

【論説】

欧州における海上安全及び海洋環境保護政策(二)

－欧州連合における対外的政策－

The Policy of Maritime Safety and Marine Environment Protection
in Europe (2)

- on the External Policy of the European Union -

山地 哲也

Tetsuya YAMAJI

〔目次〕

第1章 はじめに

第2章 欧州連合文書にみる対外的政策

(1) 海上安全に関する共通政策

(2) 欧州海洋基本政策

① グリーンペーパー

② ブルーペーパー

(3) 海上安全委員会海上運輸政策広報資料

① 広報資料巻頭言

② 海上安全に係る欧州連合全域にわたる高度の基準

(4) 欧州議会海上安全問題特別委員会報告

(5) 欧州連合文書における対外的政策に係る検討

第3章 ERIKA 号事故後の対外的政策

(1) タンカーERIKA 号事故の概要

(2) 欧州連合の対応

① ERIKA 号事故対策パッケージ I 提案

② 欧州議会第一読会審議

③ 欧州委員会修正提案

④ 運輸閣僚理事会結論

⑤ 運輸閣僚理事会共通の立場

……………〔以上、本誌第 52 巻第 2 号〕

⑥ 共通の立場に対する欧州委員会の見解

⑦ 欧州議会第二読会

⑧ ダブルハルトンカーの早期導入に関する規則発効

(3) IMO における対応

① IMO 事務局長

② 欧州委員会代表

③ 全般的方向性

(4) ERIKA 号事故後の対外的政策に係る検討

第 4 章 PRESTIGE 号事故後の対外的政策

(1) タンカーPRESTIGE 号事故の概要

(2) 欧州連合の対応

① 欧州委員会運輸担当コミッショナー

② 欧州委員会による海上安全問題改善に係る提案

……………〔以上、本号〕

第 5 章 考察

第 6 章 おわりに

⑥ 共通の立場に対する欧州委員会の見解

2001 年 8 月 29 日、欧州委員会は運輸閣僚理事会が表した共通の立場に対する見解を表明し¹⁾、欧州議会に送付した。当初の欧州委員会の提案は、アメリカの OPA90 に規定するシングルハルトンカーのフェーズアウト計画に倣うものとしていたものの、2001 年 4 月に開催された IMO 第 46 回海洋環境保護委員会において採択された MARPOL73/78 条約の改正案を受け入れる旨表明した運輸閣僚理事会による共通の立場に対し、賛同する旨の評価を行っている。

「1. 欧州委員会提案の目的」(OBJECTIVE OF THE COMMISSION PROPOSAL)

「当初、欧州委員会は、シングルハルタンカーのフェーズアウト計画について、現行の MARPOL 73/78 条約に規定する日程をアメリカの OPA90 による日程に変更(前倒し)をする提案を行った。本提案はまた、現在 MARPOL 73/78 条約の範囲外にある小型船舶についても MARPOL 73/78 条約の範囲を拡大することを予定するものである。特に欧州委員会は、当初の規則案としては、MARPOL 73/78 条約に比較し、ダブルハル適用または同等の設計要件導入を加速するものであった。」(The initially proposed measure seeks to bring forward the dates of phasing out single hull oil tankers from those in the MARPOL 73/78 convention to be equivalent to those of OPA 90 of the United States. It also extends the scope of the MARPOL rules to smaller ships, which are currently outside the scope of MARPOL. More specifically the Commission in its initial proposal presented a Regulation that:

- establishes an accelerated phasing-in scheme for the application of double-hull or equivalent design requirements in comparison with the MARPOL 73/78 Convention;)

「4. 結論」(Conclusions)

「運輸閣僚理事会で採択した共通の立場は欧州委員会の当初提案の内容に大きく一致するものであり、また、IMO 第 46 回海洋環境保護委員会(2001 年 4 月 23 日から 27 日開催)で採択された国際合意を反映するものである。この国際合意は、地球レベルでシングルハルタンカーフェーズアウトを加速し、欧州水域のみならず、世界中において衝突や乗揚げによる油汚染のリスク軽減につながるものとなる。このため、欧州委員会は、閣僚理事会の共通の立場を受け入れるものである。」(The Commission accepts the Common Position as it is in line with the broad content of the Commission's initial proposal and reflects the international agreement as adopted by IMO MEPC 46 on 23-27 April 2001, that will on a global level lead to the acceleration of the phasing-out of single-hull oil tankers, and hence

reduce the risk of accidental oil pollution due to grounding or collision, not just in European waters, but world wide.)

⑦ 欧州議会第二読会

欧州議会は 2001 年 12 月 13 日、運輸閣僚理事会の共通の立場(⑤を参照)、共通の立場に対する欧州委員会の見解(⑥を参照)を受け、第二読会結果を採択した。これは運輸閣僚理事会の共通の立場を支持するものであり、IMO において改正 MARPOL73/78 条約によりシングルハルトンカーフェーズアウト計画の前倒しが図られたことから、欧州連合での地域規制を行う必要性がない旨表明し、改正 MARPOL73/78 条約に沿う内容で欧州連合としてのシングルハルフェーズアウトに係る規則の採択を承認している。以下、第二読会に際しての欧州議会担当 RAPPORTEUR の欧州議会に対する勧告²⁾を記述する。

「欧州議会第二読会に対する担当 RAPPORTEUR の勧告」

(RECOMMENDATION FOR SECOND READING)

「A. はじめに」 (Introduction)

「1999 年 12 月、フランスブリュターニュ沖で発生したマルタ船籍のシングルハルトンカー ERIKA 号事故による海洋汚染を踏まえ、2000 年 3 月、欧州委員会は海上安全の改善を目的とする提案を行った。現在審議中の規則案は、ERIKA 号事故対策パッケージ第 I 提案中第 3 提案として位置づけられるものであり、海洋環境にとって悪影響を及ぼす可能性のあるシングルハルトンカーのフェーズアウト計画の前倒しを図ることを目的としている。」 (In March 2000, prompted by the marine pollution accident in the waters off Brittany caused in December 1999 by the 25-year old Maltese-registered single hull oil tanker 'Erika', the Commission put forward a series of measures designed to improve safety at sea. The regulation under consideration is the Commission's third proposal within the "Erika I" package, and its objective is to introduce a timetable for the accelerated phasing-out of single hull tankers, which are considered unsafe for the

marine environment.)

「B. 欧州議会第一読会修正」 (Parliament's amendments)

「欧州議会の第一読会による修正提案は、その時点での IMO の協議結果(2000 年 10 月開催、第 45 回海洋環境保護委員会)を反映していることに留意する必要がある。Rapporteur 及び欧州議会運輸委員会は、本件は共同体レベルではなく、IMO による国際レベルで解決策を見出す必要があると認識している。欧州議会は、その第一読会で、IMO が具体的な成果を達成しない場合においてのみ、欧州連合が共同体レベルでの解決策を策定することを採択している。欧州議会はまた、同様の理由で、特に IMO の審議結果に先んじないよう、運輸閣僚理事会が 2000 年 12 月に共通の立場を採択しないことを認識していた。」 (It is also worth noting that Parliament's proposals reflected the provisional outcome of negotiations at the IMO at that time, because both your rapporteur and the Transport Committee were of the view that the problem should be solved at the IMO level, not just at the Community level. Parliament adopted an amendment at first reading which provided that, solely in the event that the IMO did not achieve concrete results, the European Union would have to proceed with a solution at the Community level. It should also be borne in mind that for the same reasons, namely in order not to anticipate the outcome of the IMO negotiations, the Council did not adopt a common position in December 2000.)

「C. 閣僚理事会の共通の立場」 (The Council's common position)

「2001年8月7日、運輸閣僚理事会は共通の立場を採択した。共通の立場では、重要性の低い事項を除き欧州議会第一読会の結果を取り込み、また、第46回海洋環境保護委員会での採択結果を受け入れている。」 (On 7 August 2001 the Council adopted its common position, assimilating the schedule set out above, which, apart from variations of minor significance, incorporates Parliament's proposals at first reading.)

「D. 結論」 (Conclusions)

「Rapporteurは、運輸閣僚理事会の採択した共通の立場については修正なく同意すべき旨提案する。欧州議会第一読会の結果については、重要性の低い事項を除き、共通の立場に取り込まれている。欧州議会の第一読会結果と運輸閣僚理事会の共通の立場の相違点は、IMOにおける審議の継続及びその完了を反映したものである。」このため、Rapporteurは、ERIKA号事故から1年6月が経過した現在、これらの相違点によりシングルハルタンカーのフェーズアウト計画の採択を遅延させることは不適當と確信する。欧州議会は、一方では海洋環境保護及び油輸送の安全性の向上について、またもう一方では国際的成果の達成を、その目的として遂行している。欧州市民は、海上輸送の安全性にとって重要である措置の遂行において遅延することは許さないだろう。」 (In view of the above, your rapporteur proposes that the Council's common position should be approved without amendment. Almost all Parliament's first reading proposals, with the exception of certain points of minor significance, are included in the common position. The differences between Parliament's first reading opinion and the Council's common position are due to the continuation and completion of the negotiations in the IMO. Your rapporteur believes, therefore, that these variations should not give rise to delays in the adoption of the phasing-out timetable for single hull oil tankers, particularly since one and a half years have now passed since the shipwreck of the Erika. Parliament is thus attaining its objectives, namely increasing the protection of the marine environment and the safety of oil transport, on the one hand, and achieving an international solution, on the other hand. European public opinion will not accept any more delay in the implementation of measures which it considers essential for the safety of sea transportation.)

⑧ ダブルハルタンカーの早期導入に関する規則発効

2002年2月18日、欧州議会議長及び閣僚理事会議長が規則案に署

名し、「ダブルハルタンカーの早期導入に関する規則」(Regulation (EC) No 417/2002 of the European Parliament and of the Council of 18 February 2002 on the accelerated phasing-in of double hull or equivalent design requirements for single hull oil tankers and repealing Council Regulation (EC) No 2978/94)が成立した。本規則は、既述したように基本的にIMOの第46回海洋環境保護委員会(2001年4月開催)で採択した改正MARPOL73/78条約によるシングルハルタンカーフェーズアウト計画の前倒しとその内容を同じくするものである。従って、2000年3月に欧州委員会が米国OPA90に倣って提案したERIKA号事故対策パッケージ第I提案中のダブルハルタンカー早期導入に関する規則案については国際基準に合わせその計画を後退させている。「ダブルハルタンカーの早期導入に関する規則」は欧州共同体官報に2002年3月7日に掲載され³⁾、2002年9月1日から発効することとなった。

(3) IMOにおける対応

1999年12月に発生したERIKA号事故後、IMOにおいて本事故に係る対応策の検討・審議が行われた。主要な関係委員会としては、第44回海洋環境保護委員会(2000年3月開催)、第72回海上安全委員会(2000年5月開催)、第45回海洋環境保護委員会(2000年10月開催)、第46回海洋環境保護委員会(2001年4月開催)である。シングルハルタンカーフェーズアウト計画の前倒しに係るMARPOL73/78条約付属書I 13G規則の改正については、第45回海洋環境保護委員会において改正案が策定され、その次の会合である第46回海洋環境保護委員会で改正条約を採択し、IMOによる世界の共通基準のもとでタンカーのダブルハル化を導入するものとした。

欧州連合についても、最終的には、アメリカのシングルハルタンカーフェーズアウト等について規定するOPA90に類似する地域政策を導入することなく、欧州の地域規制によらずIMOで採択した国際基準に従うこととした。なおこの際、欧州連合は、改正条約に基づき2015年を超えて使用されるシングルハルタンカーに対し、欧州連合加盟国の

港湾または沖合施設への入域を拒否する意向を表明している。

これら会合での審議過程において、欧州連合の地域規制導入の可能性に対する IMO 事務局長、欧州委員会代表の発言によりその見解が示されている。本項では、これらの見解及び IMO 関係委員会における全般的方向性について記述する。

① IMO 事務局長

オニール事務局長は、欧州連合のシングルハルタンカーフェーズアウト計画前倒しに係る欧州連合独自の地域規制導入の可能性に対し、IMO の基本的責務等を主張するとともに、欧州連合の動向を牽制し、また、MARPOL73/78 条約付属書 I 13G 規則の改正による欧州連合の地域規制回避について、関係委員会の場で次のとおり言及している。海上安全及び海洋環境保護に係る国際的基準を策定する国際機関としての IMO の地位を強調するものである。

1) IMOの基本的責務に関する発言

a) 第44回海洋環境保護委員会(2000.3)⁴⁾

「海洋環境保護委員会の重要な役割及び海洋環境保護に対する満足すべき結果の重要性を強調したい。第三者からは、IMO が海洋環境保護に対して行う顕著な貢献を十分に認識しない例も見受けられる。IMOは、環境問題に対し国際共同体としての重要性を維持する必要がある。これは、環境保護は、国際的、地域的または国内的であるかを問わず、世界中のほぼすべての政府機関と産業団体にとって主要な課題であるからである。将来世代のために環境に安全な世界を築き、これを伝えていくことはIMOの責務である。」(The Secretary-General stressed the significance of the work of the Committee and the importance of achieving satisfactory marine environmental protection outcomes. Often the outside world does not appreciate fully the considerable contribution IMO makes to the protection of the marine environment. IMO needs to always keep in sight the importance the international community places on environmental issues because the protection of

the environment is a key objective of nearly all Governmental and industrial organizations throughout the world, whether international, regional or national. It is IMO's responsibility to provide for, and deliver, an environmentally safe world for future generations.)

- b) 第72回海上安全委員会(2000.5)⁵⁾、第45回海洋環境保護委員会(2000.10)⁶⁾

「関係国政府及びIMO加盟国は、すべての安全及び環境に関する課題についてIMOの場で審議する利益を認識するだろう。状況を改善するためのあらゆる提案について、IMOは、関係規則の手続に従い、決定的かつ迅速に対応する。」 (The Governments concerned, and indeed the entire Membership of the Organization, would realize the benefits of bringing all safety and environmental issues to IMO. For his part, he wished to reiterate his pledge that IMO's reaction to any proposals to improve the situation would, within the procedures laid down in the relevant IMO instruments, be decisive and rapid.)

- c) 第44回海洋環境保護委員会(2000.3)⁷⁾、第45回海洋環境保護委員会(2000.10)⁸⁾

「規制レベルでの措置を必要とするならば、すべての要因について注意深く検討を行った後、迅速な決定が行われるIMOに対し提案されるものである。」 (If any action needed to be taken at the regulatory level, it could be introduced into IMO where decisions could be made rapidly after all aspects had been carefully considered.)

- d) 第46回海洋環境保護委員会(2001.4)⁹⁾

「MARPOL73/78条約付属書 I 13G規則の改正案採択により、IMOが国際海上輸送に関わる複雑な技術的、経済的、政治的問題に対応する適切なフォーラムであることを再確認する。IMOこそが見解の重大な相違を解決し、すべての関係者が受け入れ可能な方策を見出すことのできるフォーラムである。」 (The adoption of the proposed amendments to MARPOL regulation 13G would

reaffirm IMO's position as the proper forum for dealing with complex technical, economic and political issues concerning international shipping, where significant differences in viewpoints can be resolved and a solution found that is acceptable to all.)

e) 第46回海洋環境保護委員会(2001.4)¹⁰⁾

「MARPOL73/78条約付属書 I 13G規則の修正案が採択されたことを踏まえ、本海洋環境保護委員会による審議・対応は、IMOこそが、海上輸送問題に関連する国際規則を審議する場として、効果的かつ迅速に対応する能力を有し、当初から困難と思われる事項についてもこれを取り扱うことができることを提示した。」(The Secretary-General, after the revised regulation 13G was adopted by consensus, stated that the action by the Committee had clearly demonstrated that IMO, as the only place where International regulations with respect to shipping matters could be addressed, was capable of acting efficiently and expeditiously and it was possible for it to deal with any matter regardless of how difficult it appeared to be at the outset.)

2) 欧州委員会の動向に関する発言(第44回海洋環境保護委員会(2000.3)¹¹⁾)

「ERIKA号事故の後、欧州委員会レベルでの会合が開催され、メディア情報によると、今後の行動については提案としてまとめられたと承知している。」(The Secretary-General further stated that following the accident, meetings have been held by the European Commission and, according to the media, proposals have been formulated for action to be taken.)

3) 欧州連合による国際基準を超える措置に係る提案に対する発言(第44回海洋環境保護委員会(2001.4)¹²⁾、第72回海上安全委員会(2000.5)¹³⁾、第45回海洋環境保護委員会(2000.10)¹⁴⁾、第46回海洋環境保護委員会(2001.4)¹⁵⁾)

「欧州において地域的に一方的な政策を導入する可能性を考慮

すれば、IMOこそが常に、例外なく、国際海上輸送に影響を及ぼす安全及び汚染防止の基準を審議・採択するための唯一のフォーラムであると強く認識する。IMO上の基準を超える国内的な基準を外国籍船舶に地域的に適用すること、ましてやそれを一方的に適用することは、国際海上輸送及びIMOの機能自体に対する障害であり、これは避けなければならない。」(Taking into account statements made in Europe that action might be taken regionally or unilaterally, IMO should always and without exception, be regarded as the only forum where safety and pollution prevention standards affecting international shipping should be considered and adopted. He emphasized that regional, let alone unilateral, application to foreign flag ships of national requirements which go beyond IMO standards would be detrimental to international shipping and to the functioning of IMO itself - and should, therefore, be avoided.)

② 欧州委員会代表¹⁶⁾

2000年5月に開催されたIMO第72回海上安全委員会において、IMOオニール事務局長が開会の挨拶で最初にERIKA号事故を取り上げ、再び、IMOこそ海上安全と海洋環境保護に関する国際規則を策定する唯一の機関であると強調したこと(①1)b及び①3)を参照)に対し、欧州委員会の代表が発言した。赤塚は、この欧州委員会代表者をラリース欧州委員会運輸・エネルギー総局(DG-TREN)海事局長としたうえで、同女史の発言について、「IMO事務局長のスピーチにコメントする為わざわざブラッセルから来たラリース女史は、事務局長を支持しながらも欧州委員会としてはEU領海を保護する義務があると述べ、IMOの審議如何によっては地域規制もありうるとのニュアンスを示した。実際EUの関係者によると場合によってはIMO規則とEU規則の2本立てとなる可能性もないとはいえないという。EUと加盟国政府との利害、そして近年その存在感を強くしてきた欧州議会との調整、IMOをはじめとする多くの国際機関における地位などまだまだ不透明なものが多いがEUは今後とも着実に深化と拡大を続け、それ

につれ欧州委員会の力もさらに強まるものと思われる」¹⁷⁾旨評している。これは換言すれば、欧州委員会のIMOに対する牽制の表現として捉えることができる。このラリース女史の発言は次の通りである。

「ERIKA 号事故後の市民の多大なる関心に対し、IMO 及び欧州委員会は、その責任を請け負わなければならない。このため、両機関は、ルールの実効性について評価を行う必要がある。公式の事故調査結果は予断すべきではないが、欧州委員会は、過去数年にわたり構築してきた安全措置は失敗に終わったとする IMO 事務局長の見解を共有する。欧州条約に基づき、欧州委員会はその任にある立法について法的責務を有する。これにより、欧州委員会は欧州における現行の関連法令について、改正、実際には強化するための提案を行うことで迅速に対応することを決定している。この提案は、欧州共同体全体におけるポートステートコントロール及び船舶検査機関の最低要件に係る IMO 決議について、協調した方策をもって、実行することを目的とするものである。この評価を行う際に、シングルハルトンカーのフェーズアウトに関する様々な制度、特に貿易パターンに及ぼす影響について無視することはできない。結果的に欧州委員会はその権限内で欧州レベルにおいて問題を扱っている。しかしながら、欧州委員会は、IMO こそが国際海上輸送に影響を及ぼす安全及び汚染防止基準を審議・採択するフォーラムとして最も適切であるという IMO 事務局長の見解に同意する。欧州委員会は、IMO 事務局長並びにフランス及びポルトガル代表が表明した意見に同意する。特に、IMO においては MARPOL73/78 条約の改正について加盟国が提示する意見に迅速かつ全般的に対応するように行動するとの IMO 事務局長の意向を歓迎する。シングルハルトンカーフェーズアウトに関する現行の地域ルールと MARPOL73/78 条約付属書 I 13G 規則に規定する世界的措置の間の齟齬を解消するための IMO の枠組みにおける審議は、欧州委員会が支持するものである。欧州委員会代表として、本海上安全委員会がこの動きを支持するとともに、海洋環境

保護委員会に対し本年(2000年)10月に開催される第45回会合において適切な審議を行うよう勧告することを希望する。欧州委員会は、地球規模の海上安全の枠組みを改善する努力を惜しまない。しかしながら、同時に、EC条約に基づく責務をまっとうしなければならず、このため、国際的な海上安全ルールの一貫した、また、区別のない実行のために方策を提案する。」(The representative of the European Commission stated that, against the background of the strong public concern expressed after the Erika accident, both IMO and the European Commission had to assume their responsibilities. In this context, both organizations were bound to assess the effectiveness of their rules. Although the outcome of the official investigation into the accident should not be prejudged, the European Commission shared the Secretary-General's view that the safety net, which had been developed over the years, had failed. Under the European Treaty, the European Commission had legal obligations towards legislation for which it was responsible. It had, therefore, decided to react promptly by making proposals to amend, in fact to strengthen, the relevant existing European legislation. This legislation aims at implementing, in a harmonized manner, the IMO resolutions on port State control and on minimum requirements for classification societies all over the European Community. When doing this assessment, the existence of divergent regimes for the phasing-out of single hull tankers and, in particular, their consequences on trade patterns could no longer be ignored. Consequently, the Commission had addressed the issue at the European level, the level for which it was competent. However, the European Commission fully concurred with the Secretary-General that IMO is the most appropriate forum where safety and pollution prevention standards affecting international shipping should be considered and adopted. The European Commission wholeheartedly supported the intentions expressed by the Secretary-General and the French and Portuguese delegations. It

welcomed, in particular, the Secretary-General's preparedness to act in a manner that the Organization would quickly and thoroughly respond to initiatives of its Member Governments to amend the MARPOL Convention. Initiatives within IMO to bridge the gap between existing regional rules for the phasing-out of single hull tankers and the worldwide regime, as laid down in regulation 13G of MARPOL Annex I would have the Commission's full support. The European Commission representative hoped that the Committee would underpin these initiatives and recommend to the MEPC to take appropriate action at its next session in October 2000. In conclusion, she stressed that the Commission was determined and committed to pursue its efforts to improve the global maritime safety framework. At the same time, however, it was bound to fulfil its duties under the EC Treaty and thus to propose measures for a better, more coherent and non-discriminatory implementation of the international safety rules.)

③ 全般的方向性

欧州連合による地域規制の可能性に対する IMO 関係委員会における全般的傾向は、海運の国際性に鑑み欧州域における地域的、一方的規制は避けるべきであるとして、IMO における国際的基準策定の方方向性に対して賛意が認められる。この意味では、IMO においては①に記した IMO 事務局長の見解を支持するものである。ERIKA 号事故後の関係委員会における審議の概況について記述する。

1) 第44回海洋環境保護委員会(2000.3)¹⁸⁾

a) 多数意見

「多数の代表団が ERIKA 号事故について意見を表明し、事故調査結果として、規制のレベルでの海上安全、または、海洋環境保護の改善のためのあらゆる提案については、地域的または一方的措置によらず、IMO の枠組みのもとで国際的に審議・合意する必要性を強調する IMO 事務局長の姿勢を支持した。」(A large number of delegations spoke on the Erika pollution incident.

They all supported the Secretary-General in stressing that any proposal for the improvement of safety at sea or environmental protection at the regulatory level, resulting from the investigation into the casualty, must be discussed and agreed internationally within the framework of the Organization rather than regionally or unilaterally.)

b) 議長総括

「議長は、一方的または地域的な行動は避けるべきであり、また、海運業界が表明する商業的側面を有する提案がなされることを考慮し、安全・環境に関わる行動についてのあらゆる提案は、IMOに対してなされるべきであるとするIMO事務局長の見解を圧倒的に支持している旨総括した。」(In summary, the Chairman stated that clearly there was overwhelming support for the Secretary-General's view that unilateral or regional action should be avoided and any proposals for action of a safety or environment nature should be brought to IMO noting there may well be proposals of a commercial nature that the shipping industry will have to address.)

2) 第72回海上安全委員会(2000.5)議長総括¹⁹⁾

「各国の発言を踏まえ、議長は、ERIKA号事故対策として必要とされる問題についてはIMOがこれを取り扱うべきとのIMO事務局長の方針及びこれを述べたステートメントに対し圧倒的な支持を得た旨総括した。この問題は緊急性及び重要性を有するものであり、タンカーの安全性促進のためにあらゆる提案を歓迎する旨述べた。また、IMOは国際的海上輸送活動に影響する安全及び汚染防止基準について審議・採択する唯一のフォーラムであるとの見解に対し、全会一致で支持された旨総括した。」(In his summing up, the Chairman said that there was overwhelming support for the policies and general statement of the Secretary-General as to the manner in which the Organization should deal with issues which came to light in the aftermath of the Erika casualty. Those issues should be addressed as a matter of urgency and utmost importance. Any relevant initiatives to

enhance tanker safety would therefore be welcomed. There was unanimous support for the view that IMO should be regarded as the natural and only forum where safety and pollution prevention standards affecting international shipping should be considered and adopted.)

3) 第45回海洋環境保護委員会(2000.10)会合全般意見²⁰⁾

「IMOを通じた国際的な措置について強力な支持がなされた。これは、外国籍船舶に対し適用されるIMOの基準を超える一方的で、地域的あるいは国内的な立法には反対するという意味である。」
(There was strong support for international action through IMO, and opposition to unilateral, either regional or national, legislation for application to foreign flag ships which go beyond IMO standards.)

「西ヨーロッパは最も大規模な油の輸入地域であり、持続的な経済発展に重要な要素である油の供給に対する障害を発生させないことが肝要である。西欧水域を経由する油の輸送量は増加し、これはまた、油汚染の危険性が増大することを意味する。タンカーのダブルハル化はあらゆる問題に対する解決策ではないが、利用可能な最善の策である。欧州連合はIMOにおける解決を模索するであろう。」 (Western Europe is the biggest importer of oil and any interruption to oil supply, which is essential to sustainable economic development, should be avoided. The higher volume of oil shipped through its waters also means increased oil pollution dangers. Although a double-hull is not a solution to all the problems, it is the best solution available; and the EU will try to find a solution in IMO.)

4) 第46回海洋環境保護委員会(2001.4)におけるMARPOL73/78条約付属書I第13G規則改正案採択後の全般的意見²¹⁾

「多くの代表団は再度、IMOが加盟国と世界の海運団体の要求に応えたことに対し、賞賛を示した。また、IMOは、常にかつ例外なく、国際海上輸送活動に影響を及ぼす安全及び汚染防止に関する基準について審議・採択する唯一のフォーラムであることを強調した。」 (Many delegations also stated that IMO had, once again,

demonstrated that it can respond to the needs of Member States and the world shipping community. Delegations also emphasized that IMO should, always and without exception, be regarded as the only forum where safety and pollution prevention standards affecting international shipping should be considered and adopted.)

(4) ERIKA 号事故後の対外的政策に係る検討

以上、本章においては(1)でタンカー-ERIKA 号事故の概要を記したうえで、(2)において欧州連合の ERIKA 号事故対策パッケージ提案の1つとして提案された「ダブルハルタンカーの早期導入に関する規則案」に対する欧州委員会、欧州議会及び閣僚理事会における審議状況について紹介した。また、(3)においては、欧州連合での規則提案審議と並行して行われたシングルハルタンカーフェーズアウト計画の前倒しに係る MARPOL73/78 条約付属書 I 13G 規則の改正審議過程における IMO の国際機関としての位置づけ、欧州連合が導入を試みた地域規制に対する見解等について記述した。繰り返しではあるが、最終的には欧州連合についても IMO の場において採択された改正 MARPOL73/78 条約に従い、世界基準としてのダブルハルタンカーの早期導入、シングルハルタンカーフェーズアウトの加速化が図られることとなった。この審議過程の要所において欧州連合側の IMO に対する牽制、及び、これに対抗するための IMO 事務局長等による見解の応酬が認められる。このことは、欧州連合においても必要と認める場合には、欧州連合単独でも米国の OPA90 に倣う地域規制導入の方針を提示しつつ、IMO は欧州連合の地域規制を内容とする政策に対する相当の警戒をし、IMO 事務局長の発言を中心に IMO 加盟国等の全般的方向として地域規制の導入を抑制し、国際基準たる MARPOL73/78 条約の改正をもって世界的対応を執ろうとしたものと考えられるであろう。欧州連合におけるこのような対外的政策、姿勢は ERIKA 号事故後の対応のみならず、次章で記すタンカー-PRESTIGE 号事故後の欧州連合の政策においてもより一層顕著に認めることができるものである。

第4章 PRESTIGE 号事故後の対外的政策

タンカーERIKA 号事故(1999年12月発生)から約3年後の2002年11月、スペインガルシア地方沖合でタンカーPRESTIGE 号事故が発生した。このPRESTIGE 号の構造はシングルハルタンカーで、船齢は事故当時26年であった。このPRESTIGE 号事故に対し欧州委員会は、ERIKA 号事故を踏まえ欧州議会及び閣僚理事会に提案したERIKA 号事故対策パッケージ第I 提案としてのダブルハルタンカーの早期導入に関する規則案について、IMO での改正MARPOL73/78 条約による国際的なシングルハルタンカーのフェーズアウト計画審議の段階で国際的に協調し譲歩することなく、欧州連合独自案として当初提案どおりに採択していれば、PRESTIGE 号については2002年9月以降フェーズアウトされ、事故当時は航行が認められないタンカーに相当し、このため事故は起こらなかったはずとの立場を示した。これを受け、欧州連合は、PRESTIGE 号事故後、ERIKA 号事故後に前倒しされたシングルハルタンカーフェーズアウト計画について更なる加速化を進めるダブルハルタンカーの早期導入に関する規則改正案を審議、採択するとともに、これを国際基準に導入し、欧州連合主導のもとでMARPOL73/78 条約の改正作業を図るために条約改正案を策定し、IMO に提案した。本章においては、PRESTIGE 号事故後に認められる、欧州連合におけるPRESTIGE 号を踏まえた欧州委員会、欧州議会及び閣僚理事会での対応策に関する見解、また、IMO でのMARPOL73/78 条約改正審議の過程において欧州連合のIMO に対する姿勢、また、これに対抗するIMO の主張等について記述することとする。

(1) タンカーPRESTIGE 号事故の概要

タンカーPRESTIGE 号(42,820GT)は、2002年11月、積荷として77,000トンの重質燃料油を積載し、Latvia の Ventspils からシンガポールに向け航海中、荒天下のスペイン Cape Finisterre 沖30マイルの海域において船体に損傷を生じ、11月14日、サルベージ船舶が最初のタグラインを確保するまでに沿岸5マイルの海域まで漂流していた。サルバーはスペイン当局に対し、避難のための閉鎖海域への入域を要請したが当局はこれを拒否し、別途、PRESTIGE 号を沖合に曳航する旨の指示

を発した。その後、気象条件は悪化し、11月20日、船体は2つに折損、スペインのVigo西方170マイルの海域(水深約3,500m)に沈没し、積荷油の大半が船体から流出した。

800kmに及ぶスペイン西岸(270カ所の海岸を含む)が流出油に汚染され、この流出油はポルトガル水域にも達した。沿岸の油除去作業は欧州各国の協力を得つつスペイン当局により実施された。汚染水域は漁業活動が盛んな海域であり、スペイン政府は漁業活動を禁止した。本件事故による補償要求額は国際油濁補償基金の補償限度額(135百万SDR、170百万USドル、117百万英国ポンド)を超えるものとなった。

(2) 欧州連合の対応

① 欧州委員会運輸担当コミッショナー

欧州委員会運輸担当コミッショナー(当時 Mrs. Loyola de Palacio)は、2002年11月21日に開催された欧州議会全体会合においてPRESTIGE号事故に関連し、演説を行った。この欧州議会全体会合は、PRESTIGE号事故の直後に開催されたものであり、同コミッショナーは、1999年12月に発生したタンカーERIKA号事故後に策定したERIKA号事故対策パッケージ第I提案の1つであったダブルハルタンカーの早期導入に関する規則案について、IMOでの国際基準としてのMARPOL73/78条約改正に協調することなく、欧州連合独自の地域規制であったとしても当初の欧州委員会提案通りに採択していたとすれば、PRESTIGE号は事故当時には既に航行が禁止され、事故は発生しなかったことを強く主張している²²⁾。欧州連合における海上安全及び海洋環境保護のために、国際基準によらず、地域政策導入の必要性について改めて認識することとなる意思の現れであると考えられる。しかしながら、この2002年11月21日に開催された欧州議会全体会合の時点では欧州委員会は、ダブルハルタンカー導入に係る既存規則及びIMO関係条約(MARPOL73/78条約)について、更なる導入加速を目的とする改正提案は提示していない。欧州議会全体会合における欧州委員会運輸担当コミッショナーの演説の概要は次の通りである²³⁾。

「欧州委員会が策定した当初の提案が完全に採択され、また、施行されていたとすれば、PRESTIGE 号事故を避けることができたはずである。」 (In her intervention in the plenary session of the European Parliament, Loyola de Palacio, vice-President in charge of transport and energy, made clear that such a disaster could have been avoided if all the proposals made by the European Commission would have been fully adopted and implemented.)

「欧州委員会が策定した当初の提案を採択していれば、PRESTIGE 号は 2002 年 9 月までに航行が禁止されていたはずである。」 (She recorded that following the Commission initial proposals the ship PRESTIGE would have been banned by September 2002.)

「我々は決して屈しない。再びこのような事故が発生しないよう、あらゆる努力を惜しんではならない」 (We do not give up. The Prestige disaster would not have happened. We made a lot of efforts to avoid it and we have to do everything to not make it happen again.)

② 欧州委員会による海上安全問題改善に係る提案

欧州委員会は、2002 年 12 月 3 日、欧州議会及び閣僚理事会に対し、COMMUNICATION(2002)681final として、欧州委員会による海上安全問題改善に係る提案を行った²⁴⁾。ここでは、本提案の趣旨、本提案に対する閣僚理事会及び欧州議会の見解等について記述する。

1) 欧州委員会提案趣旨

提案の冒頭、欧州委員会はその趣旨として次のとおり記述している²⁵⁾。本趣旨は、①の運輸担当コミッショナーによる欧州議会での発言内容を欧州議会及び閣僚理事会に対する欧州委員会提案文書中に盛り込み、欧州委員会の意図を具体化したものと認められる。

「ERIKA 号事故発生から 3 年を経ることなく発生した今回の PRESTIGE 号事故により、欧州の沿岸及びその市民を大災害から保護するために、厳格な対応策を直ちに執ることが必要であると確認する。」 (This latest accident, coming less than three years after

the Erika disaster, confirms the urgent need for rigorous action to protect Europe's coasts and citizens against such catastrophes.)

「(筆者追加: ERIKA号事故を踏まえ)欧州議会及び閣僚理事会によって採択された対策は、2003年1月から段階的に導入されることになっている。欧州委員会は本提案に係る採択及び施行の緩慢なペースを遺憾に思う。国際的な枠組みを要しない場合には、欧州連合加盟国は、15カ国によって承認された措置を事前に履行する(2000年12月7日から9日までニースで開催された欧州理事会結論)ということが強調されなければならない。」(The measures adopted by the European Parliament and the Council will not start to be phased in until January 2003. The Commission regrets the slow pace of adoption and implementation of its proposals. It must be stressed that at the European Council meeting in Nice on 7, 8 and 9 December 2000, the Member States committed themselves to implement in advance the measures approved by the 15 where they do not require an international framework.)

「さらに、ERIKA号事故対策パッケージ提案、とりわけシングルハルタンカーフェーズアウト計画は、その決定をIMOでの審議に委ねるとして、閣僚理事会における審議の段階で緩和された(閣僚理事会はまた、共同体レベルでの油濁損害補償に係る第三層基金に関する審議も拒絶した)。一例としては、欧州委員会の当初提案によれば、事故当時船齢26年のPRESTIGE号は船齢上限により23年で排除されるはずであった。PRESTIGE号事故により、欧州委員会が策定したERIKA号事故対策パッケージ提案Ⅰ及びⅡの内容は、非常に適切な内容であることを証明した。」(What is more, certain key components of the Erika packages, particularly the timetable for phasing out single hull oil tankers, were watered down during the discussions within the Council, which also refused to pursue the discussions on the COPE Fund at Community level, preferring to leave the decision to the International Maritime

Organisation (IMO). By way of example, the timetable originally proposed by the Commission was to take tankers like the Prestige out of service after 23 years (whereas the Prestige had been in service for 26 years at the time of the accident). The Prestige accident confirms that the measures proposed by the Commission in the Erika I and Erika II packages are well founded.)

2) 閣僚理事会

海上安全問題改善に係る提案について閣僚理事会では、2002 年 12 月 6 日に運輸・通信・エネルギー閣僚理事会で、また、12 月 9 日には環境閣僚理事会で審議を行っている。それぞれの結論についてその概要を記述する。

a) 運輸・通信・エネルギー閣僚理事会(2002.12.6)²⁶⁾

「運輸・通信・エネルギー閣僚理事会は、欧州委員会から欧州議会及び本理事会に提出されたタンカーPRESTIGE号事故に関する海上安全問題改善に係る提案を歓迎する。」(The Council welcomes the communication from the Commission to the European Parliament and the Council on improving safety at sea in response to the PRESTIGE accident.)

「本提案について、運輸・通信・エネルギー閣僚理事会は、欧州委員会に対し、緊急事項として、シングルハルタンカーフェーズアウト計画の前倒し及び船齢15年以降のタンカーについてはその設計要件にかかわらずCAS(Condition Assessment Scheme)の導入に係る提案を行うように要請する。この提案は2003年7月1日までに合意に達しなければならない。」(The COUNCIL invites the Commission, as a matter of urgency, to present a proposal concerning an accelerated phasing out of single hull tankers and incorporating the Condition Assessment Scheme in the general survey regime for tankers regardless of design from the age of 15 years; the proposal must be approved no later than by 1 July 2003.)

「運輸・通信・エネルギー閣僚理事会は、欧州連合加盟国及

び欧州委員会に対し、MARPOL73/78条約の改正を通じて、世界中で、できるだけ早期に同様の規則が制定されることを確保するために、あらゆる努力を行うことを要請する。」(The COUNCIL invites Member States and the Commission to make every effort to ensure that a similar rule can be established as soon as possible at a worldwide level, through an amendment of the MARPOL Convention.)

b) 環境閣僚理事会(2002.12.9)²⁷⁾

「環境閣僚理事会は、特にシングルハルタンカーのフェーズアウト計画の前倒しを図る行動について歓迎する。」(THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION welcomes in particular the actions to accelerate the phasing out of single hull tankers.)

環境閣僚理事会は、海上安全及びタンカーによる海洋汚染防止を強化するためにIMOにおける環境に係る行動を活発化する必要性を認識し、2003年7月の海洋環境保護委員会(筆者注：第49回海洋環境保護委員会)においてはIMOの環境に係る行動の信頼性を向上させるための審議が行われることが必要と考える。また、欧州連合加盟国に対し、同委員会で先進的かつ調和のとれた役割を果たすよう要請する。」(THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION considers it necessary to reinvigorate the environmental activities of IMO aiming at reinforcing maritime safety and the prevention of pollution by tankers; Is of the opinion that the meeting of the Marine Environment Protection Committee (MEPC) of July 2003 should be used to enhance the credibility of the environmental activity of IMO; URGES Member States to play and active and coordinated role at that meeting.)

3) 欧州議会

欧州議会においては、海上安全問題改善に係る提案について2002年12月19日に「海上安全及びタンカーPRESTIGE号事故の影響を緩和するための手段」(Safety at sea and measures to alleviate

the effects of the Prestige disaster)として「タンカーPRESTIGE号災害に関する欧州議会決議」(European Parliament resolution on the 'Prestige' oil tanker disaster)を採択している²⁸⁾。概要は次の通りである。

「欧州連合の水域を航行する船舶に対するコントロールの問題については、欧州連合は限定された権能しか有していない。このため、欧州議会は閣僚理事会に対し、欧州委員会にIMOの場において欧州連合加盟国15カ国を代表し交渉する任務を付与するよう早期に行動することを求める。IMOレベルでの遅々とした意思決定過程を考慮し、欧州議会は欧州委員会に対し、欧州連合の水域を航行する船舶の安全性を改善するために、IMOでの審議と並行して主要な第三国との間での2国間交渉を実施することを求める。」(The European Parliament recognises the fact that the EU has only limited power to control ships in transit through its waters; therefore calls on the Council to act quickly to grant the Commission the mandate to negotiate on behalf of all 15 Member States within the International Maritime Organisation; given the slow process of decision-making at IMO level, calls on the Commission simultaneously to initiate bilateral negotiations with key third countries with a view to improving the safety of ships in transit through EU waters.)

「欧州議会としては、海洋環境、人民の利益・生活の保護を優先するために、海の自由は認められないと考える。」(The European Parliament considers that the freedom of the sea cannot be allowed to override the goal of protecting the marine environment, the interests of people, their way of life and environmental concerns.)

「欧州議会は、船舶の適切なメンテナンスがタンカーの構造(シングルハルまたはダブルハル)と同様に、海上安全に係る高度な基準を確保するために重要であると強く認識し、シングルハルタンカーフェーズアウト計画の前倒しを図るための閣僚理事

会及び欧州委員会による提案、及び、すべての欧州連合の港湾から重質油を輸送するシングルハルタンカーの航行を禁止する閣僚理事会の方針の必要性を認める。」(The European Parliament stresses that the proper maintenance of ships is as important to ensuring high standards of maritime safety as the distinction between single and double hulls; acknowledges the proposal from both the Council and the Commission to speed up the phase-out of single-hull oil tankers and the Council's commitment to banning single-hull tankers carrying heavy fuel oil from all EU ports.)

4) 欧州理事会

2002年12月12日から13日に開催された欧州理事会(開催地：コペンハーゲン)において、タンカーPRESTIGE号事故を踏まえた欧州連合の方針について、次のとおり方針を提示している²⁹⁾。これは、国際社会において、海上安全及び海洋環境保護の分野で欧州連合が先導的な役割を果たすための方向性を打ち出しているものと考えられる。

「欧州理事会は、ERIKA号事故対策に関する2000年12月開催のニース欧州理事会結論を想起するとともに、海上安全及び海洋汚染防止を推進するために、タンカーERIKA号事故以降、欧州共同体及びIMOにおいて行ってきた確固たる業績を評価する。欧州連合は、同様の災害の再発を防止するためのあらゆる対策を断固として執るものであり、閣僚理事会及び欧州委員会の迅速な対応を歓迎する。欧州連合は、この目的を追求するための国際的な取りくみ、とりわけIMOにおける取りくみにおいて、先導的な役割を継続するであろう。2002年12月6日の運輸閣僚理事会及び2002年12月9日の環境閣僚理事会による結論については、遅滞なく実行されるべきである。」(The European Council recalls its conclusions in Nice in December 2000 concerning the ERIKA measures and acknowledges the determined efforts in the European Community and the International Maritime Organisation

(IMO) since the ERIKA accident to enhance maritime safety and pollution prevention. The Union is determined to take all necessary measures to avoid a repetition of similar catastrophes and welcomes the rapid responses by the Council and the Commission. The Union will also continue to play a leading role in international efforts in pursuit of this objective, in particular within the IMO. The conclusions of the Transport Council on 6 December 2002 and the Environment Council on 9 December 2002 should be implemented in all their aspects without delay.

〔以下、次号に続く〕

【注】

1) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT concerning the common position of the Council on the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the accelerated phasing-in of double hull or equivalent design requirements for single hull oil tankers and repealing Council Regulation (EC) No 2978/94, Brussels, 29 August 2001, SEC(2001) 1343 final.

Available at

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001SC1343:EN:HTML> (27 October 2007).

2) RECOMMENDATION FOR SECOND READING on the Council common position for adopting a European Parliament and Council regulation on the accelerated phasing-in of double hull or equivalent design standards for single hull oil tankers and repealing Council Regulation (EC) No 2978/94, 17 October 2001, A5-0344/2001.

Available at

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0344+0+DOC+PDF+V0//EN> (27 October 2007)

3) REGULATION (EC) No 417/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 February 2002 on the accelerated phasing-in of double hull or equivalent design requirements for single hull oil tankers and repealing Council Regulation (EC) No 2978/94, Official Journal of the European Communities, 7 March 2002, L 64/1-5.

Available at

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2002/l_064/l_06420020307en00010005.pdf (15 November 2007).

4) IMO 第 44 回海洋環境保護委員会報告書(MEPC44/20), 6.

5) IMO 第 72 回海上安全委員会報告書(MSC72/23), 7.

6) IMO 第 45 回海洋環境保護委員会報告書(MEPC45/20), 7.

7) 前掲 4) 6.

8) 前掲 6) 6.

9) IMO 第 46 回海洋環境保護委員会報告書(MEPC46/23), 7.

10) 前掲 9) 22.

11) 前掲 4) 7.

12) 前掲 4) 7.

- 13) 前掲 5) 6-7.
- 14) 前掲 6) 6-7.
- 15) 前掲 9) 7.
- 16) 前掲 5) 12.
- 17) 赤塚宏一, 2000, 「エリカ号事故と欧州」『海運』日本海運集会所, 2000年6月号, 11.
- 18) 前掲 4) 8.
- 19) 前掲 5) 14.
- 20) 前掲 6) 44-45.
- 21) 前掲 9) 21.
- 22) ERIKA 号事故対策パッケージ第 I 提案の 1 つとして策定された「ダブルハルタンカーの早期導入に関する規則」の発効は 2002 年 9 月 1 日である。欧州委員会の当初の提案では、PRESTIGE 号に相当するシングルハルタンカーは船齢 23 年で排除される旨規定している。コミッショナーは、欧州議会での演説において、船齢 26 年であった PRESTIGE 号は当初案がそのまま採択されていれば 2002 年 9 月 1 日以降、その航行は禁止されていたことを意味する旨、主張しているものと思われる。
- 23) 欧州連合広報資料(IP/02/1721, 2002 年 11 月 21 日).
Available at
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/1721&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (4 April 2008).
- 24) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL ON IMPROVING SAFETY AT SEA IN RESPONSE TO THE PRESTIGE ACCIDENT, Brussels, 3 December 2002, COM(2002) 681 final.
Available at
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0681:FIN:EN:PDF> (4 April 2008).
- 25) 前掲 24) 4.
- 26) 2472nd Council meeting, TRANSPORT, TELECOMMUNICATIONS AND ENERGY, Brussels, 5-6 December 2002, 15121/02 (Presse 380), 30-31.
Available at
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/trans/73607.pdf (6 April 2008)
- 27) 2473rd Council meeting, ENVIRONMENT, Brussels, 9 December 2002, 15101/02 (Presse 379), 22-23.
Available at
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/73567.pdf (23 April 2008)
- 28) Safety at sea and measures to alleviate the effects of the Prestige disaster, European Parliament resolution on the 'Prestige' oil tanker disaster (19 December 2002), P5_TA(2002)0629, Official Journal of the European Communities, 5 February 2004, C 31 E/258-261.
Available at
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:031E:0258:0261:EN:PDF> (6 April 2008)
- 29) Presidency Conclusion, Copenhagen European Council (12 and 13 December 2002), 15917/02, Brussels, 29 January 2003, 9.
Available at
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf (7 April 2008)