

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich”

[COM(2016) 369 final – 2016/170(COD)]

(2017/C 034/28)

Sprawozdawca: **Tomas ABRAHAMSSON**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 22.6.2016
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 369 final – 2016/170(COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ogólnie z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich. Jak stwierdzono w sprawozdaniu z kontroli sprawności („REFIT. Korekta kursu: kontrola sprawności unijnego prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich”, COM (2015) 508 final), niektóre części dyrektywy 2009/45/WE zawierają niejasne definicje i wymogi oraz przestarzałe lub nakładające się na siebie wymogi, co skutkowało niespójnym wdrażaniem ram prawnych dla statków pasażerskich. Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie prawodawstwa, usunięcie pokrywających się i zbędnych przepisów oraz wyjaśnienie wymogów i zakresu stosowania przy jednoczesnym zachowaniu bieżącego poziomu bezpieczeństwa.

1.2. Biorąc pod uwagę, że 120 mln osób jest przewożonych każdego dnia statkami pasażerskimi wykonującymi rejsy krajowe, unijne prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich ma bardzo duże znaczenie. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE wyłącza jednak z jej zakresu wszystkie małe statki o długości poniżej 24 metrów, podczas gdy obecnie z zakresu dyrektywy wyłączone są jedynie istniejące statki pasażerskie, ale nie nowe.

1.3. We wniosku uzasadnia się to po pierwsze tym, że dyrektywa 2009/45/WE obowiązuje obecnie jedynie 70 spośród 1 950 małych statków, a po drugie zasadą pomocniczości – statki te są budowane w celu zapewnienia szerokiej gamy usług i określenie wspólnego zestawu zasad będzie ogromnym wyzwaniem. W związku z tym państwa członkowskie mogą lepiej uregulować tę kwestię.

1.4. EKES przyjmuje do wiadomości powyższe uzasadnienie, jednak zaleca, by dyrektywa nadal miała zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów ze względu na bezpieczeństwo pasażerów.

1.5. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE precyzuje, że do celów tej dyrektywy aluminium jest materiałem równorzędnym ze stalą, a zatem zastosowanie mają odpowiednie tu normy bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Obecnie nie wszystkie państwa członkowskie dopuszczają na podstawie tej dyrektywy statki z aluminium, co skutkuje nierównościami. EKES z zadowoleniem przyjmuje to doprecyzowanie.

1.6. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje znaczenie, jakie w obecnych przepisach UE dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich przywiązuje się do dostępności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się (motyw 17 dyrektywy 2009/45/WE), i wyraża zadowolenie z faktu, że unijne normy stanowią istotną wartość dodaną w porównaniu z normami międzynarodowymi, które nie obejmują żadnych obowiązkowych wymogów w tym zakresie. EKES bardzo ceni ten przepis i uważa, że powinien on mieć zastosowanie do wszystkich statków pasażerskich wykonujących usługi krajowe.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie, jakie Komisja zawarła w nowej lit. za). Precyzuje się tam, że „równoważny materiał” oznacza stop aluminium lub inny niepalny materiał, który na skutek pokrycia izolacją wykazuje na końcu stosowanej próby ogniowej właściwości konstrukcyjne i odporność równorzędne ze stałą. Jako że niektóre państwa członkowskie nie dopuszczają na mocy omawianej dyrektywy statków z aluminium, EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje to objaśnienie. Niemniej EKES zaleca dalsze wyjaśnienie, we współpracy z ekspertami krajowymi, odpowiedniej normy technicznej zawartej w załączniku do dyrektywy 2009/45/WE.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Struktura geograficzna Europy jako rozległego półwyspu pokazuje, jak kluczowe znaczenie mają usługi transportu morskiego, w tym przewozu osób. Ponad 400 mln osób każdego roku przewija się przez unijne porty; z tej liczby 120 mln osób jest przewożonych statkami pasażerskimi wykonującymi rejsy krajowe. W związku z tym duże znaczenie ma zapewnienie najwyższych norm bezpieczeństwa na wodach UE, jako że prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa statków ma poważne skutki dla środowiska, prawa pracy, mobilności obywateli Unii oraz ułatwiania handlu statkami pasażerskimi, ponieważ spełniają one takie same normy w całej UE.

2.2. Po katastrofie promu Estonia Międzynarodowa Organizacja Morska wprowadziła zmiany w konwencji SOLAS (Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu), zwiększając między innymi wymogi dotyczące stateczności w stanie uszkodzonym jednostek ro-ro.

2.3. Wypadki jednak dalej się zdarzały, co skłoniło Europę w ostatnich dwóch dziesięcioleciach do ustanowienia dalszych przepisów dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich, wśród których znalazło się kilka przepisów szczegółowych, np. równoległy do wymogów SOLAS obowiązek rejestracji pasażerów w przypadku rejsów międzynarodowych, do których zalicza się również podróżowanie między państwami UE, jak również wiele innych przepisów unijnych regulujących podróże krajowe.

2.4. Propozycje zmian wynikają z programu REFIT prowadzonego przez Komisję Europejską w odniesieniu do wspomnianych regulacji w sprawie bezpieczeństwa statków pasażerskich. Skrót REFIT oznacza sprawność i wydajność regulacyjną.

2.5. Celem tych działań było w miarę możliwości uproszczenie i usprawnienie istniejących przepisów europejskich regulujących kwestię bezpieczeństwa jednostek pasażerskich, aby:

- zachować przepisy unijne wyłącznie tam, gdzie jest to konieczne i proporcjonalne,
- zagwarantować prawidłowe i jednolite wdrożenie,
- wyeliminować nakładanie się i sprzeczność przepisów.

Założenia te odpowiadają zaleceniom EKES-u dotyczącym programu REFIT, które zostały wyrażone w niedawnej opinii rozpoznawczej (SC/044, 26 maja 2016 r.).

2.6. Spójny pakiet wniosków służy realizacji tych celów. Pakiet dotyczący bezpieczeństwa statków pasażerskich obejmuje propozycje przeglądu niemal całego odnośnego europejskiego prawodawstwa, oczywiście z wyłączeniem czysto technicznej dyrektywy 2003/25/WE w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro.

2.7. Pakiet zawiera następujące trzy wnioski:

- ograniczenie i wyjaśnienie zakresu zastosowania dyrektywy 2009/45/WE (wymogi techniczne dla morskich statków pasażerskich w żegludze krajowej),

- ulepszenie i wyjaśnienie wymogów w zakresie sprawozdawczości wynikających z dyrektywy 98/41/WE (rejestracja pasażerów statków pasażerskich) w stosunku do innych instrumentów (dyrektywa 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych oraz dyrektywa 2002/59/WE w sprawie wspólnotowego systemu monitorowania i informacji) oraz eliminacja ich wzajemnego nakładania się,
- wyjaśnienie i uproszczenie unijnego systemu przeglądów i inspekcji promów ro-ro (promów przewożących zarówno pasażerów, jak i samochody i pociągi) i szybkich jednostek pasażerskich.

2.8. Przedmiotem niniejszej opinii jest pierwszy wniosek.

2.9. Dyrektywa 2009/45/WE z dnia 6 maja 2009 r. stanowi wersję przekształconą dyrektywy 98/18/WE, która musiała zostać uchylona w celu zachowania przejrzystości. Wprowadza jednolity poziom bezpieczeństwa dla statków pasażerskich odbywających rejsy krajowe. Jednak 15 lat później Komisja uznała za konieczne dokonanie przeglądu tej dyrektywy po przeprowadzeniu kontroli sprawności, która wskazała na potrzebę – zdecydowanie popieraną przez EKES – uproszczenia i sprecyzowania obowiązujących wymogów.

2.10. EKES aktywnie uczestniczył w ustanawianiu prawodawstwa w obszarze bezpieczeństwa morskiego, przedstawiając opinie. W odniesieniu do konkretnej kwestii bezpieczeństwa statków pasażerskich warto odnotować, że w dniu 29 maja 1996 r. Komitet przedstawił opinię w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich⁽¹⁾, a następnie w dniu 11 grudnia 2002 r. opinię Komitetu w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro, a także rewizji dyrektywy 98/18/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich. Ponadto należy zauważyć, że nie tak dawno, w dniu 16 stycznia 2008 r., Komitet bez zastrzeżeń poparł wniosek dotyczący wyżej wspomnianej wersji przekształconej dyrektywy 98/18/WE.

2.11. W związku ze znaczeniem przeglądu prowadzonego obecnie przez Komisję EKES pragnie pokazać, jak dużą wagę przywiązuje do ciągłej poprawy bezpieczeństwa statków pasażerskich wykorzystywanych w handlu wewnętrznym.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Dyrektywa 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich ma zastosowanie do statków wykonanych ze stali lub równoważnego materiału i do jednostek szybkich, niezależnie od ich długości. Wdrożona na szczeblu unijnym i stosowana wyłącznie w odniesieniu do rejsów krajowych, dyrektywa ta ustanawia wymogi techniczne dotyczące budowy statków, stabilności, ochrony przeciwpożarowej i wyposażenia ratunkowego, zarówno na podstawie konwencji SOLAS (Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 r., ze zmianami), jak i pewnych wymogów stanowiących reakcję na szereg katastrof morskich, w których zginęli ludzie, w związku z czym istnieje potrzeba zajęcia się w pewnym stopniu rozdrobnioną strukturą prawodawstwa.

3.2. Po kontroli sprawności przeprowadzonej w ramach programu REFIT (program sprawności i wydajności regulacyjnej realizowany przez Komisję Europejską) i programu lepszego stanowienia prawa Komisja doszła do wniosku, że istnieje możliwość dalszej poprawy poziomu bezpieczeństwa oraz efektywności i proporcjonalności zapewnianych przez wspomnianą dyrektywę. Sugerowany przegląd miał zatem na celu uproszczenie i usprawnienie istniejących ram regulacyjnych, które, chociaż realizują postawione cele i nadal są bardzo adekwatne, zawierają pewne nieaktualne, niejasne lub nakładające się na siebie wymogi i definicje.

3.3. Komisja sugeruje pewną liczbę zmian obowiązującej obecnie dyrektywy w następujących obszarach:

- wyłączenie z zakresu obowiązywania dyrektywy statków o długości poniżej 24 m, jako że małe statki są budowane głównie z materiałów innych niż stal i są już obecnie dopuszczone na podstawie przepisów krajowych,
- doprecyzowanie zakresu dyrektywy poprzez wskazanie, że aluminium jest materiałem równoważnym w stosunku do stali (z konsekwencjami dla wymogów dotyczących izolacji przeciwpożarowej) oraz jasne stwierdzenie, że statki obsługujące morskie farmy wiatrowe są wyłączone z zakresu dyrektywy, podobnie jak statki zabytkowe,
- doprecyzowanie i uproszczenie definicji „obszarów morskich” w dyrektywie 2009/45/WE poprzez skreślenie sformułowania „z którego rozbitkowie mogą dostać się na ląd” oraz pojęcia „miejsca schronienia”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 212 z 22.7.1996, s. 21.

3.4. Ponadto w sprawozdaniu REFIT zaleca się opracowanie, w oparciu o wymogi funkcjonalne oraz jako część standardowych ram ukierunkowanych na osiągnięcie celu, wytycznych lub norm dla małych statków oraz statków zbudowanych z materiałów innych niż stal lub materiałów równoważnych.

3.5. Na koniec należy zauważyć, że wniosek Komisji ma na celu zachowanie obecnego wspólnego poziomu bezpieczeństwa ustanowionego dyrektywą 2009/45/WE w odniesieniu do statków odbywających rejsy krajowe w ramach UE, co ułatwia transfer statków między rejestrami krajowymi i umożliwia konkurencję na trasach krajowych na równych zasadach.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zauważa, że na kontrolę sprawności dotyczącą unijnych reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich mógł mieć wpływ brak danych, a zatem wnioskuje o stosowanie w przyszłości lepszych systemów gromadzenia danych i monitorowania w celu zapewnienia większej solidności unijnych ocen powdrożeniowych.

4.2. Chociaż EKES przyjmuje do wiadomości uzasadnienie wyłączenia małych statków (o długości poniżej 24 metrów) z zakresu dyrektywy, uważa, że dyrektywa nadal powinna mieć zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów.

4.3. W sprawozdaniu REFIT, jak również w motywie 17 dyrektywy 2009/45/WE stwierdza się, że unijne normy przewidują dostęp do krajowych pasażerskich przewozów promowych dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się; w normach międzynarodowych element ten jest zalecany, lecz nie jest obowiązkowy. EKES bardzo ceni ten przepis i uważa, że powinien on mieć zastosowanie do wszystkich statków pasażerskich wykonujących usługi krajowe.

4.4. EKES uważa również za niezbędne, by wszyscy pasażerowie na pokładzie statków otrzymywali szczegółowe informacje dotyczące bezpieczeństwa na pokładzie statku. Bardzo istotne jest zapewnienie tych informacji również osobom niepełnosprawnym.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące proponowanych zmian dyrektywy 2009/45/WE

5.1. Artykuł 2 – Definicje

5.1.1. Lit. h) – Definicja „nowego statku” jako statku, którego stępka została położona lub który znajdował się w podobnym stadium budowy w dniu lub po dniu 1 lipca 1998 r., jest nieaktualna, jednak nie zaproponowano żadnej zmiany.

5.1.2. Lit. u) – Zmiana „państwa przyjmującego” na „państwo portu” nie została wyjaśniona. EKES zaleca, by Komisja przedstawiła wyjaśnienie dla tej zmiany terminologii oraz ewentualnej zmiany treści.

Ponadto wydaje się, że dyrektywa w tym względzie nie wprowadza rozróżnienia między banderami UE a banderami spoza UE, która to kwestia może mieć znaczenie, jako że odnośne statki są wykorzystywane do kabotażu morskiego [rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski)].

5.1.3. Nowa lit. za) – Precyzuje się tu, że „równoważny materiał” oznacza stop aluminium lub inny niepalny materiał, który na skutek pokrycia izolacją wykazuje na końcu stosowanej próby ogniowej właściwości konstrukcyjne i odporność równorzędne ze stalą. Jako że niektóre państwa członkowskie nie dopuszczają na mocy omawianej dyrektywy statków z aluminium, EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje to objaśnienie. Niemniej EKES zaleca dalsze wyjaśnienie, we współpracy z ekspertami krajowymi, odpowiedniej normy technicznej zawartej w załączniku do dyrektywy 2009/45/WE.

Wreszcie, EKES uważa, że nowa definicja „równoważnego materiału”, w szczególności odniesienie do „innych niepalnych materiałów”, może wprowadzać w błąd, gdyż nie wskazuje konkretnie, względem jakiego rodzaju materiału dany materiał musi być równoważny, aby był objęty zakresem stosowania zmienionej dyrektywy.

5.1.4. Nowa lit. zd) – Proponowana definicja „jachtu/jednostki wycieczkowej” brzmi następująco: „statek bez ładunku i przewożący nie więcej niż 12 pasażerów nieprowadzący działalności gospodarczej, niezależnie od rodzaju napędu”. EKES uważa, że w celu zapewnienia jasności należy zachować obecne sformułowanie „w celach handlowych”.

5.2. Artykuł 3 – Zakres

5.2.1. Ust. 1 lit. a) – [Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do] „nowych i istniejących statków pasażerskich o długości co najmniej 24 metrów”. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE wyklucza zatem z jej zakresu wszystkie małe statki, podczas gdy obecnie obowiązujące przepisy wykluczają wyłącznie statki istniejące, a nie „nowe” statki o długości poniżej 24 metrów. Zob. definicja nowego statku w pkt 5.1.1 powyżej.

5.2.2. Uzasadnia się to tym, że dyrektywa 2009/45/WE obowiązuje obecnie jedynie 70 spośród 1 950 małych statków.

5.2.3. Dalszym uzasadnieniem dla proponowanego wyłączenia jest zasada pomocniczości – statki te są budowane w celu zapewniania szerokiej gamy usług i określenie wspólnego zestawu zasad będzie ogromnym wyzwaniem, w związku z tym państwa członkowskie mogą lepiej uregulować tę kwestię.

5.2.4. EKES ma trudności ze zrozumieniem tych argumentów. Jeśli flota małych statków nie jest w 96 % objęta zakresem dyrektywy, gdyż statki te są zbudowane z materiałów innych niż stal lub materiały równoważne bądź stanowią statki pływające wyłącznie w obrębie obszarów portowych itp., to wyłączenie statków o długości poniżej 24 metrów nie stanowi dla nich żadnej korzyści. Natomiast co z pozostałymi 4%?

5.2.5. Jeśli zharmonizowane reguły nie są odpowiednie dla pewnych statków o długości poniżej 24 metrów, państwa członkowskie już dzisiaj mają możliwość zastosowania zwolnień na podstawie art. 9 dyrektywy. Jeśli jednak wniosek dotyczący zmiany dyrektywy zostanie zaakceptowany w tym punkcie, będą istniały pewne statki o długości do 24 metrów, które nie będą już objęte zakresem dyrektywy.

5.2.6. Statek pasażerski o długości 24 metrów niekoniecznie jest statkiem o małym znaczeniu, gdyż może przyjąć na pokład nawet 250 pasażerów. Można stwierdzić, że pasażerowie powinni mieć takie samo prawo do bezpieczeństwa, niezależnie od tego, czy ich statek ma długość 23,9 m czy 24,1 m. Z tych względów EKES uważa, że dyrektywa nadal powinna mieć zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów, a państwa członkowskie powinny mieć nadal możliwość stosowania zwolnień, jeśli uznają to za zasadne.

5.3. Artykuł 5

W odniesieniu do zmiany w art. 5 ust. 3 dotyczącym inspekcji EKES uważa, że należy zawrzeć odniesienie również do promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich wykonujących regularne usługi krajowe, zdefiniowanych w proponowanej nowej dyrektywie (COM(2016) 371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE (zob. art. 1). Z myślą o dalszym zracjonalizowaniu działań kontrolnych administracji krajowej, zmaksymalizowaniu czasu, w którym statek może być eksploatowany do celów komercyjnych, i wyeliminowaniu potencjalnego nakładania się zakresów poszczególnych inspekcji w ramach proponowanej nowej dyrektywy (COM(2016)371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE oraz przeglądów wymaganych na mocy art. 12, proponuje się:

- zastąpienie w art. 5 terminu „przeгляд” terminem „inspekcja”, oraz
- dodanie w art. 5 wyraźnego odesłania do wymogów w zakresie inspekcji zawartych w proponowanej nowej dyrektywie (COM(2016) 371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS