



12.071

**Meeresumweltschutz.
Ratifizierung
von Übereinkommen und Bundesgesetz
über die Seeschifffahrt.
Änderung**

**Pollution de la mer.
Ratification
de conventions internationales
et loi sur la navigation maritime.
Modification**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.03.13 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.13 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.13 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Binder Max (V, ZH), für die Kommission: Die Schweiz ist ein Binnenland. Einige von Ihnen werden sich vielleicht zu Recht fragen, was wir denn mit dem Meeresumweltschutz in Zusammenhang mit der Seeschifffahrt zu tun haben sollen. Eigentlich ist die Antwort ganz einfach: Die Schweiz hat zurzeit eine Flotte von vierzig Hochseeschiffen, die ihren Ursprung im Ausbruch des Zweiten Weltkrieges hat. Damals kam es in der Schweiz zu Versorgungsengpässen. Dem Bundesrat ist es damals gelungen, Schiffe zu chartern, die unter griechischer Fahne standen. Ende 1940 wurde aber diesen Schiffen der Weg zum Mittelmeer versperrt, weil Italien und Griechenland im Krieg miteinander waren. Mittels Notrecht wurde im April 1941 die schweizerische Flagge zur See eingesetzt und damit auch die Grundlage für eine eigene Schifffahrtsflotte geschaffen.

Mit der Annahme des Seeschifffahrtsgesetzes vom 23. September 1953 wurden die Notrechtsbestimmungen ins ordentliche Recht überführt. Auch heute bildet die wirtschaftliche Landesversorgung die Grundlage der Schweizer Flotte zur See. Dabei geht es nicht um eine Rundumversorgung, sondern um die Vermeidung von Versorgungsengpässen bei gewissen Gütern. So kann der Bundesrat die Schweizer Flotte gestützt auf Artikel 25 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 zur Versorgung unserer Bevölkerung in den Dienst der Landesversorgung stellen. Verschiedenste Schiffstypen wie Mehrzweckschiffe, Massengutfrachter, Containerschiffe und Chemikalien- bzw. Asphalttanker werden von sechs in der Schweiz gelegenen Reedereien betrieben. Bei einem Durchschnittsalter der Schiffe von knapp sechs Jahren haben wir eine der jüngsten und damit weltweit auch eine der modernsten Schiffsflotten.

Für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Handelsflotte ist die Einhaltung und Durchsetzung der internationalen Vorschriften entscheidend. Hierfür ist der Beitritt des Flaggenstaates Schweiz zu den internationalen Übereinkommen unabdingbar. Wie überall hat auch in der Schifffahrt die Regelungsdichte markant zugenommen. Die Schiffssicherheit und der Schutz der Meeresumwelt sind heute wichtiger denn je.

Die vier heute zur Debatte stehenden Übereinkommen tragen zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität bei. Aber auch die Reedereien profitieren von der Annahme der vier maritimen Übereinkommen: Schiffe von Staaten, die den Übereinkommen beigetreten sind, unterliegen im Rahmen der Hafenstaatenüberprüfung weniger strengen Kontrollen, weil sie die erforderlichen Dokumente besitzen.

Worum geht es nun konkret?

1. Die Anlage VI zum Marpol-Übereinkommen enthält Regeln zur Verhütung der Luftverunreinigung durch Seeschiffe. National besteht dazu heute keine Regelung. Die Schweiz hat auch aus wirtschaftlichen Gründen Interesse an strengen Richtwerten. Als hochtechnologisiertes Land hat die Schweiz grosses Interesse an





der Entwicklung und am Verkauf von Motorentechnologie, wie sie z. B. von der Forschungsabteilung des namhaften Schiffsdieselmotorenherstellers Wärtsilä, ehemals Sulzer, in Winterthur entwickelt wird.

2. Weiter geht es um das Bunkeröl-Übereinkommen. Unter dem Begriff "Bunkeröl" versteht man Schweröl, das beim Raffinierungsprozess als Rückstandsschlacke übrig bleibt und als Treibstoff für Seeschiffe eingesetzt wird. Die Kraftstofftanks der Seeschiffe haben enorme Fassungsvermögen. Das Austreten von Bunkeröl auf See kann immense materielle Schäden anrichten, deren Kosten grundsätzlich vom Schiffseigner zu bezahlen sind. Dies könnte aber allenfalls an begrenzten Zahlungsfähigkeiten seitens des Verursachers scheitern. Deshalb hat die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) eine Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung geschaffen.

Als Flaggenstaat hat die Schweiz die Pflicht zum sicheren Betrieb der Schweizer Hochseeflotte. Ich habe es schon gesagt: Sie gehört weltweit zu den modernsten Flotten überhaupt. Aber der Unterhalt einer modernen Flotte ist teuer und führt heute noch zu gewissen Wettbewerbsnachteilen gegenüber älteren Flotten. Das neue Bunkeröl-Übereinkommen mindert diese Nachteile, weil die Höhe der Versicherungsprämie unmittelbar abhängig vom Risiko der Schiffe ist. Auch die Schweizer Reedereien profitieren somit von ihrem heute schon hohen Standard.

3. Das Ballastwasser-Übereinkommen sieht die Reinigung der Ballastwassertanks vor. Damit wird angesichts der fortschreitenden Globalisierung respektive des Handels mit Gütern rund um die Welt ein entscheidender und äusserst

AB 2012 N 1946 / BO 2012 N 1946

wichtiger Beitrag zur Verhinderung der Verbreitung von Neophyten usw. geleistet. Wir müssen wissen, dass moderne Hochseeschiffe zur Stabilisierung Tanks mit einem Fassungsvermögen von bis zu 100 000 Tonnen mitführen. Diese Ballastwassertanks werden mit Seewasser gefüllt. Darin befindet sich jede Menge von Lebewesen, von der Mikrobe bis zum 15 Zentimeter langen Fisch. Diese Lebewesen überleben oftmals die Reise. Die hohen Fahrgeschwindigkeiten moderner Schiffe erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Überlebens dieser "blinden Passagiere" bis zum Entleeren der Tanks in einer anderen Ecke der Welt. Das Übereinkommen fordert deshalb bis spätestens 2016 den Verzicht auf den bisher unkontrollierten Wasseraustausch, einerseits bei der Aufnahme von Seewasser, andererseits aber auch beim Ablassen von Ballastwasser. Jedes Schiff muss künftig an Bord ein Ballastwasser-Behandlungssystem betreiben, das dazu führt, dass nur Wasser in die Meere abgelassen werden darf, das einen vorgeschriebenen Standard aufweist.

4. Beim AFS-Übereinkommen geht es darum, die Auswirkungen von giftigen Schiffsanstrichen zu vermindern. Solche Schiffsanstriche sind wichtig, damit nicht Algen oder andere Gewächse auf den Schiffen wachsen können; es braucht heute aber Anstriche, die keine Gefährdung der Meere mit sich bringen.

Die Kommission hat sich sehr eingehend und von kompetenter Seite über diese vier Abkommen informieren lassen. Im Wesentlichen ging es in der Diskussion in der Kommission um zwei Punkte:

Erstens sieht der neue Artikel 4a des Seeschiffahrtsgesetzes vor, Kompetenzen für solche Übereinkommen an den Bundesrat zu delegieren. Es geht dabei vor allem um folgende Aspekte: Verhütung und Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Schiffe, Verhütung von Havarien, Such- und Rettungsmassnahmen bei See- und Sicherheit der Schiffsbesatzungen. Letzteres führte zur Frage, ob dies auch für die Sicherheit der Seeleute gegen Angriffe von aussen gelte; damit sind allfällige Forderungen nach Auslandeinsätzen von Armeeangehörigen angesprochen. Es wurde uns aber in aller Deutlichkeit und absolut glaubhaft versichert, dass dem nicht so ist. Es handelt sich hier um rein technische Übereinkommen. Es geht im Wesentlichen nur um Sicherheitsanforderungen auf den Schiffen, und zwar in Bezug auf die Schiffe, aber auch zum Schutz der Seeleute.

Zweitens interessierte uns, weshalb die Schweiz nicht alle 63 Übereinkommen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation unterzeichnet hat. Dazu ist zu sagen, dass gewisse Übereinkommen die Schweiz als Binnenland gar nicht betreffen, z. B. das Übereinkommen über das Abwracken von Schiffen, weil solche Schiffe ja gar nicht in die Schweiz kommen können.

Es handelt sich bei dieser Vorlage um vier rein technische Übereinkommen, die für die Schweizer Reedereien respektive für die Schweizer Hochseeflotte nicht zuletzt auch aus wirtschaftlichen Gründen ausserordentlich wichtig sind. Die Kommission hat der Vorlage einstimmig zugestimmt.

Français Olivier (RL, VD), pour la commission: La protection du milieu marin est le sujet du projet du Conseil fédéral qui nous est soumis aujourd'hui et il nous est demandé d'amender la convention de 1973 de l'Organisation maritime internationale (OMI) en y ajoutant l'annexe VI et d'approuver trois nouvelles conventions internationales émises par cette même organisation – celle-ci est une organisation particulière des Nations



Unies. Cette organisation a été fondée en 1948: la Suisse en est membre, de même que 170 autres Etats. Ce sont 63 conventions internationales qui ont été émises à ce jour; la Suisse est impliquée dans 33 de ces conventions qu'elle a dûment ratifiées.

Lors des auditions, il nous a été précisé que les autres conventions n'ont pas ou peu d'incidences sur les droits et les devoirs des armateurs suisses. En effet, un grand nombre de ces conventions s'adresse aux Etats possédant des infrastructures portuaires, ce que nous ne possédons pas. Il est à relever que chacune de ces conventions doit être ratifiée par un minimum d'Etats membres et que ce processus prend du temps – cela démontre une certaine inertie du système.

Ce message porte sur la modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, afin d'autoriser à l'avenir le Conseil fédéral à ratifier, sous certaines conditions, ce type de conventions internationales avec l'Organisation maritime internationale.

Pourquoi la Suisse est-elle impliquée dans ces conventions qui touchent le milieu marin? C'est une longue histoire, que Monsieur Binder a relatée. Je serai un peu plus bref. Il faut rappeler que le pavillon suisse est reconnu et existe en dehors de nos frontières depuis 1941, en vertu d'un droit de nécessité, lorsque notre pays fut confronté à des problèmes d'approvisionnement en matières premières. Aujourd'hui encore, le pavillon suisse garantit l'approvisionnement économique, et c'est la raison d'être de la flotte maritime suisse. En 2012, celle-ci est confirmée par la présence de six armateurs sur notre territoire et de près de 40 bateaux arborant la croix blanche sur fond rouge et naviguant à travers les océans et les mers de notre planète. Il y a lieu de relever que l'âge moyen de la flotte est de six ans et qu'elle est reconnue de qualité. Dire que c'est la meilleure du monde, je ne le saurais, mais Monsieur Binder l'ayant dit, je l'estime donc comme telle.

Précisons que ces présents accords n'exigent aucune adaptation du droit national et sont conformes à la volonté de notre Parlement qui privilégie le principe de précaution et la responsabilité des entreprises à garantir le financement des dommages en cas de sinistre et en particulier en cas d'atteinte à notre environnement.

Dans le cadre de l'élaboration de ces accords, les six transporteurs maritimes suisses ont été entendus et ils sont favorables à ces accords, ce qui a limité la procédure de consultation.

Après toutes ces clarifications, notre commission est entrée en matière à l'unanimité sur le projet du Conseil fédéral.

Dans le détail, on nous demande d'approuver l'annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et d'approuver l'amendement à la convention de 1973 par une nouvelle annexe à ladite convention. Celle-ci stipule les règles relatives à la prévention de la pollution atmosphérique due aux émissions d'oxyde de soufre et d'azote par les navires. Et ce ne sont pas moins de 18 règles qui organisent et définissent les procédures et prescriptions techniques au contrôle des émissions provenant des navires et garantissent les valeurs limites inférieures aux pays signataires. Ainsi, les oxydes de soufre et d'azote devraient, à terme, diminuer dans notre atmosphère.

La première nouvelle convention est la convention "Hydrocarbures de soute". Celle-ci responsabilise le propriétaire du navire d'une jauge brute de 1000 tonnes et plus, en cas de dommage dû à une pollution par l'hydrocarbure de soute d'un navire. Le propriétaire aura désormais l'obligation de souscrire une assurance ou autre type de garantie pour couvrir sa responsabilité civile pour dommage par pollution selon un barème spécifique.

La deuxième nouvelle convention est la convention sur les eaux de ballast: elle assure un meilleur contrôle de la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires. Elle a pour but de limiter l'introduction d'espèces invasives provenant d'un autre écosystème et de garantir un traitement préventif des eaux de ballast avant le rejet en mer, pour neutraliser les organismes présents dans ces citernes d'eau, afin de diminuer la survie des "passagers clandestins" – ça peut faire sourire, mais cela nous a été poétiquement expliqué en commission.

La troisième nouvelle convention est la convention AFS. Elle permet de réduire les nuisances dues aux peintures qui sont sur les coques. En effet la pollution due aux protections contre les salissures par des peintures mérite d'être contrôlée, voire interdite. Sans bien sûr vouloir interdire l'entretien des coques, qui cherche à limiter l'accumulation

AB 2012 N 1947 / BO 2012 N 1947

d'organismes marins et, par cela, la puissance des moteurs, il y a urgence à interdire certains produits, notamment ceux à base de tributylétain, qui sont reconnus toxiques, voire même très toxiques, et qui se détachent au cours du temps de la coque des navires. Ces toxines, surtout dans et près des ports, entrent dans la chaîne alimentaire et sont bien sûr néfastes à tout organisme vivant, dont l'homme.

Les modifications de ces trois conventions et de l'annexe VI à la convention internationale de 1973 ont toutes été admises à l'unanimité par votre commission.



Vous aurez compris que ces modifications de traités internationaux ont peu, voire pas d'incidences politiques: elles n'entraînent pas de modification de notre législation et l'on se doit de donner à l'avenir au Conseil fédéral le droit de ratifier ce type d'accord international. Cela réduira la charge de notre Parlement. Pour ce faire, il y a lieu de modifier la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Il est alors proposé de déléguer notre compétence au Conseil fédéral pour signer les conventions internationales adoptées sous l'égide de l'OMI, essentiellement en ce qui concerne la protection de l'environnement, le sauvetage en mer et les règles de sécurité des équipages. Ce point-là a pu être clarifié au sein de la commission et il est à préciser que la sécurité des équipages n'inclut pas la sécurité maritime, dite sécurité politique qui, elle, traite de la piraterie et du terrorisme et fait l'objet d'autres débats.

Il est important de ratifier ces conventions, car elles ne peuvent entrer en vigueur sans un minimum d'accords entre les Etats membres. De plus, la Suisse, qui n'a pas d'intérêts directs dans le milieu marin et son environnement démontrera sa volonté de garantir aux pays côtiers un respect de l'espace qu'elle utilise. Elle renforcera sa crédibilité par cet accord. De plus, être signataire de ces conventions permettra de réduire les charges administratives de nos six armateurs.

Notre commission vous recommande donc à l'unanimité d'adopter le projet du Conseil fédéral.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Ce dossier concerne les relations entre la Suisse et la haute mer. Il ne va pas pour autant créer de grandes vagues et de grandes traversées puisqu'il s'agit de quatre conventions techniques et d'une petite modification de la loi – mais une modification utile à notre sens.

Nous devons d'abord confirmer en effet – pas forcément confirmer sans autre – que c'est la meilleure marine de Suisse, mais puisque cela a été dit par le Parlement, le Conseil fédéral ne va pas vous contredire. Nous avons en Suisse six armateurs et 41 navires de commerce qui battent pavillon suisse. La Suisse est membre fondateur de l'Organisation maritime internationale, malgré l'éloignement des océans. C'est une conférence qui a eu lieu à Genève, juste après la deuxième guerre mondiale, qui a créé cette institution onusienne. Il y a aujourd'hui 170 Etats membres, une multitude de réglementations internationales qui touchent à la mer et une densification qui va croissant de cette réglementation, ceci pour deux raisons essentielles: la sécurité et la protection de l'environnement. Ces deux nécessités, sécurité et protection de l'environnement, sont très liées: les grands accidents maritimes ne concernent pas seulement des questions de sécurité, mais aussi des questions d'environnement, notamment en raison de la pollution par les hydrocarbures. Le dossier qui vous est soumis contient donc quatre conventions dans le domaine de la protection de l'environnement. Je ne les reprends pas, elles vous ont été expliquées dans le détail par les deux rapporteurs, dans les deux langues.

Les armateurs suisses soutiennent ces projets. Comme il est souhaitable de pouvoir s'adapter rapidement à de telles évolutions techniques – je le précise, il ne s'agit bien que d'évolutions techniques –, nous proposons en plus de modifier la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, afin de renforcer les compétences du Conseil fédéral lorsqu'il s'agit de conventions techniques liées à l'Organisation maritime internationale. Nous vous remercions de suivre ce cap, comme l'a fait votre commission qui a voté l'entrée en matière à l'unanimité.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung der Anlage VI zum Internationalen Übereinkommen von 1973 zur Verhütung von Meeresverschmutzungen durch Schiffe und von drei Seeschiffahrts-Übereinkommen im Bereich des Gewässerschutzes

1. Arrêté fédéral portant approbation de l'Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et de trois conventions maritimes dans le domaine de la protection des eaux

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2





Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 12.071/8270)

Für Annahme des Entwurfes ... 163 Stimmen

(Einstimmigkeit)

2. Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge

2. Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 12.071/8271)

Für Annahme des Entwurfes ... 174 Stimmen

(Einstimmigkeit)

AB 2012 N 1948 / BO 2012 N 1948