





ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 314 final

2018/0159 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно целите за безопасност и функционалните изисквания за малките
пътнически кораби с дължина под 24 метра**

{SWD(2018) 238 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

На 20 декември 2017 г. влязоха в сила измененията на Директива 2009/45/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹, като малките пътнически кораби (т.е. кораби с дължина под 24 метра) бяха изключени от нейния обхват, считано от 21 декември 2019 г. Това беше в резултат на препоръките от проверката за пригодност, извършена по Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на законодателството на ЕС относно безопасността на пътните кораби².

Чрез Директива 2009/45/ЕО бяха постигнати висока обща степен на безопасност в целия ЕС и важни ползи за вътрешния пазар. Това обаче не бе постигнато по отношение на малките кораби (с дължина под 24 метра), за които не са хармонизирани няколко ключови аспекта на безопасността (което отразява трудностите при прилагане на настоящите задължителни стандарти по общ начин към много различните малки кораби и условия, при които оперират в целия ЕС). Стана ясно също така, че широкият спектър от услуги, за които са построени тези съдове, генерира много широк спектър от проектантски и технически решения. Това превърна определянето на общ набор от подробни правила в изключително предизвикателство и породило необходимост от различен регулаторен подход.

Освен това едва около 60 малки стоманени кораба от общо 1950 малки кораба са сертифицирани по Директива 2009/45/ЕО. Това се дължи на факта, че по-голямата част от малките кораби понастоящем се строят с материали, различни от стомана (дървен материал — около 1000 кораба, композитен материал — около 590 кораба, и алуминий — около 170 кораба). За такива кораби понастоящем не съществуват общи стандарти или показатели за безопасност нито на равнище ЕС, нито на международно равнище. Всяка държава членка има различен подход към регулирането на въпросите във връзка с тяхната безопасност, което води до различия в мерките, подходите и тълкуванията, а това превръща в предизвикателство строителството на кораби за по-широкия вътрешен пазар.

Липсата на хармонизирани стандарти за безопасност представлява важно предизвикателство, особено за по-малките европейски корабособственици, които разчитат на пазара на малките пътнически кораби втора употреба (72 % от около 360 корабособственици с пътнически кораби съгласно Директива 2009/45/ЕО имат само един пътнически кораб за вътрешни пътувания). В случай че корабът не е сертифициран в съответствие с Директивата, по принцип следва да се прилага взаимното признаване. На практика обаче всеки кораб до известна степен представлява прототип, т.е. построен е за конкретна цел според техническите спецификации, определени от неговия бъдещ собственик. В случай на промяна на знамето корабът трябва да бъде модифициран и повторно сертифициран, като бъдат направени съответните съпътстващи разходи за тази цел.

Що се отнася до статистиката на произшествията, както е посочено в придружаващия работен документ на службите на Комисията, данните от 2011 г. не предизвикват

¹ Директива (ЕС) 2017/2108 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. за изменение на Директива 2009/45/ЕО за правилата за безопасност и стандартите за пътните кораби (ОВ L 315, 30.11.2017 г., стр. 40 — 51).

² COM(2015) 508.

непосредствени опасения по отношение на безопасността. За малките пътнически кораби за вътрешни пътувания извън обхвата на Директивата са регистрирани 555 произшествия в периода 2011 — 2017 г. в Европейска информационна платформа за морски произшествия (EMCIP) със 165 ранени и 11 смъртни случая. Това означава приблизително 2 смъртни случая на всеки 100 произшествия и 1 ранен на всеки 3 произшествия.

Независимо от това липсата на определени изисквания в някои държави членки (например за подразделяне на малките кораби) или широкият набор от изисквания, засягащи например противопожарната изолация, създава необходимост от по-нататъшно разглеждане на постигнатото ниво на безопасност (определено чрез допълнителни мерки в съответствие с местните и геофизичните условия, като например навигационни ограничения).

В предложените цели за безопасност и функционални изисквания за малките пътнически кораби с дължина под 24 метра се предвиждат препоръчителни принципи за безопасността на тези плавателни съдове, които, ако бъдат приети и доразработени от държавите членки, проправят пътя за по-общ подход по отношение на безопасността на малките пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания във водите на ЕС.

Този нов подход, основаващ се по-скоро на експлоатационните показатели, отколкото на нормативните изисквания, би оставил известна свобода за адаптиране към местните обстоятелства, когато е необходимо, и би насърчавал иновативното проектиране. Освен това той отразява по-добре голямото разнообразие от проекти, материали и видове експлоатация на малките пътнически кораби, които са по-чувствителни към местните условия на експлоатация.

Поради това предложението има за цел да прикани държавите членки да приемат препоръчания подход за безопасност, основан на експлоатационните показатели, за малките пътнически кораби.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението е изцяло в съответствие с Директива (ЕС) 2017/2108, по-специално със съображение 8, в което съзакондателите приканиха Комисията да приеме насоки за малките пътнически кораби във възможно най-кратък срок, така че държавите членки да могат да ги вземат предвид при определяне на собствените си националните стандарти за безопасност. В тези насоки следва да се вземат под внимание всички международни споразумения и конвенции на Международната морска организация (ММО) и да се избягва въвеждането на допълнителни изисквания, които надхвърлят съществуващите международни правила. Целта е да се проправи пътят за по-общ подход по отношение на безопасността за малките пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания във водите на ЕС.

Предложението е изцяло в съответствие с препоръките от проверката за пригодност по REFIT относно разработване на насоки или стандарти за малки плавателни съдове въз основа на функционалните изисквания като част от основаваща се на целите рамка за стандарти. Препоръката се базира главно на придобития опит и извлечените поуки на международно равнище в рамките на ММО.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Предложението е в изпълнение на програмата на Комисията за по-добро регулиране, като гарантира, че действието на равнище ЕС е необходимо, добавя стойност и съответства на развиващите се политически, обществени и технологични промени.

Освен това чрез него се постигат целите на стратегията в областта на морския транспорт³ от 2018 г., като се гарантират, наред с другото, качествени фериботни услуги при редовен вътрешен превоз на пътници в рамките на ЕС.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението се основава на член 292 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), съгласно който Съветът приема препоръки, като действа по предложение на Комисията, във връзка с член 100, параграф 2 от ДФЕС, в който се предвиждат мерки, свързани с морския транспорт.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Настоящата инициатива има за цел да улесни прехвърлянето на кораби между националните регистри и да позволи конкуренцията да се осъществява на равни начала, без да се компрометира нивото на безопасност. В предложението се предвижда и препоръчително общо ниво на безопасност в ЕС за малките пътнически кораби, извършващи вътрешни пътувания във водите на ЕС. Нито една от тези цели не може да бъде постигната чрез едностранни действия на равнище държави членки.

• Пропорционалност

Препоръката осигурява на държавите членки необвързващ критерий за нивото на безопасност на малките пътнически кораби, който, ако държавите членки решат да се ръководят от общите цели за безопасност и функционалните изисквания, би представлявал ясен сигнал за потенциала на вътрешния пазар и би могъл да се надгражда. В проверката за пригодност по REFIT се препоръчва рамка от стандарти, основани на експлоатационните показатели, за малките пътнически кораби като единствен регулаторен подход, който би бил пропорционален и би довел до добавена стойност за ЕС. Този подход оставя известна свобода за адаптиране към местните обстоятелства, когато е необходимо, и насърчава иновативното проектиране.

• Избор на инструмент

Предвид иновативния характер на предложения подход възприемането му от страна на държавите — членки на ЕС, е от ключово значение за неговия успех. Поради това предложените цели за безопасност и функционални изисквания се представят на държавите членки като вдъхновение и насоки. Настоящата инициатива е под формата на предложение на Комисията за препоръка на Съвета с цел да се потърси одобрение на предложения подход от страна на Съвета чрез необвързващ инструмент.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство

В настоящата инициатива се следват препоръките от проверката за пригодност, извършена по Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT). Проверката за пригодност показва, че основните цели на

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на Регионите — Стратегически цели и препоръки за политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г. (COM(2009) 0008).

законодателството на ЕС относно безопасността на пътническите кораби, свързано с безопасността на пътниците и вътрешния пазар, продължават да имат много важно значение. В нея са идентифицирани обаче, наред с другото, и редица съществени въпроси, включително възможността за разработване на хармонизирани стандарти за кораби, които не са изградени от стомана или друг еквивалентен материал, които понастоящем не са обхванати от регулаторната рамка на ЕС. Резултатите от проверката за пригодност и съответните последващи действия са описани в доклада на Комисията.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Предложените цели за безопасност и функционални изисквания за малките пътнически кораби (Ръководство за малките пътнически кораби)⁴ са разработени съвместно с национални експерти и организации на заинтересованите страни в рамките на експертната група за безопасност на пътническите кораби (БПК), която беше разширена за тази цел, за да се включат наблюдатели на заинтересованите страни. Техническата работа беше координирана от Европейската агенция по морска безопасност, която организира специален семинар на 13 ноември 2017 г. в допълнение към редовните срещи на експертната група за БПК и координираше група за кореспонденция, създадена за тази цел.

Макар че голяма част от експертите от националните компетентни органи и организациите на заинтересованите страни подкрепиха настоящата инициатива, възникнаха някои въпроси относно необходимостта и добавената стойност на инициативата. Обобщението на въпросите и отговорите към тях са представени в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Освен това в периода юли — ноември 2017 г. бе организирана онлайн консултация⁵. Тази консултация беше насочена към икономическите оператори, участващи в строителството и търговията с пътнически кораби с дължина под 24 метра, като например корабостроителници, проектанти, собственици и оператори. Всички останали заинтересовани можеха да допринесат за тази консултация, както сметнат за подходящо. Консултацията беше започната с цел събиране на гледните точки на икономическите оператори, особено на малките и много малките оператори, относно степента, до която общите правила на ЕС за малките пътнически кораби биха могли да улеснят вътрешния пазар на малките пътнически кораби. Консултацията също така имаше за цел да събере конкретни данни в подкрепа на това улесняване. Тя допълни горепосочената консултация с националните органи и заинтересованите страни, която бе с акцент върху техническото развитие на самите цели за безопасност и функционалните изисквания.

Като цяло резултатите показват, че настоящата инициатива получава силна подкрепа от икономическите оператори (както и от няколко национални администрации, които също са представили отговорите или позициите си) и че общите правила на ЕС за безопасност за малките пътнически кораби имат (много) положително въздействие върху създаването и улесняването на вътрешния пазар на тези кораби, като засилват конкуренцията, а вероятно и иновациите на пазара. В общите си коментари респондентите подчертаха, че всички общи правила на ЕС следва да се основават на съществуващите практики и да бъдат достатъчно гъвкави, за да могат местните условия и експертните познания да бъдат добре отразени.

⁴ Първоначално разработеният документ беше с работно заглавие „Кодекс за малките плавателни съдове“.

⁵ Интернет страница на консултацията: <https://ec.europa.eu/info/consultations/targeted-consultation-safety-goals-and-functional-requirements-small-passenger-ships>.

С оглед на иновативния характер на препоръчания подход приемането на общи правила на ЕС се счита за преждевременно. За по-нататъшното разработване на обща и основана на експлоатационните показатели рамка за безопасност за малките пътнически кораби ще е необходимо заедно с държавите членки и заинтересованите страни да се определи и оцени как това може да се реализира на равнището на ЕС, а също така и нейното въздействие.

- **Събиране и използване на експертен опит**

Що се отнася до данните за флота и произшествията, настоящата инициатива се основава на данните, събрани по време на процеса на проверката за пригодност по REFIT и докладвани в работния документ на службите на Комисията „Адаптация на избраната посока: Проверка за пригодност на законодателството относно безопасността на пътническите кораби на ЕС“, приет на 16 октомври 2015 г.⁶. Използвани са и констатациите от външно проучване, извършено в подкрепа на проверката за пригодност⁷, както и резултатите от предишната работа по този въпрос. Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) осигури основната техническа помощ в този процес, както и преглед на най-актуалните съществуващи практики по отношение на тези кораби.

- **Оценка на въздействието**

В предложението не се определят специфични стандарти или процедури за безопасност и следователно не се очаква да има значими преки въздействия или алтернативи на политиката, които могат да бъдат оценени предварително. Препоръчителните цели за безопасност и функционалните изисквания са разработени на базата на съществуващите практики и съвместно с експерти от държавите членки и с организации на заинтересованите страни. На този етап те се представят на държавите членки като вдъхновение и насоки, за да се покаже, че е възможен по-общ подход към безопасността на пътническите кораби. В никакъв случай не са предназначени да бъдат задължително прилагани.

Предложението е придружено от работен документ на службите на Комисията, в който се описват съответните съществуващи практики и се докладва относно приноса на заинтересованите страни. Ако в бъдеще Комисията реши да предприеме последващи действия по настоящата инициатива чрез разработване на специфични стандарти или процедури за безопасност, ще бъде извършена оценка на въздействието.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Настоящата инициатива се основава на така наречената рамка от стандарти, основани на експлоатационните показатели, която бе определена в проверката за пригодност по REFIT като единствения регулаторен подход, който би бил пропорционален и би имал добавена стойност за ЕС. Ако държавите членки решат да се ръководят от общите цели за безопасност и функционалните изисквания за този тип кораби на равнище ЕС, това би представлявал ясен сигнал за потенциала на вътрешния пазар, който би могъл да се надгражда.

Като се има предвид, че на този етап с настоящата инициатива не се цели да бъдат определени специфични стандарти или процедури за безопасност и че изпълнението ѝ

⁶ SWD(2015) 197.

⁷ Tractebel, 2015 г. Помощно проучване за проверката за пригодност (ПП) — Оценка на законодателството относно безопасността на пътническите кораби (Evaluation of Passenger Ship Safety Legislation) (публикувано на уебсайта на EU Bookshop: <https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>).

ще зависи изцяло от решението на държавите членки, не се очаква получаването на количествено измерими икономии и ползи. Това въздействие ще бъде количествено измерено, ако настоящата инициатива бъде успешно реализирана и развита.

- **Основни права**

Предложението не оказва въздействие върху защитата на основните права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отражение върху бюджета на Съюза.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и уредба за мониторинг, оценка и докладване**

Не се предвиждат механизми за докладване.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

За този вид инициатива не се изискват обяснителни документи.

- **Подробно разяснение на конкретни разпоредби на предложението**

Що се отнася до обхвата на предложените цели за безопасност и функционални изисквания (Ръководството за малките пътнически кораби), целта е да се обхванат всички малки пътнически кораби с дължина под 24 метра, независимо от материала, от който са построени. Ръководството за малките пътнически кораби е вдъхновено от съществуващите регулаторни подходи, основаващи се на експлоатационните показатели, и съответства на първите две нива на основаващия се на целите модел за стандарти на Международната морска организация и на опита от прилагането му.

Структурата на предложеното Ръководство за малките пътнически кораби следва категориите и подкатегиите за безопасност в съществуващите морски конвенции и кодекси, т.е. категория за безопасност (глава) и подкатегория за безопасност (правило), включително: а) функционално изискване; б) опасност; и в) експлоатационно изискване.

Опитът показва, че определянето на отделен набор от цели за всяко специфично функционално изискване има относително малка добавена стойност. Съответно целите и функционалните изисквания в Ръководството за малките пътнически кораби са обединени. Независимо от това и въз основа на обратната информация от експертите са разработени редица общи цели за ръководството като цяло (а не за всяко изискване).

Функционалните изисквания са извлечени или са вдъхновени от съществуващи източници и опит на международно и национално равнище, включително от Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море (Конвенцията SOLAS) от 1974 г., текущата работа на Международната морска организация, националното законодателство на Швеция, както и правилата на ANEP 77. Когато са налице, същите източници са използвани за установяване на опасностите и съответните експлоатационни изисквания. Формулировката на функционалните изисквания е уточнена с експертите, както е описано подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията. В случай на разногласие е прието решението, подкрепено от мнозинството експерти.

И накрая, Ръководството за малките пътнически кораби е внимателно формулирано с цел да се избегнат, доколкото е възможно, качествените определения и специфичните технически решения, за да няма двусмисленост и да не се възпрепятстват иновациите.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно целите за безопасност и функционалните изисквания за малките
пътнически кораби с дължина под 24 метра**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 и 100, параграф 2 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С Директива (ЕС) 2017/2108 на Европейския парламент и на Съвета⁸, приета на 15 ноември 2017 г., пътните кораби с дължина под 24 метра („малки пътните кораби“), построени от стомана или еквивалентен материал, се изключват от приложното поле на Директива 2009/45/ЕО на Европейския парламент и на Съвета⁹ вследствие на препоръките от проверката за пригодност по Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на законодателството на ЕС относно безопасността на пътните кораби¹⁰. Настоящото изменение ще се прилага от 21 декември 2019 г.
- (2) Проверката за пригодност показва, че нормативните изисквания на Директива 2009/45/ЕО, които произтичат от Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море от 1974 г. (Конвенцията SOLAS от 1974 г.), се оказали трудни за приспособяване към малките пътните кораби. При отсъствието на конкретни опасения по отношение на безопасността и на адекватни стандарти, предвидени в Директива 2009/45/ЕО, корабите с дължина под 24 метра са изключени от приложното поле на посочената директива.
- (3) Малките пътните кораби се строят основно от материали, различни от стомана, и по тази причина по-голямата част от този флот вече е сертифицирана съгласно националното законодателство. Държавите членки имат различни подходи за регулиране на безопасността на малките пътните кораби, което води до различия в правилата и стандартите за безопасност. Това разминаване представлява важно предизвикателство, особено за по-малките корабособственици в Съюза, които разчитат на пазара на малките пътните кораби втора употреба. Това се потвърждава от резултатите от откритата консултация, като мнозинството от респондентите бяха микро- или малки предприятия. Консултацията показва, че по-общ подход към правилата за

⁸ Директива (ЕС) 2017/2108 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. за изменение на Директива 2009/45/ЕО за правилата за безопасност и стандартите за пътните кораби (ОВ L 315, 30.11.2017 г., стр. 40).

⁹ Директива 2009/45/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за правилата за безопасност и стандартите за пътните кораби (ОВ L 163, 25.6.2009 г., стр. 1).

¹⁰ COM(2015) 508.

безопасност за малките пътнически кораби би могъл да има положително въздействие върху функционирането на вътрешния пазар в тази област.

- (4) С Директива 94/25/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹¹ е установен вътрешен пазар за плавателните съдове за отдых, като по този начин се хармонизират характеристиките за безопасност на плавателните съдове за отдых във всички държави членки и се премахват пречките пред търговията с тях между държавите членки. Това не важи за малките пътнически кораби.
- (5) Съгласно проверката за пригодност беше препоръчана рамка от стандарти за експлоатационните показатели като единствен подход, който би могъл да бъде пропорционален и би могъл да добави стойност на равнище ЕС. Този подход би позволил известна свобода за приспособяване към местните обстоятелства, когато е необходимо, и за насърчаване на иновативни проекти, при условие че се удостовери, че е постигнато необходимото ниво на безопасност. В сравнение с нормативната регулаторна рамка този подход би отразил по по-добър начин голямото разнообразие на проектите, материалите и видовете експлоатация на малките пътнически кораби, както и факта, че държавите членки могат по-добре да преценят местните ограничения за корабоплаването за малките пътнически кораби по отношение на разстоянието до брега или пристанището и метеорологичните условия.
- (6) Целите за безопасността и функционалните изисквания, приложени към настоящата препоръка, се основават на такава рамка от стандарти за експлоатационните показатели, както и на съществуващия международен, европейски и национален опит. Те са разработени съвместно с експерти на държавите членки и заинтересовани страни и биха могли, ако бъдат приети и доразвити от държавите членки, да представляват референция за пътниците, които извършват вътрешни плавания на такива кораби в Съюза. Те биха могли да улеснят достъпа на производителите и операторите на Съюза до по-широкия пазар на Съюза.
- (7) Настоящата препоръка включва цели за безопасност и функционални изисквания, които са съобразени в по-голяма степен с малките пътнически кораби. Поради това държавите членки следва да бъдат приканени да се ръководят от целите за безопасност и функционалните изисквания, приложени в настоящата препоръка, с оглед постигане на по-общ подход към правилата за безопасност, приложими за малките пътнически кораби.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:1. Държавите членки се приканват да проправят пътя към по-общ подход към правилата за безопасност на пътническите кораби с дължина под 24 метра („малки пътнически кораби“), които извършват вътрешни пътувания във водите на Съюза и не са плавателни съдове за отдых по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 2013/53/ЕС, нито пътнически кораби, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 1 от Директива 2009/45/ЕО, изменена с Директива (ЕС) 2017/2108, приложима от 21 декември 2019 г.

2. За тази цел се препоръчва от 21 декември 2019 г. държавите членки:

¹¹ Отменена и заменена с Директива 2013/53/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година относно плавателните съдове за отдых и плавателните съдове за лично ползване (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 90).

- (a) да се ръководят, когато е приложимо, от целите за безопасност и функционалните изисквания за малките пътнически кораби, посочени в приложението;
 - (b) да подкрепят по-нататъшното развитие на целите и изискванията, посочени в буква а) от основаната на експлоатационните показатели рамка, както и идентифицирането и оценката на алтернативните форми за тяхната проверка и изпълнение;
 - (c) да насърчават участието на заинтересованите страни в този процес.
3. Настоящата препоръка не засяга правото на държавите членки да определят правила за безопасност, приложими към малките пътнически кораби, посочени в точка 1.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*