

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta”

(COM(2016) 369 final – 2016/170(COD))

(2017/C 034/28)

Esittelijä: **Tomas ABRAHAMSSON**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 9.6.2016
	Euroopan unionin neuvosto, 22.6.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta
	(COM(2016) 369 final – 2016/170(COD))
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.10.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	19.10.2016
Täysistunnon numero	520
Äänestystulos	229/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission ehdotukseen matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta. Kuten lainsäädännön toimivuutta koskevassa kertomuksessa (REFIT –Suunnan muutos: EU:n matkustaja-alusten turvallisuutta koskevan lainsäädännön toimivuustarkastus, COM(2015) 508 final) todetaan, direktiivi 2009/45/EY on joiltakin osin epäselvä erinäisten määritelmien ja vaatimusten osalta, ja sen vaatimukset ovat vanhentuneita tai päällekkäisiä, mikä on johtanut matkustaja-aluksia koskevan lainsäädäntökehyksen epä johdonmukaiseen täytäntöönpanoon. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään yksinkertaistamaan lainsäädäntöä, poistamaan päällekkäisyydet ja turhat säännökset sekä selkiyttämään vaatimuksia ja soveltamisalaa niin, että samalla säilytetään turvallisuuden nykyinen taso.

1.2 Kun otetaan huomioon, että kotimaan reiteillä liikenneivät matkustaja-alukset kuljettavat vuosittain 120 miljoonaa ihmistä, matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva EU:n lainsäädäntö on hyvin tärkeä. Ehdotuksessa direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta suljetaan kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kaikki alle 24 metrin pituiset pienet alukset, kun vastaavasti nykyisin vain olemassa olevat matkustaja-alukset on suljettu sen ulkopuolelle, eivät uudet alukset.

1.3 Ehdotuksen perusteena on ensinnäkin se, että direktiiviä 2009/45/EY sovelletaan nykyisellään vain 70:een 1 950 pienestä aluksesta, ja toiseksi toissijaisuusperiaate: nämä alukset on rakennettu tarjoamaan hyvin erilaisia palveluja, ja yhteisen säännösten laatiminen on äärimmäisen haastavaa. Jäsenvaltioilla olisi näin ollen paremmat edellytykset antaa säännöksiä.

1.4 ETSK panee merkille edellä mainitut perusteet, mutta suosittelee, että säädöstä sovelletaan jatkossakin alle 24 metrin pituisiin uusiin aluksiin matkustajien turvallisuuden takaamiseksi.

1.5 Ehdotuksessa direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta selvennetään, että kyseisessä direktiivissä alumiini katsotaan teräksen kanssa samanarvoiseksi aineeksi, ja vastaavat paloturvallisuusvaatimukset ovat siten sovellettavissa. Nykyisin kaikki jäsenvaltiot eivät myönnä todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, mikä luo eriarvoisen tilanteen. ETSK pitää tätä selvennystä tervetulleena.

1.6 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti painokkuuteen, joka nykyisissä matkustaja-alusten turvallisuutta koskevissa EU:n säännöissä annetaan liikuntarajoitteisten henkilöiden liikkumismahdollisuuksille (direktiivin 2009/45/EY johdanto-osan 17 kappale), ja ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että EU:n normit tuovat huomattavaa lisäarvoa suhteessa kansainvälisiin normeihin, jotka eivät sisällä minkäänlaista pakottavaa määräästä tältä osin. ETSK pitää tätä määräästä suuressa arvossa ja katsoo, että sitä tulisi soveltaa kaikentyypisiin kotimaan reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin.

1.7 ETSK on tyytyväinen selvennykseen, jonka komissio tekee uudessa ja alakohdassa. Kyseisessä kohdassa selkeytetään, että "samanarvoisella aineella" tarkoitetaan alumiiniseosta tai muuta palamatonta ainetta, jolla on käytettävän eristyksen ansiosta samanarvoiset rakenne- ja tiivysominaisuudet kuin teräksellä normaalissa polttokokeessa altistuksen lopussa. Koska eräät jäsenvaltiot eivät ole myöntäneet todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, ETSK kannattaa periaatteessa tätä selvennystä. ETSK suosittaa kuitenkin, että direktiivin 2009/45/EY liitteeseen sisältyvää vastaavaa teknistä normia selkeytetään edelleen yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

2. Johdanto ja taustaa

2.1 Eurooppa on valtava niemimaa, ja tämä maantieteellinen muoto antaa osviittaa siitä, miten tärkeitä meriliikennepalvelut, myös matkustajaliikenne, ovat. EU:n satamien kautta kulkee vuosittain yli 400 miljoonaa ihmistä, joista 120 miljoonaa matkustaa kotimaan reiteillä liikennöivillä matkustaja-aluksilla. Näin ollen on tärkeää taata mahdollisimman korkeat turvallisuusvaatimukset EU:n vesialueilla, sillä alusten turvallisuutta koskevalla lainsäädännöllä on huomattavia vaikutuksia erityisesti ympäristöön, työläinsäädäntöön, EU:n kansalaisten liikkuvuuteen ja matkustaja-alusten kaupankäynnin helpottamiseen, kun kaikkien matkustaja-alusten on täytettävä samat vaatimukset kaikkialla EU:ssa.

2.2 Estonian onnettomuuden jälkeen Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) teki muutoksia kansainväliseen yleissopimukseen ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS-yleissopimukseen) ja asetti mm. tiukempia vaatimuksia ro-ro-alusten vakaudesta vahingoittuneina.

2.3 Onnettomuuksia sattuu kuitenkin edelleen, minkä vuoksi Euroopassa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana otettu käyttöön muitakin matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia sääntöjä. Osaa niistä, kuten sääntöä aluksella olevien henkilöiden rekisteröinnistä, sovelletaan SOLAS-yleissopimuksen ohella erityisesti kansainvälisillä matkoilla, ja ne kattavat myös matkat kahden tai useamman jäsenvaltion välillä. Lisäksi on monia muita EU:n sääntöjä, jotka koskevat maiden sisäisiä matkoja.

2.4 Komission REFIT-ohjelmasta saadaan monia ehdotuksia matkustaja-alusten turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön liittyen. REFIT-lyhenne tarkoittaa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta.

2.5 Tarkoituksena on ollut mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia EU:n nykyisiä sääntöjä siten, että

- säilytetään vain tarpeelliset ja oikeasuhtaiset EU:n säännöt;
- varmistetaan niiden moitteeton ja yhtenäinen täytäntöönpano;
- poistetaan päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet.

Nämä tavoitteet vastaavat ETSK:n äskettäisessä valmistelevalle lausunnossaan (asiakokonaisuus SC/044, 26. toukokuuta 2016) antamia suosituksia REFIT-ohjelmasta.

2.6 Esitetty ehdotuspaketti on johdonmukainen ja auttaa saavuttamaan nämä tavoitteet. Matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva paketti sisältää ehdotuksia lähes kaikkien EU:n matkustaja-alusten turvallisuutta koskevien säädösten tarkistamisesta, lukuun ottamatta tietysti täysin teknistä direktiiviä 2003/25/EY ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista.

2.7 Paketti koostuu seuraavista kolmesta ehdotuksesta:

- Rajoitetaan ja selkeytetään matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY soveltamisalaa.

- Parannetaan ja selkeytetään yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetusta direktiivistä 98/41/EY johtuvia raportointivelvollisuuksia muihin välineisiin (ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi 2010/65/EU ja alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta annettu direktiivi 2002/59/EY) nähden ja poistetaan näihin kysymyksiin liittyvät päällekkäisyydet.
- Selkeytetään ja yksinkertaistetaan ro-ro-aluksia (alukset, jotka kykenevät kuljettamaan ajoneuvoja, junia ja matkustajia) ja suurnopeusmatkustaja-aluksia koskevaa EU:n katsastus- ja tarkastusjärjestelmää.

2.8 Tässä lausunnossa keskitytään tähän ensimmäiseksi mainittuun ehdotukseen.

2.9 Direktiivi 2009/45/EY, joka on annettu 6. toukokuuta 2009, on direktiivin 98/18/EY – joka oli kumottava selkeyden vuoksi – uudelleenlaadittu toisinto. Siinä otetaan käyttöön yhtenäinen turvallisuuden taso kotimaan matkoilla liikennöiviä matkustaja-aluksia varten. 15 vuoden jälkeen komissio katsoi kuitenkin tarpeelliseksi tarkistaa tätä direktiiviä toteutettuaan toimivuustarkastuksen, jossa korostettiin tarvetta yksinkertaistaa ja selkeyttää voimassa olevia vaatimuksia, mitä ETSK painokkaasti kannattaa.

2.10 ETSK on osallistunut aktiivisesti meriturvallisuuden alaa koskevaan lainsäädäntöön laatimalla useita lausuntoja. Matkustaja-alusten turvallisuutta koskevan nimenomaisen kysymyksen osalta todettakoon, että komitea antoi 29. toukokuuta 1996 lausunnon matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -standardeista⁽¹⁾, mitä seurasi 11. joulukuuta 2002 komitean lausunto ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista sekä matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 98/18/EY tarkistamisesta. Niin ikään olisi huomattava, että sen jälkeen 16. tammikuuta 2008 komitea on varauksetta kannattanut ehdotusta direktiivin 98/18/EY edellä mainitusta uudelleenlaatimisesta.

2.11 Komission nyt toteuttaman tarkistustyön merkittävyyden johdosta ETSK korostaa antavansa kotimaanliikenteessä toimivien matkustaja-alusten turvallisuuden jatkuvalla parantamiselle suuren painoarvon.

3. Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Direktiiviä 2009/45/EY matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä sovelletaan teräksestä ja samanarvoisesta aineesta valmistettuihin aluksiin sekä suurnopeusaluksiin riippumatta niiden pituudesta. Tässä direktiivissä, joka on pantu täytäntöön EU:n tasolla ja joka koskee vain kotimaanmatkoja, vahvistetaan alusten rakentamista, vakavuutta, paloturvallisuutta ja hengenpelastusvarusteita koskevat tekniset vaatimukset, jotka perustuvat sekä SOLAS-yleissopimuksen (vuonna 1974 tehty kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä, sellaisena kuin se on muutettuna) määräyksiin että erinäisiin vaatimuksiin, joiden lähtökohtana ovat olleet useammat ihmishenkiä vaatineet matkustaja-aluksille sattuneet merionnettomuudet, mikä on syynä tarpeeseen korjata lainsäädännön jossain määrin hajanaista luonnetta.

3.2 REFIT-ohjelman (säätelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva Euroopan komission ohjelma) ja parempaa säätelyä koskevan agendan hengessä toteutetun toimivuustarkastuksen jälkeen komissio tuli siihen tulokseen, että edellä mainittuun direktiiviin perustuvaa turvallisuuden tasoa, tehokkuutta ja oikeasuhteisuutta on edelleen mahdollista parantaa. Ehdotetun tarkistuksen tavoitteena oli näin ollen yksinkertaistaa ja selkeyttää nykyistä säätelykehystä, josta – siitä huolimatta, että se täyttää tavoitteensa ja on edelleen erittäin tarkoituksenmukainen – on poistettava eräät vanhentuneet, epäselvät ja päällekkäiset vaatimukset ja määritelmät.

3.3 Komissio ehdottaa muutamia muutoksia nykyiseen direktiiviin seuraavilla aloilla:

- Jätetään alle 24 metrin pituiset alukset asianomaisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että pienet alukset rakennetaan pääasiassa muista materiaaleista kuin teräksestä, ja ne on jo sertifioitu kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- Selkeytetään direktiivin soveltamisalaa täsmentämällä, että alumiini on teräksen kanssa samanarvoinen aine (millä on vaikutuksia paloeristysvaatimuksiin), ja selventämällä, että tuulivoimaloiden offshore-palvelualukset eivät perinteisten alusten tavoin kuulu direktiivin soveltamisalaan.
- Selkeytetään ja yksinkertaistetaan direktiivissä 2009/45/EY esitettyä merialueiden määritelmää ja poistetaan samalla maininta ”jossa haaksirikkoutuneet pääsevät maihin” sekä ”suojapaikan” käsite.

⁽¹⁾ EYVL C 212, 22.7.1996, s. 21.

3.4 REFIT-raportissa suositellaan myös, että laaditaan suuntaviivat tai vaatimukset pienille aluksille ja muusta aineesta kuin teräksestä tai samanarvoisesta aineesta rakennetuille aluksille toiminnallisten vaatimusten perusteella ja osana tavoitelähtöisiä vaatimuksia.

3.5 Todettakoon lisäksi, että komission ehdotuksessa pyritään säilyttämään EU:n vesillä kotimaan reiteillä liikennöiville aluksille direktiivissä 2009/45/EY vahvistettu nykyinen yhteinen turvallisuustaso, mikä helpottaa alusten siirtoa kansallisten rekisterien välillä ja mahdollistaa syrjimättömän kilpailun kotimaisilla reiteillä.

4. Yleistä

4.1 ETSK toteaa, että tietojen puuttumisella on hyvin voinut olla vaikutusta matkustaja-aluksia koskevasta EU:n turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä tehtyyn toimivuustarkastukseen ja kehottaa siksi parantamaan tiedonkeruuta ja valvontajärjestelmiä täytäntöönpanon jälkeen laadittavien EU:n arvioiden luotettavuuden lisäämiseksi.

4.2 ETSK panee merkille perusteet, jotka ovat syynä pienten (alle 24 metrin pituisten) alusten sulkemiselle direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta se katsoo kuitenkin, että direktiiviä olisi edelleen sovellettava uusiin alle 24 metrin pituisiin aluksiin.

4.3 REFIT-raportissa ja direktiivin 2009/45/EY johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan EU:n normien mahdollistavan sen, että liikuntarajoitteiset henkilöt voivat käyttää matkustajalauttapalveluita kotimaan liikenteessä, mitä kansainvälisissä normeissa suositellaan mutta mihin niissä ei velvoiteta. ETSK pitää tätä vaatimusta suuressa arvossa ja katsoo, että sitä tulisi soveltaa kaikenlaisiin kotimaan reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin.

4.4 ETSK pitää myös tärkeänä, että kaikille aluksilla oleville matkustajille tiedotetaan yksityiskohtaisesti seikoista, jotka koskevat turvallisuutta aluksella. On erittäin tärkeää varmistaa, että kyseiset yksityiskohtaiset tiedot ovat myös vammaisten ulottuvilla.

5. Erityshuomioita direktiiviin 2009/45/EY ehdotetuista muutoksista

5.1 2 artikla – Määritelmät

5.1.1 h alakohta – Määritelmä, jonka mukaan ”uudella aluksella” tarkoitetaan alusta, jonka köli oli laskettu tai joka oli vastaavassa rakennusvaiheessa 1 päivänä heinäkuuta 1998 tai sen jälkeen, on vanhentunut, mutta minkäänlaista muutosta ei ole ehdotettu.

5.1.2 u alakohta – ”Isäntävaltion” korvaamista ”satamavaltiolla” ei ole selitetty. ETSK suosittaa, että komissio perustelee tämän terminologian ja mahdollisen sisällön muuttamisen.

Direktiivissä ei myöskään näydetä tässä kohdin tehtävän minkäänlaista eroa EU:n jäsenvaltioiden lippujen alla ja EU:n ulkopuolisten maiden lippujen alla purjehtivien alusten välillä, millä voi olla merkitystä, koska kyseiset alukset harjoittavat meriliikenteen kabotaasia (neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi)).

5.1.3 Uusi za alakohta – Alakohdassa täsmennetään, että ”samanarvoisella aineella” tarkoitetaan alumiiniseosta tai muuta palamatonta ainetta, jolla on käytettävän eristyksen ansiosta samanarvoiset rakenne- ja tiivysominaisuudet kuin teräksellä normaalissa polttokokeessa altistuksen lopussa. Koska eräät jäsenvaltiot eivät ole myöntäneet todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, ETSK kannattaa periaatteessa tätä täsmennystä. ETSK suosittaa kuitenkin, että direktiivin 2009/45/EY liitteeseen sisältyvää vastaavaa teknistä normia selkeytetään edelleen yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

ETSK katsoo lisäksi, että ”samanarvoisen aineen” uusi määritelmä, erityisesti maininta ”muusta palamattomasta aineesta”, saattaa olla sekaannusta aiheuttava, koska siinä ei ilmaista riittävän seikkaperäisesti, minkä tyyppiseen aineeseen nähden aineen on oltava samanarvoinen kuuluakseen muutetun direktiivin soveltamisalaan.

5.1.4 Uusi zd alakohta – Määritelmä, jota ehdotetaan ”huvialukselle”, tarkoittaa ”alusta, jossa ei kuljeteta rahtia ja jolla kuljetetaan enintään 12:ta matkustajaa muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa, sen käyttövoimasta riippumatta”. ETSK katsoo, että selkeyden vuoksi nykyinen sanamuoto ”matkustajaa kaupallisessa tarkoituksessa” olisi säilytettävä.

5.2 3 artikla – Soveltamisala

5.2.1 1 kohdan a alakohta – (Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat) ”uudet ja olemassa olevat matkustaja-alukset, joiden pituus on 24 metriä tai enemmän”. Ehdotuksessa direktiivin 2009/45 muuttamisesta suljetaan näin ollen pois kaikki pienet alukset, kun vastaavasti nykyisessä säädöksessä suljetaan pois vain olemassa olevat alukset mutta ei ”uusia” aluksia, joiden pituus on alle 24 metriä. Ks. ”uuden aluksen” määritelmä edellä kohdassa 5.1.1.

5.2.2 Esitetty peruste soveltamisalan ulkopuolelle jättämiselle on, että direktiiviä 2009/45/EY sovelletaan nykyisellään vain 70:een 1 950 pienestä aluksesta.

5.2.3 Toinen esitetty argumentti ehdotetulle poissulkemiselle on toissijaisuusperiaate sillä perusteella, että koska nämä alukset on rakennettu tarjoamaan hyvin erilaisia palveluja ja koska yhteisen säännösten laatiminen on äärimmäisen haastavaa, jäsenvaltioilla olisi näin paremmat edellytykset antaa säännöksiä.

5.2.4 ETSK:n on vaikea ymmärtää näitä perusteita. Jos 96 prosenttia pienten alusten laivakannasta ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, koska ne on rakennettu muusta aineesta kuin teräksestä tai siihen nähden samanarvoisesta aineesta tai koska ne ovat ainoastaan satama-alueilla liikennöiviä aluksia tms., alle 24 metrin pituisia aluksia koskevasta poikkeuksesta ei ole mitään hyötyä näille aluksille. Mutta mitä tapahtuu jäljelle jääville prosentille?

5.2.5 Jos yhdenmukaistetut säännöt eivät sovellu tietyille alle 24-metrisille aluksille, jäsenvaltiot voivat tällöin jo nykyisellään vapaasti sallia poikkeuksia direktiivin 9 artiklan nojalla. Jos ehdotus direktiivin muuttamisesta tältä kohdista kuitenkin hyväksytään, eräät korkeintaan 24 metrin pituiset alukset eivät enää kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin.

5.2.6 24-metrinen matkustaja-alus ei välttämättä ole merkitykselliseksi katsottava alus, sillä se voi kuljettaa jopa 250 matkustajaa. Voitaisiin väittää, että matkustajilla tulisi olla sama oikeus turvallisuuteen riippumatta siitä, onko heitä kuljettava alus pituudeltaan 23,9 metriä tai 24,1 metriä. Näistä syistä ETSK katsoo, että direktiiviä tulisi jatkossakin soveltaa uusiin aluksiin, joiden pituus on alle 24 metriä, ja että jäsenvaltiot voivat edelleen sallia poikkeuksia, jos ne katsovat sen aiheelliseksi.

5.3 5 artikla

Tarkastamista koskevan 5 artiklan 3 kohdan muuttamisen osalta ETSK on sitä mieltä, että kohdassa olisi mainittava myös sellaiset ro-ro-alukset ja suurnopeusmatkustaja-alukset, jotka liikennöivät säännöllisesti kotimaanmatkoilla, direktiivin 1999/35/EY kumoavan uuden ehdotetun direktiivin (COM(2016) 371 final) soveltamisalan mukaisesti (ks. 1 artikla). Jotta järjeistetään edelleen kansallisten viranomaisten tarkastustoimia, maksimoidaan aika, jona alus voi olla kaupallisesti hyödynnettävissä, ja poistetaan mahdolliset päällekkäisyydet ehdotetun uuden direktiivin (COM(2016) 371 final) (joka kumoaa direktiivin 1999/35/EY) mukaisten erityisten tarkastusten ja 12 artiklassa vaadittujen katsastusten välillä, ehdotetaan, että

- korvataan 5 artiklassa ilmaisu ”katsastus” ilmauksella ”tarkastus”
- tehdään 5 artiklassa selkeä viittaus ehdotetun uuden direktiivin (COM(2016) 371 final) (joka kumoaa direktiivin 1999/35/EY) mukaisiin tarkastusvaatimuksiin.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*