

Предложения за нормативни промени по програмата NAIADES II „Към качествен транспорт по вътрешните водни пътища“

Сибилa Симеонова

Целта на „NAIADES II“ е да се създадат условия транспортът по вътрешните водни пътища да се превърне в качествен начин на транспорт: с добро управление, ефикасен, сигурен, интегриран в интермодалната верига, предлагащ качествени работни места, заети от квалифицирани работници, и спазващ високи екологични стандарти.

Съобщението за създаването на програмата „NAIADES II“ се придружава от две мерки, които са първата крачка към изпълнението:

- законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 718/1999 относно политиката за капацитета на флотите на Общността с оглед насърчаване на транспорта по вътрешните водни пътища.

- законодателно предложение за директива за установяване на техническите изисквания за плавателните съдове, плаващи по вътрешните водни пътища, и за отмяна на Директива 2006/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

Ключови думи: предложение за нормативни промени, качествен транспорт, вътрешни водни пътища, програмата НАЯДЕС II

The objective of NAIADES II is to create the conditions for inland navigation transport to become a quality mode of transport: well-governed, efficient, safe, integrated into the intermodal chain, with quality jobs occupied by a skilled workforce, and adhering to high environmental standards.

The Communication establishing the NAIADES II programme is accompanied by two measures, which represent the first step towards implementation:

- *Legislative proposal amending Council Regulation No 718/1999 on a Community fleet capacity policy to promote inland waterway transport.*

- *Legislative proposal for a Directive laying down technical requirements for inland waterway vessels and repealing Directive 2006/87/EC of the European Parliament and of the Council*

Key words: legislative proposal, quality transport, inland waterways, the programme NAIADES II

ВЪВЕДЕНИЕ

Мрежата от вътрешни водни пътища на Европейския съюз свързва 20 държави членки с вътрешни водни пътища с обща дължина около 37 000 километра. Всяка година по нея се превозват близо 500 милиона тона товари, по-специално в гъсто населените области на Германия, Нидерландия, Франция и Белгия. През посочените области преминават реките Рейн, Шелда, Мьоз и Сена и те са свързани с река Дунав. Секторът на транспорта по вътрешните водни пътища със своите 140 милиарда тонкилометри представлява значителен дял от транспортната система на ЕС. Той има значима роля за превода на стоки между най-натоварените пристанища на ЕС и вътрешността³⁶⁹.

Приетата през 2006 г. програма за действие „NAIADES“ на Комисията³⁷⁰ има за цел да изтъкне предимствата на транспорта по вътрешните водни пътища и да отстрани някои препятствия, които могат да осуетят използването на целия му потенциал. Множество мерки, въведени в рамките на програмата „NAIADES“, са изпълнени с помощта на инструментите за финансиране, като „TEN-T“³⁷¹, „Марко Поло“³⁷², „Леонардо да Винчи“³⁷³, IPA³⁷⁴ и Седмата рамкова програма за научни

³⁶⁹ COM/2011/0144 окончателен.

³⁷⁰ Съобщение на Комисията за насърчаването на транспорта по вътрешни водни пътища, „NAIADES“ Интегрирана европейска програма за действие за транспорт по вътрешни водни пътища COM(2006) 6 окончателен.

³⁷¹ Решение № 1692/96/ЕО.

³⁷² Регламент (ЕО) № 1692/2006.

³⁷³ Решение № 1720/2006/ЕО.

³⁷⁴ Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета.

изследвания³⁷⁵. Комисията продължава да разработва по-нататъшни мерки, напр. хармонизация на техническите изисквания за плавателните съдове, докато изпълнението на други мерки, по-специално на свързаните с процеса на хармонизация³⁷⁶, все още не е започнало.

Оценката на настоящата програма „NAIADES“³⁷⁷ сочи, че тя е имала силно мобилизиращо въздействие сред държавите членки и заинтересованите страни. Икономическите и социалните перспективи пред корабоплаването по вътрешните водни пътища обаче продължават да се влошават, а напредъкът в преодоляването на главните инфраструктурни ограничения е слаб. Освен това секторът понастоящем изживява затруднения и страда от свръхкапацитет в някои свои сегменти, както и от продължаващо раздробяване на участниците на пазара, на фона на общото забавяне на икономическото развитие на ЕС след 2008 г.

ИЗЛОЖЕНИЕ

С оглед на новите възможности и предизвикателствата, пред които е изправен секторът, Комисията решава до 2020 г. да актуализира и обнови програмата „NAIADES“, като я съобрази с Бялата книга за транспорта, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“³⁷⁸, за постигане на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и засилването на икономическото, социалното и териториалното сближаване.

На 10 септември 2013 г. Комисията, на 7 и на 31 октомври 2013 г. Съветът и на 8 и на 22 октомври 2013 г. Европейският парламент решават, в съответствие с член 91, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно „Пакет NAIADES II“.

Съобщението за създаването на програмата „NAIADES II - Към качествен транспорт по вътрешните водни пътища“³⁷⁹ се придружава от две мерки, които са първата крачка към изпълнението:

1/Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 718/1999 на Съвета относно политиката за капацитета на флотите на Общността с оглед насърчаване на транспорта по вътрешните водни пътища³⁸⁰

2/Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на техническите изисквания за плавателните съдове по вътрешните водни пътища и за отменяне на Директива 2006/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета³⁸¹

1/ С РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 546/2014 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 май 2014 година се изменя Регламент (ЕО) № 718/1999 на Съвета относно политиката за капацитета на флотите на Общността с оглед насърчаване на транспорта по вътрешните водни пътища³⁸².

³⁷⁵ Решение № 1982/2006/ЕО.

³⁷⁶ Хармонизация на изискванията относно набирането на екипаж, интермодалната документация, отговорността и товарните единици (OET).

³⁷⁷ Работен документ на службите на Комисията „Към NAIADES II“. Насърчаване на транспорта по вътрешните водни пътища, намаляване на въздействието му върху околната среда и включването му в единното европейско транспортно пространство“, работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 168 окончателен.

³⁷⁸ COM(2011) 144 окончателен

³⁷⁹ COM(2013) 623 final

³⁸⁰ COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD)

³⁸¹ COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD)

³⁸² Официален вестник на ЕС от 29.05.2014г.

С Регламент (ЕО) № 718/1999 се установява политиката за капацитета на флотите на Съюза за плавателните съдове, използвани за превоз на стоки по вътрешните водни пътища на държавите-членки.

Във връзка с модернизацията и реструктурирането на флотите следва да се предвидят, за предпочитане на по-ранен етап, социални мерки за помощ на всички членове на екипажа, включително работниците и частните превозвачи, които желаят да се оттеглят от бранша на транспорта по вътрешните водни пътища или да се преквалифицират с цел работа в друг сектор, както и мерки за насърчаване на учредяването на групи предприятия, повишаване уменията, свързани с навигацията по вътрешни водни пътища и насърчаване на адаптирането на плавателните съдове към техническия прогрес, включително по отношение на екологосъобразни плавателни съдове. Резервният фонд, създаден във всяка държава-членка, чиито вътрешни водни пътища са свързани с тези на друга държава членка и чиято флота има тонаж, по-голям от 100 000 тона, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 718/1999, следва да бъдат използвани за мерки, засягащи частните превозвачи. Други целеви фондове, които вече съществуват на равнището на Съюза, могат да бъдат използвани за подпомагане на дейности, предприети съвместно от социалните партньори.

Комисията и държавите членки следва да засилят научните изследвания и иновациите в сектора на транспорта по вътрешните водни пътища и мултимодалната пристанищна инфраструктура чрез наличните финансови инструменти, включително, когато е целесъобразно, в рамките на „Хоризонт 2020“ - рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) („Хоризонт 2020“)³⁸³ и Механизма за свързване на Европа³⁸⁴, като се гарантира интегрирането на този сектор в мултимодалния транспорт.

Комисията следва да подкрепи мерки за иновации и адаптиране на флотите за вътрешно плаване към техническия прогрес по отношение на околната среда чрез насърчаване на използването на финансови инструменти от съществуващите финансови средства на Съюза като Механизма за свързване на Европа и „Хоризонт 2020“ и следва да предложи начини за оптимизиране на резервните фондове посредством тези съществуващи финансови средства, както и посредством финансови инструменти на Европейската инвестиционна банка.

Тъй като резервните фондове са били създадени от вноски от бранша, следва да бъде възможно те да се използват за адаптиране на плавателните съдове към техническите изисквания и изискванията по отношение на околната среда, приети след влизането в сила на настоящия регламент, включително адаптирането им към допълнителното развитие на европейските стандарти в областта на емисиите от двигатели, както и за насърчаване на ефективността на горивото на двигателите, на използването на алтернативни горива и на всякакви други мерки за подобряване на качеството на въздуха и за екологосъобразни плавателни съдове, включително плавателни съдове, приспособени за речно плаване.

Поради това, Регламент (ЕО) № 718/1999 е съответно изменен, като съдържанието на чл. 8 е допълнено със следното: „Без да се засяга член 3, параграф 5, всяка държава-членка може да предприеме различни мерки, по-специално с цел: улесняване на превозвачите по вътрешни водни пътища, които се оттеглят от бранша, да получат пенсия при предсрочно пенсиониране или да се насочат към друга икономическа дейност, *inter alia*, чрез предоставяне на цялостна информация; организиране на курсове за професионална квалификация или преквалификация на членовете на

³⁸³ Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО (ОВ L 347, 20.12.2013, стр. 104)

³⁸⁴ Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 20.12.2013, стр. 129)

екипажа, включително работниците и частните превозвачи, които се оттеглят от бранша, и предоставяне на подходяща информация относно тези курсове; повишаване на уменията на операторите и познанията по логистика, за да се гарантира развитието и бъдещето на професията; стимулиране на частните превозвачи да се присъединяват към търговски сдружения и укрепване на организациите, представляващи на равнището на Съюза транспорта по вътрешни водни пътища; стимулиране на приспособяването на плавателните съдове към техническия прогрес с оглед подобряване на условията на труд, включително опазване на здравето, и повишаване на безопасността; насърчаване на иновациите на плавателните съдове и адаптирането им към техническия прогрес по отношение на околната среда, включително екологосъобразни плавателни съдове; насърчаване на начини за оптимизиране на използването на резервните фондове във връзка с наличните финансови инструменти, включително, когато е целесъобразно, в рамките на „Хоризонт 2020“ и Механизма за свързване на Европа, и с финансови инструменти на Европейската инвестиционна банка.“

2/ С Директива 82/714/ЕИО от 4 октомври 1982 г. за установяване на техническите изисквания за плавателни съдове по вътрешни водни пътища³⁸⁵ се въвеждат хармонизирани условия за издаване на технически удостоверения за плавателни съдове по вътрешни водни пътища във всички държави членки, макар да са изключени операциите по р. Рейн. По същество техническите изисквания, постановени в приложението към Директива 82/714/ЕИО, включват разпоредбите, установени с регламента за инспекция на плавателни съдове по река Рейн във версията, одобрена от Централната комисия за корабоплаване по Рейн (ЦККР) през 1982 г.

Условията и техническите изисквания за издаване на свидетелства за вътрешно корабоплаване съгласно член 22 от Ревизираната конвенция за корабоплаването по река Рейн оттогава са били преразглеждани редовно и е признато, че отговарят на съвременното равнище на технологиите. Желателно е в интерес на конкуренцията и безопасността и в частност на постигането на хармонизация на европейския равнище да бъде определена рамка за такива технически изисквания за цялата мрежа от вътрешни водни пътища на ЕС.

Следователно, с Директива 2006/87/ЕО³⁸⁶, която заменя Директива 82/714/ЕИО, се гарантира, че свидетелствата за вътрешно корабоплаване на Съюза, удостоверяващи, че всички видове плавателни средства са изцяло съобразени с горните ревизираните технически изисквания, са валидни за всички вътрешни водни пътища в ЕС, включително по река Рейн и че свидетелствата за Рейн са валидни за всички вътрешни водни пътища на ЕС. В съответствие с член 3 от Директива 2006/87/ЕО при плаване по река Рейн (зона R) е задължително да се носят: или свидетелство, издадено в съответствие с член 22 от Ревизираната конвенция за корабоплаването по река Рейн; или свидетелство за вътрешно корабоплаване на Общността, издадено или подновено след 30 декември 2008 г. и удостоверяващо пълно съответствие на плавателното средство с техническите изисквания, посочени в приложение II към Директива 2006/87/ЕО, за които е установена еквивалентността с техническите изисквания, предвидени в изпълнение на горепосочената конвенция съгласно приложимите правила и процедури, без да се засягат преходните разпоредби на раздел „Преходни и заключителни разпоредби“ в приложение II.

Въпреки това еквивалентността на двете свидетелства се поддържа трудно. Те са свързани с две различни правни рамки, всяка от които функционира по отделен

³⁸⁵ ОВ L 301, 28.10.1982 г., стр. 1 - 66.

³⁸⁶ Директива 2006/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за установяване на техническите изисквания за плавателни съдове по вътрешни водни пътища и за отмяна на Директива 82/714/ЕИО на Съвета, ОВ L 389, 30.12.2006 г., стр. 1—260

набор от стандарти в съответствие със своите собствени специфични правила и процедури.

В интерес на безопасността и за да се осигури равнопоставеност, е необходимо да се постигне напредък към единен набор от технически стандарти. Това ще предостави повече правна сигурност и ще гарантира, че адаптацията към техническия напредък могат да бъдат въведени в приемлив срок, така че да се поддържат високите стандарти за безопасност за всички европейски вътрешни водни пътища и да не се възпрепятства новаторството в сектора. Тъй като двата правни режима, споменати по-горе, работят съгласно собствени правила и процедури, единният набор от технически стандарти може да се постигне само постепенно. Като първа стъпка е важно да се отделят правилата, които се отнасят до вземането на решения от тези с по-общ процедурен или технически характер, които не са специфични за ЕС. В настоящата версия на директивата тези разпоредби не са ясно разделени, което затруднява разработването на единен технически стандарт, приложим към двата правни режима.

Като втора стъпка ще бъде важно да се установят подходящи структури, които да дадат възможност на ЕС и на ЦККР да развиват и поддържат общи единни технически стандарти. Следователно трябва да се създаде специална структура с необходимия експертен опит, за да разработва техническите стандарти в контекст, съчетаващ членуващи в ЕС и ЦККР държави и приобщаващ други заинтересовани международни организации. За тази цел на 22 май 2013 г. е подписано административно споразумение между службите на Комисията и Генералния секретариат на ЦККР, с което се изразява намерението на двете страни да установят специален комитет за тази цел под егидата на ЦККР. Този комитет ще бъде отворен за експерти, представляващи държавите членки на ЕС и ЦККР и ще даде също така възможност за адекватно участие на други заинтересовани страни.

Този комитет следва да разработи технически стандарти. Настоящото предложение позволява на Комисията да вземе предвид техническите стандарти, разработени от посочения специален комитет чрез позоваване на неговите стандарти при адаптирането на включените в директивата технически изисквания към техническия напредък или към работата на международните организации. Ако в съответствие с административното споразумение от 22 май 2013 г. Централната комисия за корабоплаване по Рейн процедира по подобен начин при адаптирането на регламента за инспекция на плавателни съдове по река Рейн, така че да позволи този регламент също да се позовава на стандартите на новия комитет *sui generis*, административните процедури за поддържане на технически стандарти за плавателните съдове за корабоплаване по вътрешни водни пътища ще станат по-опростени и ще се постигне пълно уеднаквяване на стандартите между правните режими на ЕС и Рейн.

Освен това има промени, свързани с факта, че Директива 2006/87/ЕО се изменя за пръв път след влизането в сила на Договора от Лисабон, което обуславя необходимостта да се въведат новите правила относно делегираните и изпълнителните правомощия.

В контекста на Директива 2006/87/ЕО техническите изисквания за плавателни съдове по вътрешни водни пътища са представени в приложение II.

Предложената директива реорганизира съдържанието на приложенията, така че да се гарантира, че те обхващат само аспекти от техническо или от процедурно естество. Аспекти, които се отнасят до механизма на вземане на решения, са включени в основния текст на директивата. Това включва следните

разпоредби: еквиваленти и дерогации (член 18), адаптиране на приложенията (член 22), провеждане на технически проверки (член 9).

Възприетият подход е за делегиране на правомощия на Комисията по отношение на адаптирането на приложенията към настоящата директива в светлината на

научния и техническия прогрес или развитието в тази област, произтичащо от работата на други международни организации, по - специално на ЦККР.

По-специално, Комисията следва да бъде оправомощена да приема делегирани актове за адаптиране на приложенията, включително за промяна на образците на документи, определени в приложенията към настоящата директива и за приемане или изменение на административни инструкции. Освен това, за да се гарантират еднакви условия за изпълнение на настоящата директива, на Комисията следва да се предоставят изпълнителни правомощия, за да разрешава определени дерогации по отношение на техническите изисквания за конкретни плавателни средства, да одобрява класификационни организации и да одобрява определени допълнителни технически изисквания за някои зони, които не са свързани с плавателни вътрешни водни пътища на друга държава членка. Тези правомощия следва да се упражняват в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщение на горното, може да се направи извода, че чрез предложените изменения и допълнения в директивата за отделяне на техническите стандарти от процедурните аспекти, ще се рационализира процеса на осъвременяване на стандартите и ще внесе по-голяма яснота и прозрачност в сектора. Предложения прагматичен и гъвкав подход за намаляване на изискванията или частично прилагане на техническите изисквания за определени зони (държави членки) въз основа на естеството на техните вътрешни водни пътища следва да се подкрепи, тъй като ще доведе до оптимизиране на условията за работа в сектора. Следва да бъде подкрепено и намерението за възприемане на нов подход към управлението на сектора на транспорта по вътрешни водни пътища с цел разрешаване на проблема с дублирането в правните разпоредби и правомощията. Във връзка с това следва да се приветства и подписването на административното споразумение между ГД „Мобилност и транспорт“ и Централната комисия за корабоплаване по Рейн (ЦККР), което предоставя рамка за засилено сътрудничество в подкрепа на развитието на сектора на вътрешното корабоплаване. Сключването на подобни споразумения с останалите речни комисии би било ползотворно и прогресивно. Органите, компетентни за транспорта по вътрешни водни пътища следва да се насърчат в процеса на укрепване на координацията, за да подобрят представителството на сектора и да поемат пряка отговорност за някои от целите на пакета NAIADES II. Не на последно място следва да се изтъкне и потенциала на стратегията на ЕС за региона на река Дунав (EUSDR) за интегрираното развитие и управление на речния басейн предвид обстоятелството, че изпълнението и може да подобри значително транспорта по река Дунав, който има значителен капацитет за увеличаване на обема на трафика.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Д-р Уиг В. Тх., Европейското екологично право след Лисабонския договор, World Summit on Sustainable, Report 2013, № 5, с. 62–65.

[2] EU Transport In Figures – Statistical Pocketbook, 2014.

[3] EU Energy, Transport and ghg Emissions, Trends to 2050 Reference Scenario 2013, European Commission Directorate-General for Energy, Directorate-General for Climate Action and Directorate-General for Mobility and Transport.

[4] Intelligent transport systems in action. Action plan and legal framework for the deployment of intelligent transport systems (ITS) in Europe, European Commission 2014.

[5] От Стокхолм до Копенхаген – обзор на значими международни конференции на ООН по околната среда, Electronics Newsletter, July 2013.

[6] Ports: an engine for growth Where we're headed one year on, Communication from the Commission COM(2013)295 final.

За контакти:

Д-р Сибила Енева Симеонова, съдия, Административен съд Русе,
тел.: +359 885 453 304, e-mail: Sibilaeneva@abv.bg

Докладът е рецензиран.