

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen

(COM(2016) 369 *final* — 2016-170-COD))

(2017/C 034/28)

Rapporteur: **Tomas ABRAHAMSSON**

Raadpleging	Europees Parlement: 9.6.2016
	Raad van de Europese Unie: 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	(COM(2016) 369 <i>final</i> — 2016-170-COD))
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag	229/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich grotendeels vinden in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen. Zoals blijkt uit de geschiktheidscontrole (REFIT — Een nieuwe koers: geschiktheidscontrole van de EU-regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen, COM(2015) 508 *final*) zijn een aantal van de definities en eisen in Richtlijn 2009/45/EG niet duidelijk genoeg en geldt voor bepaalde eisen bovendien dat ze achterhaald zijn of elkaar overlappen. Daardoor wordt de regelgeving voor passagiersschepen niet altijd op dezelfde wijze toegepast. De voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om de wetgeving te vereenvoudigen door overlappingsen en overbodigheden weg te werken en duidelijkheid te scheppen over eisen en het toepassingsgebied. Daarbij moet de veiligheid op het huidige peil blijven.

1.2. Aangezien jaarlijks 120 miljoen mensen worden vervoerd door passagiersschepen op binnenlandse reizen, is de EU-wetgeving voor de veiligheid van deze schepen van groot belang. In het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG worden alle kleine schepen van minder dan 24 meter echter uitgesloten van het toepassingsgebied, terwijl dat momenteel alleen het geval is voor bestaande passagiersschepen, en niet voor nieuwe.

1.3. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat Richtlijn 2009/45/EG op dit moment slechts van toepassing is op 70 van de 1 950 kleine schepen en dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is: deze schepen zijn gebouwd voor een veelheid aan diensten. Het zal dan ook absoluut niet meevallen om gemeenschappelijke regels op te stellen, reden waarom de regelgeving beter aan de lidstaten kan worden overgelaten.

1.4. Het EESC neemt kennis van dit argument, maar zou omwille van de veiligheid van de passagiers graag zien dat de regels van toepassing blijven op nieuwe schepen van minder dan 24 meter.

1.5. In het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG wordt gespecificeerd dat aluminium voor de toepassing van deze richtlijn gelijkwaardig is aan staal en dat daarom de overeenkomstige brandveiligheidsnormen gelden. Op dit moment certificeren niet alle lidstaten aluminiumschepen op grond van deze richtlijn, waardoor de situatie niet overal hetzelfde is. Deze verduidelijking is een goede zaak.

1.6. Het belang dat in de huidige EU-wetgeving voor de veiligheid van passagiersschepen wordt gehecht aan de toegankelijkheid voor minder mobiele personen (punt 17 van de overwegingen van Richtlijn 2009/45/EG) is een goede zaak. Vergeleken met de internationale normen, die in dezen geen bindende bepaling bevatten, bieden de EU-normen een grote toegevoegde waarde. Het EESC hecht veel waarde aan zo'n bepaling, die zou moeten gelden voor alle soorten passagiersschepen op binnenlandse reizen.

1.7. Het EESC is ingenomen met de verduidelijking in het nieuwe punt za). Volgens dit punt wordt met „gelijkwaardig materiaal” bedoeld: aluminiumlegering of elk ander niet-brandbaar materiaal waarvan de brandwerendheid, dankzij de aanwezige isolatie, tot aan het einde van de van toepassing zijnde standaardbrandproef gelijkwaardig is aan die van staal. Aangezien sommige lidstaten hebben nagelaten om aluminiumschepen op grond van deze richtlijn te certificeren, is dit in principe een welkome verduidelijking. Wel zouden de bijbehorende technische normen in de bijlage van Richtlijn 2009/45/EG in samenspraak met nationale deskundigen verduidelijkt moeten worden.

2. Inleiding en achtergrond

2.1. Uit de geografische vorm van Europa — een enorm schiereiland — valt wel op te maken hoe belangrijk zeevervoerdiensten, inclusief het vervoer van passagiers, zijn. Jaarlijks passeren ruim 400 miljoen passagiers een haven van de EU, en van hen worden 120 miljoen vervoerd door passagiersschepen op binnenlandse reizen. Daarom is het zo belangrijk dat in EU-wateren de strengste veiligheidsnormen gelden. De wetgeving voor de veiligheid van schepen heeft een groot effect op met name het milieu, de arbeidswetgeving, de mobiliteit van EU-burgers en komt bovendien de handel in passagiersschepen ten goede, aangezien deze in de hele EU aan dezelfde normen moeten voldoen.

2.2. De ramp met de Estonia zorgde ervoor dat de Internationale Maritieme Organisatie het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) aanpaste met onder andere meer eisen aan lekstabiliteit voor ro-ro-schepen.

2.3. Maar incidenten bleven zich voordoen, wat Europa ertoe bracht in de afgelopen twee decennia aanvullende regels voor de veiligheid van passagiersschepen op te stellen; enige specifieke, bijv de opvarendenregistratie, naast Solas bij internationale reizen, waaronder ook reizen tussen twee of meer EU-lidstaten valt, alsmede veel meer EU-regels bij nationale reizen.

2.4. De voorstellen komen voort uit het REFIT-programma, dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd m.b.t. deze regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen. REFIT staat voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving.

2.5. Het doel daarvan was de bestaande Europese regels voor de veiligheid van passagiersschepen daar waar mogelijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen om:

- EU-regels enkel te behouden daar waar het nodig en proportioneel is,
- een correcte en uniforme implementatie te waarborgen,
- overlappingsen en tegenstrijdigheden weg te werken.

Dit loopt synchroon met de wensen van het EESC ten aanzien van „REFIT”, zoals die tot uitdrukking kwamen in het recente verkennend advies (SC/044, 26 mei 2016).

2.6. Het samenhangend pakket voorstellen dient deze doelstellingen te bereiken. Het pakket veiligheid van passagiersschepen omvat voorstellen voor herziening van vrijwel alle Europese veiligheidsregelgeving voor passagiersschepen, met uitzondering uiteraard van de louter technische Richtlijn 2003/25/EG over de extra stabiliteitseisen voor Roll-on Roll-off (ro-ro) passagiersschepen.

2.7. Het pakket omvat de volgende drie voorstellen:

- Beperking en verduidelijking van het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/45/EG (technische eisen voor zeeгаande passagiersschepen in nationale vaart).

- Verbetering en verduidelijking van rapportageverplichtingen voortvloeiende uit Richtlijn 98/41/EG (registratie van de opvarenden van passagiersschepen) in relatie tot andere instrumenten (Richtlijn 2010/65/EU over meldingsformaliteiten en Richtlijn 2002/59/EG over het communautair monitoring- en informatiesysteem), evenals het wegnemen van overlappingsen daarmee.
- Verduidelijking en vereenvoudiging van het EU-regime van onderzoeken en inspecties voor ro-ro-veerschepen (veerschepen die naast passagiers ook auto's en treinen kunnen vervoeren) en hogesnelheidspassagiersschepen.

2.8. Het eerste voorstel is onderwerp van dit advies.

2.9. Richtlijn 2009/45/EG van 6 mei 2009 is een herschikking van Richtlijn 98/18/EG, die ter wille van de duidelijkheid moest worden ingetrokken. Met de richtlijn werd voor passagiersschepen op binnenlandse reizen een uniform veiligheidsniveau ingevoerd. Maar na 15 jaar, en na een geschiktheidscontrole die duidelijk maakt dat de huidige eisen vereenvoudigd en verduidelijkt moeten worden — iets waar het EESC zonder meer achter staat -, achtte de Commissie de tijd rijp voor een herziening van de richtlijn.

2.10. Wat de wetgeving voor maritieme veiligheid betreft heeft het EESC zich met diverse adviezen niet onbetuigd gelaten. Over de veiligheid van passagiersschepen bracht het op 29 mei 1996 een advies inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen uit⁽¹⁾, op 11 december 2002 gevolgd door een advies over de stabiliteitsvereisten voor roll-on-roll-offpassagiersschepen en over een herziening van Richtlijn 98/18/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen. Verder heeft het EESC in een meer recent verleden, namelijk op 16 januari 2008, zonder reserves ingestemd met het voorstel voor de hierboven genoemde herschikking van Richtlijn 98/18/EG.

2.11. De herzieningsvoorstellen van de Commissie zijn van grote waarde, en in dat verband is het volgens het EESC zeer belangrijk dat de veiligheid van passagiersschepen op de commerciële binnenlandse vaart voortdurend verbeterd blijft worden.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1. Richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen geldt voor schepen van staal en gelijkwaardige materialen en voor hogesnelheidsvaartuigen, ongeacht hun lengte. De Richtlijn, die in de EU ten uitvoer is gelegd en alleen betrekking heeft op de binnenlandse vaart, bevat technische eisen voor de constructie van schepen, stabiliteit, brandbescherming en reddingsmiddelen die gebaseerd zijn op de bepalingen van het SOLAS-Verdrag (Internationaal verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, 1974, als gewijzigd) én op eisen die zijn opgesteld na een aantal dodelijke scheepsongelukken. Daarom is het nu zaak om de ietwat versnipperde aard van de wetgeving te verhelpen.

3.2. Na een geschiktheidscontrole in de geest van haar REFIT-programma (programma van de Europese Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving) en van haar streven naar betere regelgeving kwam de Commissie tot de conclusie dat er ruimte is om het veiligheidsniveau, de efficiency en de evenredigheid waar bovengenoemde richtlijn in voorziet verder te verbeteren. Doel van de voorgestelde herziening is dan ook om de bestaande regelgeving voor de veiligheid van passagiersschepen te vereenvoudigen en te stroomlijnen. De regelgeving voldoet weliswaar en boet ook niet aan relevantie in, maar moet ontdaan worden van enkele achterhaalde, ambigue of elkaar overlappende eisen en definities.

3.3. De Commissie stelt een beperkt aantal wijzigingen van de huidige richtlijn voor:

- schepen korter dan 24 meter worden buiten het toepassingsgebied van de richtlijn gelaten, met als argument dat kleine schepen grotendeels uit andere materialen dan staal worden vervaardigd en al op basis van nationale wetgeving zijn gecertificeerd;
- er wordt duidelijkheid geschapen over het toepassingsgebied van de richtlijn door te specificeren dat aluminium gelijkwaardig is aan staal (met consequenties voor de eisen inzake brandwerendheid) en dat off-shoredienstvaartuigen voor windturbineparken net als traditionele schepen niet onder de richtlijn vallen;
- de definities van zeegebieden in Richtlijn 2009/45/EG worden verduidelijkt en vereenvoudigd, terwijl het criterium „waar schipbreukelingen aan land kunnen gaan” en het begrip „toevluchtsoord” worden geschrapt.

⁽¹⁾ PB C 212 van 22.7.1996, blz. 21.

3.4. Verder wordt in het REFIT-rapport aanbevolen om richtsnoeren op te stellen voor kleine schepen en schepen die niet uit staal of een gelijkwaardig materiaal zijn vervaardigd, op basis van functionele eisen en als onderdeel van een doelgericht standaardkader.

3.5. Ten slotte wil de Commissie met haar voorstel het bij Richtlijn 2009/45/EG vastgestelde gemeenschappelijk veiligheidsniveau voor schepen die voor binnenlandse reizen worden gebruikt handhaven, wat de overdracht van schepen tussen nationale registers ten goede komt en zorgt voor gelijke concurrentievoorwaarden voor binnenlandse reizen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. De geschiktheidscontrole van de veiligheidsvoorschriften en -normen van de EU voor passagiersschepen zou weleens te lijden kunnen hebben gehad onder een gebrek aan gegevens. Om evaluaties van de toepassing van regelgeving een steviger basis te geven zouden de systemen voor gegevensverzameling en toezicht daarom verbeterd moeten worden.

4.2. Hoewel het EESC kennis neemt van de argumentatie om kleine schepen (van minder dan 24 meter lang) niet onder de richtlijn te laten vallen, is het van mening dat de richtlijn wel moet blijven gelden voor nieuwe vaartuigen van minder dan 24 meter lang.

4.3. In het REFIT-rapport en in punt 17 van de overwegingen van Richtlijn 2009/45/EG wordt erop gewezen dat veerdiensten op binnenlandse reizen krachtens de EU-normen toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperkte mobiliteit, iets wat volgens internationale wetgeving wel aanbevelenswaardig maar niet verplicht is. Het EESC hecht veel waarde aan zo'n bepaling, die zou moeten gelden voor alle soorten passagiersschepen op binnenlandse reizen.

4.4. Ook zouden alle passagiers op schepen geïnformeerd moeten worden over de veiligheid aan boord. Het is van essentieel belang dat ook gehandicapten van deze informatie kennis kunnen nemen.

5. Specifieke opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2009/45/EG

5.1. Artikel 2: Definities

5.1.1. Punt h) — De definitie van een „nieuw schip” als een schip waarvan de kiel was gelegd of waarvan de bouw zich in een soortgelijk stadium bevond op of na 1 juli 1998 is achterhaald, maar er worden geen wijzigingen voorgesteld.

5.1.2. Punt u) — De verandering van „staat van ontvangst” in „havenstaat” wordt niet toegelicht. Het EESC verzoekt de Commissie om wel een uitleg te geven voor deze verandering van terminologie, die mogelijk ook een inhoudelijke verandering inhoudt.

Bovendien lijkt de richtlijn op dit punt geen enkel onderscheid te maken tussen EU-vlaggen en niet-EU-vlaggen, wat van belang kan zijn omdat de schepen in kwestie cabotage bedrijven (Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)).

5.1.3. Nieuw punt za) — Volgens dit punt wordt met „gelijkwaardig materiaal” bedoeld: aluminiumlegering of elk ander niet-brandbaar materiaal waarvan de brandwerendheid, dankzij de aanwezige isolatie, tot aan het einde van de van toepassing zijnde standaardbrandproef gelijkwaardig is aan die van staal. Aangezien sommige lidstaten hebben nagelaten om aluminiumschepen op grond van deze richtlijn te certificeren, is dit in principe een welkome verduidelijking. Wel zouden de bijbehorende technische normen in de bijlage van Richtlijn 2009/45/EG in samenspraak met nationale deskundigen verduidelijkt moeten worden.

Ten slotte zou de nieuwe definitie van „gelijkwaardig materiaal”, en dan vooral de zinsnede „elk ander niet-brandbaar materiaal”, verwarrend kunnen zijn omdat niet duidelijk is aan welk materiaal een bepaald materiaal gelijkwaardig moet zijn om binnen de werkingssfeer van de gewijzigde Richtlijn te vallen.

5.1.4. Nieuw punt za) — De voorgestelde definitie van „plezierjacht/-vaartuig” luidt: een vaartuig dat geen vracht en maximum 12 passagiers vervoert en niet voor handelsdoeleinden wordt gebruikt, ongeacht de voortstuwingsmiddelen. Duidelijkheidshalve zou de huidige formulering „passagiers voor commerciële doeleinden” moeten worden gehandhaafd.

5.2. Artikel 3 — Toepassingsgebied

5.2.1. Lid 1, onder a) — [Deze richtlijn is van toepassing op] „nieuwe en bestaande passagiersschepen van ten minste 24 m lang”. Met het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG worden dus alle kleine schepen uitgesloten, terwijl dat in de huidige regelgeving alleen het geval is voor bestaande schepen, en niet voor „nieuwe” schepen die kleiner zijn dan 24 meter. Zie paragraaf 5.1.1 voor de definitie van een nieuw schip.

5.2.2. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat Richtlijn 2009/45/EG op dit moment slechts van toepassing is op 70 van de 1 950 kleine schepen.

5.2.3. Ook wordt in dit verband betoogd dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is: deze schepen zijn gebouwd voor een veelheid aan diensten, en het zal dan ook absoluut niet meevallen om gemeenschappelijke regels op te stellen, reden waarom de regelgeving beter aan de lidstaten kan worden overgelaten.

5.2.4. Het EESC heeft moeite met deze argumenten. Als 96 % van de kleine schepen niet onder de richtlijn valt omdat zij niet uit staal of een gelijkwaardig materiaal zijn vervaardigd of uitsluitend in havengebieden worden gebruikt enz., dan hebben die schepen geen baat bij het uitsluiten van vaartuigen onder de 24 meter. Maar hoe zit het met de overige 4 %?

5.2.5. Als geharmoniseerde regels niet geschikt zijn voor bepaalde schepen van minder dan 24 meter lang, dan kunnen lidstaten nu al op grond van artikel 9 van de richtlijn uitzonderingen toestaan. Maar als het voorstel om de richtlijn op dit punt te wijzigen wordt goedgekeurd, zullen sommige schepen van minder dan 24 meter lang niet meer onder de richtlijn vallen.

5.2.6. Een passagiersschip van 24 meter is niet per se een onbeduidend vaartuig: het biedt ruimte voor misschien wel 250 passagiers. Passagiers zouden altijd evenveel recht op veiligheid moeten hebben, of hun schip nu 23,9 of 24,1 meter lang is. Daarom zou de regelgeving moeten blijven gelden voor schepen onder de 24 meter; lidstaten kunnen dan uitzonderingen blijven toestaan waar zij dat nodig achten.

5.3. Artikel 5

In de te wijzigen tekst van lid 3 (over inspecties) van artikel 5 zouden volgens het EESC ook ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen die een geregelde dienst onderhouden, zoals gedefinieerd in de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG (zie artikel 1), genoemd moeten worden. Om de inspecties van de nationale overheden verder te rationaliseren en de tijd gedurende welke het schip commercieel kan worden geëxploiteerd te maximaliseren, en om mogelijke overlappingsen van de onder de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG bedoelde inspecties met de krachtens artikel 12 vereiste onderzoeken weg te werken, wordt voorgesteld om:

- in artikel 5 de term „onderzoek” te vervangen door „inspectie”, en
- in artikel 5 duidelijk te verwijzen naar de inspectievereisten in de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS