

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/25/WE w odniesieniu do włączenia ulepszonych wymogów stateczności i dostosowania jej do wymogów stateczności określonych przez Międzynarodową Organizację Morską”

(COM(2022) 53 final – 2022/0036 (COD))

(2022/C 323/20)

Sprawozdawca: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Wniosek	Parlament Europejski, 7.3.2022 Rada Unii Europejskiej, 1.3.2022
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną propozycję zmiany obowiązujących przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa statków pasażerskich typu ro-ro w stanie uszkodzonym. Zdecydowanie opowiada się za zachowaniem jak najwyższych standardów bezpieczeństwa w transporcie morskim. Jest to szczególnie ważne w wypadku omawianych jednostek, które ze względu na swoją specyfikę są bardziej podatne na zagrożenia niż inne statki.

1.2. Ponadto EKES pozytywnie ocenia dążenie do ujednoczenia przepisów międzynarodowych, w tym przypadku dostosowanie do międzynarodowych przepisów ustanowionych przez IMO. Docenia także wysiłki na rzecz dążenia do uproszczenia przepisów prawnych ułatwiający korzystanie z nich i ich stosowanie. Z zadowoleniem odbieramy sposób prac nad projektem, zwłaszcza pogłębione konsultacje z ekspertami w przedmiotowej dziedzinie.

1.3. Niemniej EKES pragnie podkreślić, że analiza przedmiotowego wniosku jest niezwykle trudna ze względu na skomplikowany i niejasny sposób redakcji tekstu. Tak skonstruowane przepisy i wyjaśnienia do nich *de facto* stoją w sprzeczności z celem wniosku, którym jest wspomniane wyżej ułatwienie korzystania z przepisów prawnych i ich stosowania. Zaleca się zwiększenie jego przejrzystości, w tym poprzez prezentację graficzną docelowych rozwiązań i odpowiednie wyjaśnienia.

1.4. Wątpliwości EKES-u budzą przyjęte we wniosku tymczasowe rozwiązania alternatywne dla nowo budowanych statków certyfikowanych do przewozu 1 350 lub mniej osób oraz sugestia oceny tych dwóch wariantów po dziesięciu latach od wdrożenia nowelizacji, a także zapowiedziana po ocenie nowelizacja dyrektywy.

1.5. EKES zauważa, że wprowadzenie dwóch rozwiązań alternatywnych dla nowo budowanych statków oznacza, że cel wniosku polegający na „zmniejszeniu złożoności oraz obciążeń technicznych i administracyjnych, które wynikają przede wszystkim z dwóch różnych systemów oceniania zdolności przetrwania statków pasażerskich typu ro-ro w stanie uszkodzonym” nie zostanie w pełni osiągnięty. Proponuje się bowiem dwa alternatywne systemy na okres tymczasowy wynoszący dziesięć lat.

1.6. Zdaniem EKES-u wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań o charakterze tymczasowym stworzy sytuację niepewności i kolejne problemy w przyszłości. Podkreślić należy, że inwestycje we flotę w tym sektorze transportu mają charakter długoterminowy. Tym samym perspektywa określona we wniosku powinna uwzględnić realia tej branży.

1.7. EKES uważa, że zapis wskazujący tymczasowość stosowania alternatywnych rozwiązań w zakresie wymogów stateczności należy zastąpić wskazaniem jednego rozwiązania w zakresie wymogów stateczności w odniesieniu do nowo budowanych jednostek przewożących 1 350 i mniej osób, ażeby nie stwarzać kolejnych problemów ze spójnością i jednoznacznością przepisów oraz uniknąć ich tymczasowości.

1.8. EKES rekomenduje wprowadzenie okresowej oceny co określony czas, np. co dziesięć lat. Nie należy jednak przesądzać o podjęciu działań legislacyjnych w oparciu o wnioski z oceny. Sugerowane są stałe konsultacje z instytucjami regulującymi te zagadnienia, zmierzające do poprawy bezpieczeństwa.

1.9. Ponadto w celu poprawy czytelności wniosku i ułatwienia stosowania nowych przepisów proponuje się zmianę treści wniosku w taki sposób, by wcześniej zbudowane statki niecertyfikowane mogły spełniać normy dotychczas obowiązujące dla statków wcześniej zbudowanych certyfikowanych (lub nowe). Pozostałe jednostki powinny podlegać nowym rozwiązaniom.

2. Streszczenie wniosku Komisji i kontekst opinii

2.1. Niniejszy wniosek dotyczy modyfikacji dyrektywy 2003/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ w sprawie szczególnych wymogów stateczności dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro.

Jest to związane z zainicjowaniem w 2017 roku w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) przeglądu prawnego. Dokonano wtedy modyfikacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2108, (UE) 2017/2109 oraz (UE) 2017/2110⁽²⁾.

2.2. Kontrola sprawności obejmowała również dyrektywę 2003/25/WE regulującą szczególne wymogi stateczności dotyczące pasażerskich statków typu ro-ro. W związku z trwającymi równoległe dyskusjami na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) na temat norm stateczności dla statków w stanie uszkodzonym zdecydowano się na odsunięcie w czasie modyfikacji przedmiotowej dyrektywy. Ostatecznie IMO przyjęła w drodze rezolucji MSC.421(98) znowelizowane przepisy szczególne dotyczące norm stateczności dla statków pasażerskich w stanie uszkodzonym, które mają zastosowanie również do pasażerskich statków typu ro-ro. Konieczne jest uwzględnienie wspomnianych zmian, jakie zaszły na szczeblu międzynarodowym, oraz dostosowanie unijnych przepisów i wymogów do rozwiązań ustanowionych w Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (zwanej dalej „konwencją SOLAS”) w odniesieniu do pasażerskich statków typu ro-ro zaangażowanych w rejsy międzynarodowe.

2.3. Wedle Komisji nadrzędnym celem nowelizacji jest stworzenie jasnych, prostych i aktualnych ram prawnych, które byłyby łatwiejsze do stosowania, monitorowania oraz egzekwowania i tym samym zwiększenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa.

2.4. Ponadto celem nowelizacji unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich jest uproszczenie i usprawnienie istniejących ram regulacyjnych. Celem tego działania jest utrzymanie przepisów UE w zakresie, w jakim jest to konieczne i proporcjonalne. Komisja dąży również do zapewnienia ich prawidłowego wdrożenia oraz wyeliminowania potencjalnego nakładania się obowiązków i występowania niespójności między powiązаныmi aktami prawnymi. Należy również zauważyć, że przedmiotowa nowelizacja ma doprowadzić do zmniejszenia złożoności oraz obciążeń technicznych i administracyjnych, które wynikają przede wszystkim z dwóch różnych systemów oceniania zdolności przetrwania statków pasażerskich typu ro-ro w stanie uszkodzonym, w odniesieniu do wymogów stateczności w stanie uszkodzonym oraz zrationalizowanie obciążenia przedsiębiorstw i operatorów stoczniowych, jakie wiąże się z wykonywaniem obliczeń.

2.5. W przypadku statków odbywających rejsy międzynarodowe, które obejmują trasy między dwoma państwami członkowskimi, zastosowanie mają konwencje międzynarodowe (w ramach kompetencji IMO, w szczególności konwencja SOLAS – Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu) oraz niektóre przepisy UE. Oprócz wymogów międzynarodowych szczególne przepisy UE mają zastosowanie do statków pasażerskich, pasażerskich statków typu ro-ro i jednostek szybkich.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2003/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro (Dz.U. L 123 z 17.5.2003, s. 22).

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2108 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Dz.U. L 315 z 30.11.2017, s. 40); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2109 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich (Dz.U. L 315 z 30.11.2017, s. 52); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2110 z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie systemu inspekcji na potrzeby bezpiecznej eksploatacji statków pasażerskich typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich uprawiających żeglugę na linii regularnej oraz zmieniająca dyrektywę 2009/16/WE i uchylająca dyrektywę Rady 1999/35/WE (Dz.U. L 315 z 30.11.2017, s. 61).

2.6. W dyrektywie 2003/25/WE określono wymogi stateczności dla statków pasażerskich typu ro-ro w stanie uszkodzonym, które dotyczą wszystkich pasażerskich statków typu ro-ro realizujących usługi rozkładowe do lub z portu państwa członkowskiego, niezależnie od ich bandery, w przypadku gdy uprawiają one żeglugę międzynarodową. Jej celem jest zapewnienie ich stateczności po uszkodzeniu, co ma poprawić zdolność tego typu statków do przetrwania w przypadku uszkodzenia spowodowanego zderzeniem. Dyrektywa jest wynikiem Porozumienia sztokholmskiego z 1996 roku. Unijne szczególne wymogi stateczności uzupełniają wymogi SOLAS dotyczące stateczności w stanie uszkodzonym.

2.7. Proponowana nowelizacja jest wynikiem oceny możliwości dostosowania podejścia regulacyjnego UE w kwestii szczególnych wymogów stateczności dla pasażerskich statków typu ro-ro do przepisów międzynarodowych, pod warunkiem że obecny poziom bezpieczeństwa określony w dyrektywie 2003/25/WE zostanie co najmniej utrzymany.

2.8. Prace nad wnioskiem miały charakter ukierunkowanych konsultacji. Przeprowadzono konsultacje z ekspertami krajowymi w ramach grupy ekspertów ds. bezpieczeństwa statków pasażerskich. W wyniku konsultacji wypracowano strukturę wymogów stateczności w stanie uszkodzonym, które określono z uwzględnieniem zdolności przewozowej statków.

2.9. We wniosku wprowadza się tymczasowe rozwiązania alternatywne dla nowo budowanych statków certyfikowanych do przewozu 1 350 lub mniej osób. Rozwiązania opierają się na następujących kryteriach: data położenia stępki statku lub data, w której statek znajdował się na równoważnym etapie budowy, oraz zdolność statku w zakresie przewozu osób na pokładzie.

2.10. Wniosek zakłada wprowadzenie mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości. Najważniejsze dane dotyczące nowo budowanych statków oraz obliczeń stateczności w stanie uszkodzonym będą gromadzone i ewaluowane z pomocą EMSA. Po dziesięciu latach od wdrożenia zmienionych wymogów przeprowadzona zostanie ocena, a dyrektywa zostanie poddana nowelizacji.

2.11. Wniosek określa również zasady certyfikacji statków typu ro-ro w odniesieniu do zmienionych wymogów.

3. Uwagi

3.1. Bezpieczeństwo w transporcie jest jednym z ważniejszych współczesnych wyzwań, a oczekiwania dotyczące bezpieczeństwa są coraz wyższe. Obowiązywanie różnych uregulowań prawnych jest dużym utrudnieniem we wdrażaniu i egzekwowaniu ustalonych przepisów.

3.2. Statki typu ro-ro uchodzą za bardziej podatne na zagrożenia niż inne jednostki. Związane to jest ze specyfiką ich budowy dostosowanej do przewozów pojazdów i pasażerów. Stosunkowo niewielkie zanurzenie i wysoko położony środek ciężkości mogą powodować problemy ze statecznością. Inne czynniki ryzyka to wysoka wolna burta, wykorzystanie drzwi ładunkowych jako rampy, brak grodzi, wysokie rozmieszczenie łodzi i tratw ratunkowych, możliwe błędy związane ze sztatuowaniem ładunku oraz nierównomiernym załadunkiem.

3.3. Ponadto EKES pozytywnie ocenia dążenie do ujednoczenia przepisów międzynarodowych, w tym przypadku dostosowanie do międzynarodowych przepisów ustanowionych przez IMO. Docenia także wysiłki na rzecz dążenia do uproszczenia przepisów prawnych ułatwiających korzystanie z nich i ich stosowanie.

3.4. Niemniej Komitet negatywnie ocenia czytelność i przejrzystość dokumentu. Analiza wniosku okazuje się być niezwykle trudna, nawet dla ekspertów, ze względu na strukturę tekstu oraz sposób prezentacji wybranych rozwiązań. Tak skonstruowane przepisy i wyjaśnienia do nich *de facto* stoją w sprzeczności z celem wniosku, którym jest wspomniane wyżej ułatwienie korzystania z przepisów prawnych i ich stosowania. Zaleca się załączenie do przedstawionego wniosku graficznej prezentacji propozycji, np. w formie tabeli zamieszczonej w aneksie oraz opracowanie odpowiednich wytycznych i objaśnień.

3.5. EKES pragnie wyrazić zadowolenie z trybu prac nad przedmiotową propozycją. Uwzględnienie głosu ekspertów i zainteresowanych stron z branży przy opracowywaniu projektu jest właściwą praktyką i ułatwia osiągnięcie założonych celów każdej inicjatywy legislacyjnej. Jednocześnie pozwala oczekiwać, że zakładane ujednoczenie definicji technicznych i wprowadzenie sformułowań prawnych zostaną właściwie dokonane i będą właściwie wdrażane.

3.6. Wątpliwości EKES-u budzą przyjęte we wniosku tymczasowe rozwiązania alternatywne dla nowo budowanych statków certyfikowanych do przewozu 1 350 lub mniej osób oraz sugestia oceny tych dwóch wariantów po dziesięciu latach od wdrożenia nowelizacji, a także zapowiedziana po ocenie nowelizacja dyrektywy.

3.7. EKES zauważa, że wprowadzenie dwóch rozwiązań alternatywnych dla nowo budowanych statków oznacza, że cel wniosku nie zostanie osiągnięty, tj. zmniejszenie złożoności oraz obciążeń technicznych i administracyjnych. Wniosek, jak wskazuje Komisja, odpowiada na nowe rozwiązania wprowadzone do SOLAS i poszukiwane jest uspojnienie dwóch równoległych regulacji. Mimo tak zakreślonych celów, proponuje się rozwiązanie tymczasowe – dwa alternatywne systemy na okres wynoszący dziesięć lat i zapowiada jego nowelizację po tym okresie.

3.8. Zdaniem EKES-u wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań o charakterze tymczasowym stworzy sytuację niepewności i kolejne problemy w przyszłości. Podkreślić należy, że inwestycje we flotę w tym sektorze transportu mają charakter długoterminowy. Komitet zwraca uwagę, że średni wiek jednostki typu ro-pax wynosi 26 lat, a przeciętny wiek jednostki typu ro-ro do przewozu towarów wynosi ponad 15 lat⁽³⁾. Tym samym perspektywa określona we wniosku powinna uwzględnić realia tej branży.

3.9. EKES uważa, że zapis wskazujący tymczasowość stosowania alternatywnych rozwiązań w zakresie wymogów stateczności należy zastąpić wskazaniem jednego rozwiązania w zakresie wymogów stateczności w odniesieniu do nowo budowanych jednostek przewożących 1 350 i mniej osób, ażeby nie stwarzać kolejnych problemów ze spójnością i jednoznacznością przepisów oraz uniknąć ich tymczasowości.

3.10. EKES popiera mechanizmy monitorowania i oceny okresowej, jednak w związku z powyższym zaleca się zmianę sformułowania i logiki takiego rozwiązania. Sugeruje się wprowadzenie okresowej oceny co określony czas, np. co dziesięć lat. Nie należy jednak przesądzać o podjęciu działań legislacyjnych w oparciu o wnioski z oceny. Ważne jest, by ocena była dokonywana z udziałem zainteresowanych osób, które w największym stopniu stosują te regulacje w praktyce. Dlatego też sugerowane są stałe konsultacje z instytucjami regulującymi te zagadnienia, zmierzające do poprawy bezpieczeństwa. Jest to ważne w związku ze zmianą klimatu, która generuje silniejsze zmiany pogodowe i w efekcie częste narażenie żeglugi na ekstremalne warunki.

3.11. Ponadto w celu poprawy czytelności wniosku i ułatwienia stosowania nowych przepisów proponuje się zmianę treści wniosku w taki sposób, by statki wcześniej zbudowane bez względu na certyfikację mogły spełniać dotychczasowe normy. Pozostałe jednostki powinny podlegać nowym rozwiązaniom. Natomiast po okresie przejściowym zasady winny zostać w pełni ujednolicone.

Bruksela, dnia 18 maja 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ EMSA, European Maritime Transport, Environmental Report 2021, Luxembourg, 2021.