de effectiviteit van de getroffen maatregelen, terwijl zij tevens kan helpen bij de voorbereiding van de technische aanpassing van de communautaire wetgeving. Ze moet taken kunnen uitvoeren op het gebied van verzameling en analyse van feiten en belast worden met audits of deskundigenonderzoeken in verband met de toepassing van de communautaire wetgeving.

Genoemd bureau zou dus onder meer met de volgende taken kunnen worden belast:

- Technische steun bij de voorbereiding van voorstellen tot wijziging van communautaire wetsteksten, in het bijzonder in het licht van ontwikkelingen op het gebied van de internationale regelgeving.

- Inspecties ter plaatse van de manier waarop de havenstaatcontrole door de lidstaten wordt verricht.
- Verzameling van gegevens en gebruik van databanken met betrekking tot veiligheid op zee (in het bijzonder de ontwikkeling van EQUASIS).
- Taken in verband met toezicht op de scheepvaart en het beheer van informatie met betrekking tot het scheepvaartverkeer.
- Evaluaties en audits van classificatiebureaus.
- Deelname aan of coördinatie van activiteiten in verband met onderzoeken ingevolge een scheepvaartongeval.
- «Fact finding»missies in de kandidaat-landen om te beoordelen in welke mate de maritieme instanties in de betrokken landen aan hun verplichtingen voldoen als vlaggenstaten en havenstaten.

Zoals reeds aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 21 maart 2000 zullen de voorstellen inzake de veiligheid van het scheepvaartverkeer en de Europese structuur worden afgerond vóór het einde van dit jaar en onmiddellijk gevolgd worden door een voorstel inzake aansprakelijkheid. Al deze maatregelen, het eerste pakket van kortetermijnmaatregelen inbegrepen, vormen een samenhangend geheel dat de veiligheid op zee in de wateren en de havens van de Europese Unie in sterke mate moet verhogen. Om de voorstellen zo snel mogelijk te laten uitmonden in concrete maatregelen worden de Raad en het Europees Parlement verzocht de hoogste prioriteit te verlenen aan de behandeling van deze voorstellen.