

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 2009/45/ES o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje

(COM(2016) 369 final – 2016/0170 (COD))

(2017/C 034/28)

Poročevalec: **Tomas ABRAHAMSSON**

Zaprosilo	Evropski parlament, 9. 6. 2016 Svet Evropske unije, 22. 6. 2016
Pravna podlaga	člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (COM(2016) 369 final – 2016/0170 (COD))
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	6. 10. 2016
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19. 10. 2016
Plenarno zasedanje št.	520
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	229/0/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) na splošno pozdravlja predlog Komisije o spremembi Direktive Sveta 2009/45/ES o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje. Kot je ugotovljeno v poročilu o preverjanju ustreznosti (REFIT, Nova usmeritev: Preverjanje ustreznosti zakonodaje EU o varnosti potniških ladij, COM(2015) 508 final) je Direktiva 2009/45/ES pri nekaterih opredelitvah in zahtevah v določenih delih premalo jasna, zahteve v njej pa so zastarele ali se podvajajo, zaradi česar prihaja do nedoslednega izvajanja pravnega okvira za potniške ladje. Cilj predlaganih sprememb je poenostaviti zakonodajo, odpraviti podvajanje in odvečne elemente, razjasniti zahteve in področje uporabe, hkrati pa ohraniti sedanj raven varnosti.

1.2 Zakonodaja EU s področja varnosti potniških ladij je zelo pomembna, saj potniške ladje na notranjih plovbah vsako leto prevažajo 120 milijonov potnikov. Vendar pa predlog o spremembi Direktive 2009/45/ES iz področja uporabe direktive izključuje vse majhne ladje, krajše od 24 metrov, medtem ko so trenutno izključene le obstoječe potniške ladje, ne pa tudi nove.

1.3 Ta predlog je utemeljen z dejstvom, da se Direktiva 2009/45/ES trenutno uporablja samo za 70 od 1 950 majhnih ladij, ter z načelom subsidiarnosti: te ladje so namreč zgrajene za opravljanje različnih storitev, zato bo zelo težko določiti enoten sklop pravil. Zato bi bilo lažje, če bi tozadevne predpise sprejele države članice.

1.4 EESO se tega zaveda, vendar priporoča, da bi se morala direktiva zaradi varnosti potnikov še naprej uporabljati tudi za nove ladje, krajše od 24 metrov.

1.5 V predlogu o spremembi Direktive 2009/45/ES je pojasnjeno, da je v tej direktivi aluminij opredeljen kot jeklu enakovreden material, zato se uporabljajo ustrezni standardi požarne varnosti. Nekatere države članice trenutno ne registrirajo ladij iz aluminija v skladu z direktivo, kar ustvarja neenake pogoje, zato EESO pozdravlja to pojasnilo.

1.6 EESO se zaveda pomena, ki je v veljavnih predpisih EU o varnosti potniških ladij pripisan dostopnosti za osebe z zmanjšano mobilnostjo (uvodna izjava 17 k Direktivi 2009/45/ES), ter izraža zadovoljstvo nad dejstvom, da imajo standardi EU pomembno dodano vrednost v primerjavi z mednarodnimi standardi, ki v zvezi s tem ne vključujejo nobenih obveznih določb. EESO izreka pohvalo za to določbo in meni, da bi morala veljati za vse vrste potniških ladij, ki opravljajo notranjo plovbo.

1.7 EESO pozdravlja pojasnilo Komisije v novi točki (za). V njej je pojasnjeno, da „enakovredni material“ pomeni aluminijevo zlitino ali kateri koli drug negorljiv material, ki zaradi svoje izolacije ohranja lastnosti strukture in celovitosti, enakovredne jeklu, ob koncu ustrezne izpostavljenosti standardnemu preskusu požarne varnosti. EESO načeloma pozdravlja to pojasnilo, saj nekatere države članice ladij iz aluminija niso registrirale v skladu z direktivo. Vendar pa priporoča, da se ustrezni tehnični standard v Prilogi k Direktivi 2009/45/ES pojasni še dodatno v sodelovanju z nacionalnimi strokovnjaki.

2. Uvod in ozadje

2.1 Geografska oblika Evrope, ki je obširen polotok, kaže, kako pomembne so storitve pomorskega prevoza, vključno s prevozom potnikov. Prek pristanišč EU vsako leto v povprečju potuje več kot 400 milijonov potnikov, pri čemer potniške ladje na notranjih plovbah prevažajo 120 milijonov potnikov. Zato je pomembno, da se v vodah EU zagotavljajo najvišji varnostni standardi, saj ima zakonodaja s področja varnosti ladij pomembne posledice, zlasti za okolje, delovnopravno zakonodajo, mobilnost državljanov EU ter lažjanje gospodarske dejavnosti s potniškimi plovili, saj ta izpolnjujejo enake standarde v celotni EU.

2.2 Mednarodna pomorska organizacija je po nesreči trajekta Estonia sprejela več sprememb Mednarodne konvencije o varstvu človeškega življenja na morju (konvencija SOLAS), vključno z zahtevami za izboljšanje stabilnosti poškodovanih ro-ro potniških ladij.

2.3 Nesreče se kljub temu še vedno dogajajo, zato so bila v Evropi v zadnjih dveh desetletjih uvedena dodatna pravila za varnost potniških ladij, tudi nekatera posebna pravila, kot je registracija oseb na krovu, ki se uporabljajo vzporedno s konvencijo SOLAS za mednarodna potovanja, saj ta zajema tudi potovanja med dvema ali več državami članicami, ter številna druga pravila EU glede notranjih potovanj.

2.4 Predlogi izhajajo iz programa REFIT, ki ga Komisija izvaja v zvezi z navedeno zakonodajo o varnosti potniških ladij. Kratica REFIT označuje program ustreznosti in uspešnosti predpisov.

2.5 Cilj programa je bil, da se poenostavijo in racionalizirajo veljavna evropska pravila o varnosti potniških ladij, kjer je to mogoče, da bi:

- pravila EU ohranili samo v primeru, če je to nujno in sorazmerno,
- zagotovili njihovo pravilno, enotno izvajanje,
- odpravili podvajanje in protislovja.

Ti cilji so v skladu s priporočili EESO o programu REFIT iz nedavnega raziskovalnega mnenja (SC/044, 26. maj 2016).

2.6 Namen tega usklajenega svežnja predlogov je uresničevanje navedenih ciljev. Sveženj o varnosti potniških ladij vključuje predloge za revizijo skoraj vseh evropskih varnostnih predpisov za potniške ladje, seveda z izjemo izključno tehnične Direktive 2003/25/ES o posebnih zahtevah glede stabilnosti ro-ro potniških ladij.

2.7 Sveženj vključuje naslednje tri predloge:

- omejitev in pojasnitev področja uporabe Direktive 2009/45/ES (tehnični standardi za pomorske potniške ladje na nacionalnih plovnih poteh),

- izboljšanje in pojasnitev obveznosti glede poročanja iz Direktive 98/41/ES (o registraciji oseb, ki potujejo s potniškimi ladjami) v povezavi z drugimi instrumenti (Direktiva 2010/65/EU o formalnostih poročanja in Direktiva 2002/59/ES o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet) ter odprava podvajanja na teh področjih,
- pojasnitev in poenostavitev sistema EU za preglede in inšpekcijske preglede ro-ro trajektov (trajekti, ki lahko prevažajo tako avtomobile in vlake kot potnike) in visokohitrostnih potniških plovil.

2.8 Osrednja tema tega mnenja je prvi predlog.

2.9 Direktiva 2009/45/ES z dne 6. maja 2009 je prenovitev Direktive 98/18/ES, ki jo je bilo treba razveljaviti, ker ni bila dovolj jasna. Določa enotno raven varnosti za potniške ladje, ki opravljajo notranja potovanja. Vendar pa je Komisija po 15 letih sklenila, da bi bilo treba direktivo pregledati, saj je pri preverjanju ustreznosti ugotovila, da bi bilo treba sedanje zahteve poenostaviti in pojasniti, kar EESO odločno podpira.

2.10 EESO je dejavno sodeloval na področju zakonodaje o pomorski varnosti in sprejel več mnenj. V zvezi z vprašanjem varnosti potniških ladij je treba opozoriti, da je Odbor 29. maja 1996 pripravil mnenje o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje⁽¹⁾, ki mu je 11. decembra 2002 sledilo mnenje Odbora o posebnih zahtevah glede stabilnosti ro-ro potniških ladij ter reviziji Direktive 98/18/ES o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje. Poleg tega je treba upoštevati, da je Odbor pozneje, tj. 16. januarja 2008, brez pridržkov podprl predlog o navedeni prenovitvi Direktive 98/18/ES.

2.11 EESO želi ob upoštevanju pomena pregleda, ki ga je izvedla Komisija, poudariti, kako pomembne se mu zdijo stalne izboljšave na področju varnosti potniških ladij, ki sodelujejo v notranjem prometu.

3. Kratka vsebina predloga Komisije

3.1 Direktiva 2009/45/ES o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje se uporablja za ladje, izdelane iz jekla in enakovrednega materiala, ter za visokohitrostna plovila, ne glede na njihovo dolžino. V direktivi, ki se izvaja na ravni EU in se uporablja le za notranja potovanja, so določene tehnične zahteve glede gradnje, stabilnosti, protipožarne zaščite in reševalne opreme plovil tako na podlagi določb konvencije SOLAS (Mednarodna konvencija o varstvu človeškega življenja na morju, 1974, kakor je bila spremenjena) kot na podlagi nekaterih zahtev, ki so nastale kot odziv na več nesreč s človeškimi žrtvami. Treba je torej obravnavati to delno razdrobljenost zakonodaje.

3.2 Komisija je po preverjanju ustreznosti, izvedenem v duhu programa REFIT (program ustreznosti in uspešnosti predpisov pod okriljem Evropske komisije) in agende za boljše pravno urejanje, sklenila, da je mogoče še dodatno izboljšati raven varnosti, učinkovitosti in sorazmernosti, ki jo zagotavlja navedena direktiva. Predlagani pregled je torej usmerjen v poenostavitev in racionalizacijo veljavnega regulativnega okvira, iz katerega je treba izločiti nekatere zastarele, dvoumne ali podvajajoče se zahteve in opredelitve, čeprav dosega svoje cilje ter je še vedno zelo pomemben.

3.3 Komisija predlaga omejeno število sprememb sedanje direktive na naslednjih področjih:

- izključitev ladij, krajših od 24 metrov, iz področja uporabe direktive, saj majhne ladje večinoma niso izdelane iz jekla in so že registrirane v okviru nacionalne zakonodaje,
- pojasnitev področja uporabe direktive z navedbo, da je aluminij material, ki je enakovreden jeklu (kar vpliva na zahteve glede protipožarne izolacije), in pojasnitvijo, da priobalna oskrbovalna plovila za vetrne elektrarne ne spadajo v področje uporabe, kar velja tudi za tradicionalne ladje,
- pojasnitev in poenostavitev opredelitve morskih območij iz Direktive 2009/45/ES ter črtanje sklicevanja na „na kateri lahko pristanejo brodolomci“ in pojma „mesto zatočišča“.

⁽¹⁾ UL C 212, 22.7.1996, str. 21.

3.4 V okviru poročila REFIT je poleg tega predlagano tudi oblikovanje smernic ali standardov za majhna plovila in plovila, ki niso izdelana iz jekla ali podobnih materialov, na podlagi funkcionalnih zahtev kot dela standardnega okvira, ki temelji na ciljnih.

3.5 Opozoriti pa je treba tudi, da naj bi predlog Komisije ohranil sedanjo skupno raven varnosti iz Direktive 2009/45/ES za ladje, ki opravljajo notranja potovanja v vodah EU, kar lajša prenos ladij med nacionalnimi registri in omogoča konkurenco na področju notranjih potovanj na podlagi enakih konkurenčnih pogojev.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO ugotavlja, da je na preverjanje ustreznosti varnostnih predpisov in standardov EU za potniške ladje mogoče vplivalo pomanjkanje podatkov, zato v prihodnje poziva k boljšim sistemom zbiranja podatkov ter spremljanja, da bi bile ocene po izvajanju v EU zanesljivejše.

4.2 Čeprav EESO razume utemeljitev izključitve majhnih ladij (krajših od 24 metrov) iz področja uporabe direktive, meni, da bi se morala direktiva še naprej uporabljati za nova plovila, krajša od 24 metrov.

4.3 V poročilu REFIT ter v uvodni izjavi 17 Direktive 2009/45/ES je navedeno, da je treba v skladu z EU standardi zagotoviti dostop za osebe z zmanjšano mobilnostjo na potniške trajekte v notranjem prometu, medtem ko je to skladno z mednarodnimi standardi priporočljivo, vendar neobvezno. EESO izreka pohvalo za to zahtevo in meni, da bi morala veljati za vse vrste potniških ladij, ki opravljajo notranjo plovo.

4.4 EESO prav tako meni, da bi morali biti vsi potniki na ladjah obveščeni o podrobnostih glede varnosti na krovu plovil. Izjemno pomembno je, da so te podrobnosti na voljo tudi invalidom.

5. Posebne ugotovitve glede predlaganih sprememb Direktive 2009/45/ES

5.1 Člen 2 – Opredelitev pojmov

5.1.1 Točka (h) – opredelitev „nove ladje“ kot ladje, katere gredelej je bil položen ali ki je bila v podobni fazi konstrukcije 1. julija 1998 ali po tem datumu, je zastarela, vendar zanjo ni predlagana nobena sprememba.

5.1.2 Točka (u) – sprememba iz „države gostiteljice“ v „državo pristanišča“ ni pojasnjena. EESO priporoča, naj Komisija poda razlago za to spremembo terminologije in morebitno spremembo vsebine.

Poleg tega se zdi, da direktiva v tej točki ne ločuje med zastavami EU in zastavami, ki niso iz EU, kar bi bilo lahko pomembno, saj zadevna plovila izvajajo pomorsko kabotažo (Uredba Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža)).

5.1.3 Nova točka (za) – v njej je pojasnjeno, da „enakovredni material“ pomeni aluminijevo zlitino ali kateri koli drug negorljiv material, ki zaradi svoje izolacije ohranja lastnosti strukture in celovitosti, enakovredne jeklu, ob koncu ustrezne izpostavljenosti standardnemu preskusu požarne varnosti. EESO načeloma pozdravlja to pojasnilo, saj nekatere države članice ladij iz aluminija niso registrirale v skladu z direktivo. Vendar pa priporoča, da se ustrezni tehnični standard v prilogi k Direktivi 2009/45/ES pojasni še dodatno v sodelovanju z nacionalnimi strokovnjaki.

EESO tudi meni, da bi nova opredelitev „enakovrednega materiala“, zlasti sklicevanje na „vsak negorljiv material“, lahko povzročila zmedo, saj v njej ni ustrezno določeno, kateri vrsti materiala mora biti material enakovreden, da bo spadal v področje uporabe spremenjene direktive.

5.1.4 Nova točka (zd) – v predlagani opredelitvi „jahte/plovila za prosti čas“ je navedeno, da je to „plovilo, ki ne prevažata tovora in na katerem je največ 12 potnikov ter se ne ukvarja z gospodarsko dejavnostjo, ne glede na pogon“. EESO meni, da bi bilo treba zaradi jasnosti ohraniti sedanje besedilo, tj. „potnikov v gospodarske namene“.

5.2 Člen 3 – Področje uporabe

5.2.1 Odstavek 1, točka (a) – [Ta direktiva se uporablja za] „nove in obstoječe potniške ladje z dolžino 24 metrov ali več“. Predlog za spremembo Direktive 2009/45/ES tako izključuje vse majhne ladje, medtem ko so zdaj izključene le obstoječe ladje, ne pa „nove“ ladje, krajše od 24 metrov. Opredelitev „nove ladje“ je navedena v točki 5.1.1.

5.2.2 Ta izključitev je utemeljena z dejstvom, da se Direktiva 2009/45/ES sedaj uporablja samo za 70 od 1 950 majhnih ladij.

5.2.3 Predlagana izključitev je utemeljena tudi z načelom subsidiarnosti. Glede na to, da so te ladje namreč zgrajene za opravljanje različnih storitev, bo zelo težko določiti skupen sklop pravil, zato bi bilo boljše, če bi tozadevne predpise sprejele države članice.

5.2.4 EESO ta argumenta ne razume dobro. Če se direktiva ne uporablja za 96 % flote manjših ladij, ker te niso zgrajene iz jekla ali podobnih materialov, ali pa so ladje, ki delujejo izključno v pristaniških območjih, itd., tem ladjam izključitev plovil, krajših od 24 metrov, ne koristi. Kaj pa ostali štirje odstotki?

5.2.5 Če usklajeni predpisi za nekatere ladje, krajše od 24 metrov, niso ustrezni, lahko države članice že zdaj v skladu s členom 9 direktive dovolijo izjeme. Če pa bo sprejet predlog za spremembo direktive v tej točki, se direktiva ne bo več uporabljala za nekatere ladje, krajše od 24 metrov.

5.2.6 Potniška ladja, dolga 24 metrov, ni nujno nepomembno plovilo, saj na krov lahko sprejme 250 potnikov. Lahko bi trdili, da morajo potniki imeti enako pravico do varnosti ne glede na to, ali ladja, s katero potujejo, meri 23,9 metra ali 24,1 metra. EESO zato meni, da bi se morala direktiva še naprej uporabljati za nove ladje, krajše od 24 metrov, če se državam članicam to zdi primerno, pa lahko tudi v prihodnje dovolijo enakovredne nadomestitve.

5.3 Člen 5

Kar zadeva spremembo člena 5(3) o pregledu, EESO meni, da bi bilo treba vključiti tudi sklicevanje na ro-ro trajekte in visokohitrostna potniška plovila, ki opravljajo linijske prevoze na notranjih potovanjih, kot je opredeljeno v področju uporabe predlagane nove direktive (COM(2016) 371 final) o razveljavitvi Direktive 1999/35/ES (glej člen 1). Za nadaljnjo racionalizacijo inšpekcijskih pregledov nacionalnih uprav, podaljšanje časa, v katerem se lahko ladja izkorišča v komercialne namene, in odpravo morebitnega prekrivanja med določenimi pregledi v skladu s predlagano novo direktivo (COM(2016) 371 final) o razveljavitvi Direktive 1999/35/ES ter zahtevanimi pregledi iz člena 12, se predlaga naslednje:

- nadomestitev angleškega izraza „survey“ z angleškim izrazom „inspection“ v členu 5 in
- vključitev jasnega sklicevanja v členu 5 na zahteve v zvezi s pregledom v predlagani novi direktivi (COM(2016) 371 final) o razveljavitvi Direktive 1999/35/ES.

V Bruslju, 19. oktobra 2016

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS