

U 25/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om ändring av direktiv 2003/25/EG vad gäller införandet av förbättrade stabilitetskrav och anpassningen av direktivet till de stabilitetskrav som fastställts av Internationella sjöfartsorganisationen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 februari 2022 om ändring av direktiv 2003/25/EG vad gäller införandet av förbättrade stabilitetskrav och anpassningen av direktivet till de stabilitetskrav som fastställts av Internationella sjöfartsorganisationen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 31 mars 2022

Kommunikationsminister Timo Harakka

Regeringsråd Katja Viertävä

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2022/0183

24.3.2022

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2003/25/EG VAD GÄLLER INFÖRANDET AV FÖRBÄTTRADE STABILITETSKRAV OCH ANPASSNINGEN AV DIREKTIVET TILL DE STABILITETSKRAV SOM FASTSTÄLLTS AV INTERNATIONELLA SJÖFARTSORGANISATIONEN

1 Bakgrund

Kommissionens förslag (COM(2022) 53 final) avser en ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/25/EG av den 14 april 2003 om särskilda stabilitetskrav för ro-ro-passagerarfartyg.

I kommissionens vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem (KOM(2011) 144 slutlig) bekräftades behovet av att modernisera lagstiftningen om säkerheten på passagerarfartyg. Till följd av detta inledde kommissionen en kontroll av ändamålsenligheten i lagstiftningen som en del av kommissionens program Regulatory Fitness and Performance Programme (Refit), som syftar till att förtydliga och uppdatera unionens rättsakter. Inom ramen för Refit-programmet och agendan för bättre lagstiftning och som en omedelbar uppföljning av kontrollen av ändamålsenligheten i EU:s säkerhetslagstiftning för passagerarfartyg lade kommissionen 2017 fram tre förslag om ändring av sådan lagstiftning. Direktiv 2003/25/EG om särskilda stabilitetskrav för ro-ro-passagerarfartyg, nedan *stabilitetsdirektivet*, ingick också i kontrollen av ändamålsenligheten. Med ro-ro-passagerarfartyg avses passagerarfartyg där lasten körs ombord och i land via fartygets sida, akter eller för och det inte krävs någon lyftanordning för detta (roll on roll off). Eftersom det då fördes diskussioner inom Internationella sjöfartsorganisationen (nedan *IMO*) om stabilitetsnormer för fartyg i skadat skick, valde kommissionen dock att inte samtidigt lägga fram något förslag till ändring av stabilitetsdirektivet. Efter antagandet av de reviderade internationella reglerna har kommissionen nu lagt fram ett förslag om ändring av EU:s krav på skadestabilitet.

För fartyg som används på internationella resor, vilket även omfattar resor mellan två medlemsstater, gäller internationella konventioner (inom ramen för IMO) och vissa EU-regler. Den viktigaste säkerhetskonventionen är 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (nedan SOLAS-konventionen) och dess protokoll från 1988. De allmänna stabilitetskraven i SOLAS 90-konventionen (enligt definitionen i direktivet med alla tillämpliga ändringar) fastställdes deterministiskt och infördes i regel II-1/B/8 i SOLAS-konventionen. Kraven på skadestabilitet har därefter uppdaterats 2009 och 2020, och dessa stabilitetskrav har utarbetats probabilistiskt, vilket innebär att de inte är jämförbara med kraven i SOLAS 90-konventionen. Kraven, som fastställs enligt fartygets byggnadsår, är tillämpliga i hela unionen, eftersom SOLAS-konventionen är direkt tillämplig på internationella resor och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/45/EG av den 6 maj 2009 om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg, nedan *non-SOLAS-direktivet*, är tillämplig på inrikes resor.

Utöver de internationella kraven är särskilda EU-regler tillämpliga på passagerarfartyg, ro-ro-passagerarfartyg och höghastighetsfartyg. I stabilitetsdirektivet fastställs stabilitetskrav för ro-

ro-passagerarfartyg i skadat skick. Dessa tillämpas, oberoende av flagg, på alla ro-ro-passagerarfartyg i reguljär trafik till eller från en medlemsstats hamn när de används på internationella resor. Syftet är att säkerställa deras stabilitet efter skador, vilket förbättrar utsikterna till överlevnad för denna typ av fartyg i fall av kollisionsskador. Efter Estoniaolyckan den 28 september 1994 lanserade åtta nordeuropeiska länder (däribland sju medlemsstater) ett initiativ (Stockholmsöverenskommelsen av den 28 februari 1996) för att införa strängare olycksförebyggande stabilitetskriterier för ro-ro-passagerarfartyg i skadat skick i syfte att ta hänsyn till effekten av vatten som samlas på ro-ro-däcket och för att möjliggöra fartygens överlevnad under svårare sjöförhållanden än enligt kriterierna i SOLAS 90 och klara signifikanta våghöjder på upp till fyra meter. Till följd av initiativet lade kommissionen fram ett förslag till direktiv som Europaparlamentet och rådet därefter antog i form av stabilitetsdirektivet.

Utöver skadestabilitetskraven i SOLAS-konventionen ska EU:s särskilda stabilitetskrav tillämpas i syfte att beakta vatten på ro-ro-däcket när fartyget är skadat, hur mycket av det som beror på det skadade fribordet och den signifikanta våghöjden i det område där fartyget är i drift. Kraven i stabilitetsdirektivet är också tillämpliga på ro-ro-passagerarfartyg som bedriver inrikes trafik inom Europeiska unionen i enlighet med non-SOLAS-direktivet. I detta direktiv delas fartyg och fartområden upp i fyra kategorier (A, B, C och D) på grundval av avståndet från kusten och den kritiska våghöjden. För ro-ro-passagerarfartyg i klass A, B och C ska kraven i stabilitetsdirektivet tillämpas.

Refit-arbetet med lagstiftningen om säkerheten på passagerarfartyg resulterade i en rekommendation om att bedöma möjligheten att anpassa EU:s regelverk om särskilda stabilitetskrav för ro-ro-passagerarfartyg till internationell lagstiftning, dock under förutsättning att minst den säkerhetsnivå som för närvarande bestäms av stabilitetsdirektivet bibehålls.

Mot bakgrund av skillnaderna mellan den reviderade SOLAS-konventionen (version tillämplig från och med 2020) och EU:s särskilda skadestabilitetskrav för ro-ro-passagerarfartyg bedömdes behovet av stabilitetsdirektivet och mervärdet av detta på grundval av huruvida minst samma säkerhetsnivå säkerställs genom kraven i SOLAS-konventionen.

Enligt kommissionens Refit-slutsatser och på grund av den internationella utvecklingen fick kommissionen i uppdrag att, utifrån internationella standarder, bedöma möjligheten att föreslå ändringar eller upphävande av EU:s särskilda skadestabilitetskrav för ro-ro-passagerarfartyg, om dessa (från och med 2020) uppgraderades på ett för unionen tillfredsställande sätt. I detta syfte genomfördes en expertundersökning för att analysera de tekniska och politiska alternativen, nämligen de olika alternativen avseende det erforderliga indelningsindexet R, våghöjdsbegränsningar enligt stabilitetsdirektivet i ett probabilistiskt koncept och alternativ till deterministiska regionala tilläggskrav. I undersökningen bedömdes också om kraven i stabilitetsdirektivet skulle fortsätta att gälla så länge som motsvarande internationellt bestämda säkerhetsnivå inte har bevisats vara likvärdig eller högre.

Förutom de tekniska lösningarna för skadestabilitetsberäkningar för olika typer av fartyg ledde resultaten av expertundersökningen också till rekommendationen att inte räkna in våghöjdsbegränsningar i sannolikhetsbegreppet. Urvalet med fartygsberäkningar visade inte att begränsningar av våghöjden till följd av antingen den normaliserade S-faktorn eller den förväntade kritiska våghöjden har någon betydande inverkan på de totala utsikterna till överlevnad såsom de uttrycks i A-indexet. Det finns därför ingen anledning att i ett sannolikhetsbegrepp införa separata krav med avseende på de operativa våghöjdsbegränsningarna för skadestabilitet.

2 Förslagets syfte

Huvudsyftet med förslaget är att minska komplexiteten samt den tekniska och administrativa bördan när det gäller kraven på skadestabilitet, vilka främst beror på två olika metoder för bedömning av utsikterna till överlevnad hos ro-ro-passagerarfartyg i skadat skick. Förslaget syftar också till att så långt praktiskt möjligt säkerställa överensstämmelse med de nyligen uppdaterade internationella normer för skadestabilitet som överenskommits inom IMO för passagerarfartyg. Genom den planerade anpassningen till internationella regler och förenklingen kommer varvens och rederiernas beräkningsarbete att förenklas.

Med hänsyn till undersökningsresultaten (bl.a. Assessment of specific EU stability requirements for ro-ro passenger ships, 2019) och med tanke på det allmänna målet att förenkla och rationalisera EU:s regelverk för säkerheten på passagerarfartyg har ett förslag om ändring av stabilitetsdirektivet utarbetats. Målet är också att så långt möjligt minska tvetydigheten i definitioner och krav mot bakgrund av det ändrade non-SOLAS-direktivet och att avskaffa föråldrade bestämmelser om internationella instrument som inte längre är tillämpbara eller i kraft. För tydlighetens och konsekvensens skull föreslås det också att ett flertal definitioner och hänvisningar till relevant EU-lagstiftning och SOLAS-regler uppdateras.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Artikel 1 i utkastet till ändringsdirektiv utgör dess huvuddel och innehåller ändringar av ett stort antal bestämmelser i stabilitetsdirektivet.

Syfte, tillämpningsområde och definitioner

I artikel 1.1 i förslaget ändras ett antal befintliga definitioner, såsom ”existerande fartyg”, ”nytt fartyg”, ”reguljär trafik”, ”hamnstat” och ”särskilda stabilitetskrav”.

Signifikanta våghöjder

Kommissionen föreslår att begreppet ”signifikant våghöjd” definieras på ett bättre sätt i artikel 1.2 och att tillämpningen av begreppet begränsas till fartyg som uppfyller de särskilda kraven på skadestabilitet i avsnitt A i bilaga I till direktivet.

Fartområden

I artikel 1.3 föreslås en förenkling av medlemsstaternas skyldighet att offentliggöra sina förteckningar över havsområden tillsammans med de signifikanta våghöjdsvärdena.

Särskilda stabilitetskrav

Kommissionen föreslår att artikel 1.4 ska innehålla de reviderade särskilda stabilitetskraven. Dessa regler är indelade a) efter dagen för fartygens kölsträckning eller när fartygen befann sig på ett liknande konstruktionsstadium, och b) beroende på fartygens kapacitet att medföra passagerare ombord. De nuvarande kraven kommer fortsatt att tillämpas på redan certifierade fartyg, medan nybyggda och nyligen certifierade fartyg i reguljär trafik i EU måste följa de uppdaterade internationella reglerna (SOLAS 2020 för fartyg som har kapacitet att medföra fler än 1 350 personer ombord) i kombination med det särskilda EU-kravet på R-index, som beskriver den indelning av fartyget som krävs, (SOLAS 2020 + SDC3-nivå för R-indexvärde – för fartyg med kapacitet att medföra 1 350 eller färre personer ombord).

Under en tioårig övergångsperiod finns två alternativ till stabilitetskrav för fartyg med kapacitet att medföra 1 350 eller färre personer ombord – de nuvarande reglerna i bilaga I, avsnitt A, eller de uppdaterade reglerna i bilaga I, avsnitt B. Efter tioårsperioden utvärderas användningen av dessa två alternativ och direktivet revideras i enlighet med detta.

Kommissionen föreslår att man stryker den överflödiga bestämmelsen i artikel 1.5 om ”införande av särskilda stabilitetskrav”, en process som följde på antagandet av stabilitetsdirektivet.

Punkt 6 innehåller nödvändiga ändringar av bestämmelserna om ”certifikat”. Dessa ändringar härrör från införandet av ett nytt avsnitt B i bilaga I till direktivet och de ändringar som infördes genom direktiv (EU) 2017/2110, genom vilket begreppet ”värdstat” ersattes med begreppet ”hamnstat”.

Genom artikel 1.7 ändras bestämmelserna om ”Säsongs- och korttidsverksamhet”, vilket återspeglar ändringen av ”värdstat” till ”hamnstat” samt den begränsade tillämpningen av begreppet ”signifikant våghöjd” på fartyg som uppfyller stabilitetskraven i bilaga I, avsnitt A.

I punkt 8 aviseras en översyn av genomförandet av det reviderade stabilitetskravet tio år efter antagandet.

Kommissionen föreslår att punkt 9 ska omfatta flera formella ändringar av det nuvarande stabilitetskravet, som ska ingå i bilaga I, avsnitt A.

Genom punkt 10 införs nya särskilda stabilitetskrav i bilaga I avsnitt B.

Enligt kommissionens förslag införs genom punkt 11 en ny bilaga III. I bilagan fastställs vilka tekniska data som medlemsstaterna ska anmäla till kommissionen för alla nybyggda och nyligen certifierade ro-ro-passagerarfartyg som tas i reguljär trafik i unionen. Dessa data kommer att kunna användas för att utvärdera genomförandet av det ändrade stabilitetsdirektivet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 100 stycke 2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och särskilda bestämmelser för sjötransport. På förslaget tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget. Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslaget är korrekt och att de föreslagna ändringarna ligger i linje med subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Det direktiv som kommissionen föreslår ska genomföras på nationell nivå genom att den nationella lagstiftningen om passagerarfartyg ändras där så krävs, särskilt lagen om fartygs tekniska säkerhet och säker drift av fartyg (1686/2009). De ändringar som föreslås i direktivet får inte några omfattande konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

Förslaget bedöms inte få några betydande ekonomiska konsekvenser på nationell nivå. Planeringen och byggandet av nya passagerarfartyg med kapacitet att medföra fler än 1 350 personer ombord underlättas, eftersom dessa fartyg i fortsättningen inte omfattas av regionala tilläggskrav. Däremot kan förslaget få betydande konsekvenser för rederier med ro-ro-passagerarfartyg, fartygsplaneringsbyråer och varv när det gäller nya passagerarfartyg med kapacitet att medföra 1 350 eller färre personer ombord, eftersom dessa fartyg även i fortsättningen omfattas

av regionala tilläggskrav utöver SOLAS 2020-kraven. Rederier med ro-ro-passagerarfartyg har under beredningen av ärendet framfört oro över att kravet på ett högre R-index kan innebära att lösningar som är nödvändiga för affärsverksamheten, såsom lastrum som sträcker sig över fartygets hela längd under skottdäcket, inte kan förverkligas när nya fartyg byggs. Det har även framförts att de regionala tilläggskraven inte längre är nödvändiga för nya fartyg ur ett säkerhetsperspektiv och att de försvårar förflyttning av fartyg från rutter mellan hamnar i EU:s medlemsstater till andra rutter samt köp och försäljning av fartyg utanför EU.

Vissa medlemsstater har även framhållit att de regionala tilläggskraven är onödiga rent säkerhetsmässigt och att de strider mot målen om en utsläppsminskning. Enligt dem leder strängare krav i fråga om R-indexet i praktiken till att nya fartyg blir bredare, vilket ökar deras vattenmotstånd i förhållande till lasttransportkapaciteten.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Kommissionen bedömer att förslaget inte får några konsekvenser för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. På nationell nivå bedöms förslaget inte ha något förhållande till grundlagen.

7 Ålands behörighet

Förslaget till direktiv gäller passagerarfartyg, dvs. handelssjöfart. Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner samt övriga medlemsstaters ståndpunkter

På grund av förslagets tekniska karaktär har förslaget beretts genom ett riktat samråd. Expertgruppen för säkerheten på passagerarfartyg har samrått med nationella experter. Inom ramen för den tekniska undersökning som beställdes anordnade kommissionen två seminarier, till vilka medlemsstaterna samt bransch- och passagerarorganisationer inbjöds att delta.

Rådets arbetsgrupp för sjöfart började behandla förslaget den 4 mars 2022. Frankrike, som innehar ordförandeskapet för rådet, har som preliminärt mål meddelat att arbetsgruppen ska gå igenom kommissionens hela förslag till direktiv och att allmänna riktlinjer ska upprättas så fort som möjligt.

Kommissionen har även inlett ett offentligt samråd om förslaget, på vilket svar kan lämnas under perioden 18.3–15.4.2022 (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13009-Ship-safety-EU-damage-stability-requirements-for-roll-on-roll-off-passenger-ships_en).

I Europaparlamentet är det utskottet för transport och turism (TRAN) som ansvarar för ärendet. Parlamentet har ännu inte utsett någon föredragande för ärendet. Parlamentet förbereder sig inför behandlingen av ärendet.

Övriga medlemsstater har ännu inte meddelat sina officiella ståndpunkter.

9 Behandling av förslaget i Finland

Statsrådets skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med Transport- och kommunikationsverket. Förslaget till förordning och utkastet till U-skrivelse behandlades den 10–16.3.2022 genom skriftligt förfarande i trafiksektionen (EU22), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

Rederierna i Finland rf gav ett utlåtande om förslaget, i vilket föreningen konstaterade att man stöder statsrådets ståndpunkt om att de metoder som ingår i förslaget bör ses över på nytt när det gäller fartyg med kapacitet att medföra 1 350 personer eller färre ombord. Målet för översynen bör vara globalt samordnade stabilitetsregler, dvs. endast SOLAS 2020-krav, för nya fartyg. Rederierna i Finland rf framförde även oro över kraven för existerande passagerar-bilfärjor när ett fartyg tas i trafik i EU.

De synpunkter som Rederierna i Finland rf framförde motsvarar den ståndpunkt som statsrådet föreslår i fråga om nya passagerarfartyg. Dessutom gör kommissionens förslag det möjligt att ta existerande fartyg i trafik i EU på samma villkor som tidigare.

Avsikten är att lägga fram utkastet till U-skrivelse vid statsrådets allmänna sammanträde den 31 mars 2022.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att målet för de föreslagna ändringarna, nämligen att minska komplexiteten samt den tekniska och administrativa bördan när det gäller kraven på skadestabilitet, bör understödjas. Målet stämmer väl överens med målen om ett livskraftigt Finland i statsminister Sanna Marins regeringsprogram.

Statsrådet framhåller dock att de metoder som ingår i kommissionens förslag bör ses över på nytt när det gäller nya fartyg med kapacitet att medföra 1 350 personer eller färre ombord, för att målen om att förtydliga regleringen bättre ska kunna uppnås. I sin nuvarande form förtydligar förslaget till direktiv inte regleringen för nya fartyg, och ro-ro-passagerarfartyg fortsätter att omfattas av särskilda regionala krav utöver de internationella skyldigheterna.

Statsrådet anser att man bör sträva efter att påverka den fortsatta beredningen av förslaget så att särskilda regionala krav inte tillämpas på ro-ro-passagerarfartyg som byggts den 1 januari 2020 eller senare, oberoende av antalet personer ombord. Förslaget bör ändras så att endast SOLAS 2020-kraven tillämpas på nya fartyg med kapacitet att medföra 1 350 personer eller färre ombord, eftersom dessa krav anses garantera en tillräcklig säkerhetsnivå på ro-ro-passagerarfartyg, och så att de regionala tilläggskraven i det föreslagna eller gällande stabilitetsdirektivet inte tillämpas på fartygen i fråga. IMO antog den 15 juni 2017 reviderade särskilda bestämmelser om stabilitetsnormer för passagerarfartyg i skadat skick genom resolution MSC.421(98), vilka även gäller ro-ro-passagerarfartyg. Den internationella regleringen har nu nått den säkerhetsnivå som eftersträvades genom Stockholmsöverenskommelsen och därefter stabilitetsdirektivet, varför stabilitetsdirektivet endast bör tillämpas på sådana fartyg som inte omfattas av SOLAS 2020-kraven, dvs. fartyg som har byggts före den 1 januari 2020.

Statsrådet anser att förslaget om att nya ro-ro-passagerarfartyg med kapacitet att medföra fler än 1 350 personer ombord inte ska omfattas av regionala tilläggskrav utan endast av SOLAS 2020-kraven bör understödjas. Detta underlättar planeringen och byggandet av fartyg samt överföringen av fartyg från ett driftsområde till ett annat och det gör även så att andrahandsmarknaden för fartyg fungerar bättre. Statsrådet välkomnar kommissionens förslag om att samma särskilda krav som de som hittills har tillämpats enligt stabilitetsdirektivet ska fortsätta att tillämpas på ro-ro-passagerarfartyg som byggts före den 1 januari 2020.

U 25/2022 rd

Statsrådet anser att man bör stödja förslaget om att existerande ro-ro-passagerarfartyg får tas i trafik inom EU på samma villkor som tidigare.