

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu

COM(2010) 611 wersja ostateczna – 2010/0303 (COD)

(2011/C 107/14)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 22 listopada 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 listopada 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu

COM(2010) 611 wersja ostateczna – 2010/0303(COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 114 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia rolę, jaką odgrywa Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Komitet sądzi, że także w przyszłości bardzo ważne będzie poszerzenie w odpowiedzialny sposób zakresu zadań i uprawnień EMSA.

1.2 Używając sformułowania „w odpowiedzialny sposób”, Komitet chce zaznaczyć, że zadania, uprawnienia i zakres odpowiedzialności EMSA trzeba formułować i ustalać jaśniej niż dotychczas, tak by nie mogło dochodzić do nieporozumień w kwestii podziału zadań między EMSA, Komisję i państwa członkowskie.

1.3 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, Komitet pragnie zauważyć, że Komisja we wniosku w odniesieniu do niektórych elementów antycypuje rolę, jaką EMSA mogłaby odgrywać w przyszłości. Najpierw jednak muszą zostać podjęte odpowiednie decyzje na szczeblu UE.

1.4 Komitet wyraża zdziwienie, że w art. 2 ust. 2 lit. d) niespodziewanie mowa jest o „śródlądowych drogach wodnych”. Nie znajduje to wyjaśnienia ani w obowiązującym prawodawstwie – sam tytuł rozporządzenia sugeruje, że chodzi w nim jedynie o kwestie związane z morzem – ani w uzasadnieniu, ocenie skutków czy motywach omawianego wniosku zmieniającego rozporządzenie. W ogóle nie wspomina się tam o powodach, potrzebie czy zakresie uwzględnienia śródlądowych dróg wodnych, o kwestii technicznej realizacji ani o sposobie podejścia do różnic między polityką transportu morskiego a tą dotyczącą transportu śródlądowego czy do problemu całkowicie różnych krajowych i międzynarodowych struktur administracji i zarządzania. Już samo to uzasadnia

wykreślenie tego sformułowania we wniosku, nawet bez potrzeby przytaczania merytorycznego argumentu, że całkowicie odmienne cechy tych dwu rodzajów transportuady już powód do ustanowienia oddzielnych systemów monitorowania ruchu.

1.5 Komitet może sobie oczywiście wyobrazić, że jak najszybciej stworzona zostanie podstawa prawna i tym samym pojawią się także możliwości budżetowe, przez co agencja otrzyma możliwość wspierania Komisji poprzez dostarczanie jej wypływającej z działań EMSA w dziedzinie morza, istotnej i konkretnej wiedzy i doświadczenia, ale wtedy podejście takie będzie miało zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, ale także nawet do dziedzin polityki innych niż transport.

1.6 Poza tym Komitet może zgodzić się z propozycją, by lepiej powiązać rozporządzenie ustanawiające EMSA z europejskim prawodawstwem zawartym w trzecim pakiecie dokumentów dotyczących bezpieczeństwa morskiego.

1.7 Komitet zaleca wyjaśnienie roli EMSA, Komisji, państw członkowskich i Rady Administracyjnej, zwłaszcza jeśli chodzi o organizowanie inspekcji.

1.8 Dlatego też Komitet pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji, by ustalając operacyjne metody działania EMSA w dziedzinie inspekcji, skorzystać z wzoru Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.

1.9 Komitet uznaje za konieczne, by EMSA, skoro już w przeszłości dowiodła, że wnosi wartość dodaną, otrzymała takie zasoby ludzkie i środki finansowe, dzięki którym będzie mogła w przyszłości nadal należycie wypełniać swe funkcje. Zdaniem Komitetu częścią tego powinno być także dalsze regularne przeprowadzanie audytu zewnętrznego.

2. Wstęp

2.1 28 października 2010 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (COM(2010) 611 wersja ostateczna) i zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprosiła Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o wydanie opinii w sprawie tego wniosku.

2.2 Komitet chętnie czyni zadość tej prośbie, ponieważ postrzega wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 jako kolejne, ważne działanie zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa morskiego.

2.3 Trzeba zauważyć, że zainteresowanie polityków bezpieczeństwem na morzu wzrosło dopiero po katastrofie tankowca „Erika”, która spowodowała poważne zanieczyszczenie ropą.

2.4 Pod koniec 2000 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Agencja ta miała funkcjonować jako organ techniczny, którego celem jest zapewnienie w UE wysokiego, jednolitego i skutecznego poziomu bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez statki.

2.5 Rozporządzenie weszło w życie w sierpniu 2002 r., natomiast EMSA rozpoczęła działalność w marcu 2003 r. Od tego czasu rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 było zmieniane trzy razy.

2.6 Pierwszej zmiany dokonano rozporządzeniem (WE) nr 1644/2003 i dotyczyła ona głównie procedur finansowych i budżetowych, a także miała zapewnić większą przejrzystość.

2.7 Druga zmiana (rozporządzenie (WE) nr 724/2004), która została wprowadzona w kontekście katastrofy tankowca „Prestige” z 2002 r., przyniosła nowe zadania dla agencji, w szczególności jeśli chodzi o gotowość do zwalczania zanieczyszczeń oraz o działanie w odpowiedzi na zanieczyszczenia. Przy okazji tej drugiej rewizji uwzględniono również rozwój kompetencji UE w obszarze bezpieczeństwa na morzu.

2.8 Na EMSA nałożono wówczas obowiązek zapewniania pomocy technicznej w zakresie inspekcji dotyczących wzmocnienia ochrony statków i obiektów portowych, które to inspekcje Komisja musiała przeprowadzać w związku z wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 725/2004.

2.9 Ponadto od EMSA oczekiwano wspierania Komisji przy ocenie procedur certyfikacji marynarzy oraz ocenie jednostek szkoleniowych w państwach UE i państwach spoza UE. Chodzi tu o wymagania w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht określone w tzw. konwencji STCW Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO).

2.10 Trzeciej zmiany dokonano w 2006 r. rozporządzeniem (WE) nr 2038/2006. Stworzono dla EMSA na lata 2007–2013 ramy finansowe w wysokości 154 mln EUR na działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia.

2.11 Nie jest to jednak koniec zmian. Aby EMSA mogła nadal działać energicznie i skutecznie, konieczny jest omawiany tu wniosek dotyczący czwartej zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002.

2.12 Celem wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia jest doprecyzowanie aktualnych zadań i roli EMSA, a także rozszerzenie zakresu zadań EMSA na nowe obszary rozwijane na szczeblu międzynarodowym lub unijnym.

2.13 Jeśli chodzi o obecne działania, to EMSA zapewnia państwom członkowskim i Komisji pomoc techniczną i naukową, aby wspierać właściwe stosowanie przez państwa członkowskie przepisów wspólnotowych w obszarze bezpieczeństwa na morzu, ochrony na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniu ze statków, monitorować wdrażanie tych przepisów, oceniać skuteczność wprowadzonych już środków oraz pomagać w opracowaniu nowych.

2.14 W komunikacie „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.” Komisja stwierdziła, że zamierza dokonać przeglądu mandatu i sposobu działania EMSA, aby podnieść poziom pomocy technicznej i naukowej, jakiej agencja udziela państwom członkowskim i Komisji.

2.15 W konkluzjach z dnia 30 marca 2009 r. Rada poprosiła Komisję o opracowanie środków, które w obliczu nadchodzących wyzwań pozwolą ulepszyć prace EMSA w zakresie udzielania pomocy technicznej i naukowej państwom członkowskim i Komisji.

2.16 Na wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady Komisja przeprowadziła analizy i doszła do wniosku, że efekty synergii na poziomie UE związane z niektórymi operacjami straży przybrzeżnej mogłyby zostać wzmocnione poprzez działania EMSA. Można byłoby to osiągnąć, rozszerzając zadania EMSA w określonych obszarach, w szczególności w zakresie monitorowania ruchu statków oraz szlaków żeglugowych, jak również w zakresie pomocy udzielanej państwom członkowskim w śledzeniu potencjalnych sprawców zanieczyszczeń.

2.17 Zgodnie z zapisami rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Rada Administracyjna EMSA zleciła w 2007 r. zewnętrznemu podmiotowi niezależną ocenę wykonania rozporządzenia. W swym sprawozdaniu stwierdza on, że w niektórych obszarach możliwe są dalsze usprawnienia i doprecyzowania, ale ogólny wniosek jest taki, że EMSA przynosi wartość dodaną całemu sektorowi, a w szczególności dwóm głównym zainteresowanym stronom: państwom członkowskim oraz Komisji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ ⁽²⁾ docenił już kluczową rolę EMSA w zakresie poprawy bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Z uwagi na zmiany nieprzerwanie pojawiające się w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i powiązaną z tym konieczność dokonywania inspekcji i działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia Komitet uważa za bardzo ważne, by zakres zadań i uprawnień EMSA został poszerzony.

3.2 Proponowane poszerzenie dotyczy m.in. następujących elementów: pomoc ze strony EMSA w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak IMO; rola służb operacyjnych, takich jak SafeSeaNet, w odniesieniu do zintegrowanej polityki morskiej i zapewnienia interoperacyjności systemów; działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia wynikające z operacji na morzu związanych z wydobywaniem ropy naftowej; współpraca techniczna z krajami trzecimi oraz pomoc Komisji przy inspekcjach związanych z bezpieczeństwem.

3.3 Pobudką do dostosowania rozporządzenia były w pierwszej kolejności trzeci pakiet dokumentów dotyczących bezpieczeństwa morskiego, nowe zagadnienia uwzględnione w pięcioletniej strategii EMSA (na lata 2010–2014) oraz zalecenia Rady Administracyjnej EMSA sformułowane w związku z oceną EMSA przez podmiot zewnętrzny.

3.4 Konieczne jest jaśniejsze i precyzyjniejsze określenie zadań EMSA w zakresie pomocy, jakiej musi ona udzielać Komisji i państwom członkowskim, zwłaszcza w kontekście nowych elementów, takich jak trzeci pakiet dotyczący bezpieczeństwa, zintegrowana polityka morska UE, nadzór morski, możliwości związane z europejską strażą przybrzeżną itd.

3.4.1 Komitet wyraża zdziwienie, że w art. 2 ust. 2 lit. d) niespodziewanie mowa jest o „śródlądowych drogach wodnych”. Nie zostało to szerzej wyjaśnione ani w obowiązującym prawodawstwie – a nawet sam tytuł rozporządzenia sugeruje, że chodzi w nim jedynie o kwestie związane z morzem – ani w uzasadnieniu, ocenie skutków czy motywach omawianego wniosku zmieniającego rozporządzenie. W ogóle nie wspomina się tam o powodach, potrzebie czy zakresie uwzględnienia śródlądowych dróg wodnych, o kwestii technicznej realizacji ani o sposobie podejścia do różnic między polityką transportu morskiego a tą dotyczącą transportu śródlądowego czy do problemu całkowicie różnych krajowych i międzynarodowych struktur administracji i zarządzania. Już samo to uzasadnia wykreślenie tego sformułowania we wniosku, nawet bez potrzeby przytaczania merytorycznego argumentu, że całkowicie odmienne cechy tych dwu rodzajów transportu dały już powód do ustanowienia oddzielnych systemów monitorowania ruchu.

3.4.2 Komitet może sobie oczywiście wyobrazić, że jak najszybciej stworzona zostanie podstawa prawna i tym samym powstaną także możliwości budżetowe, przez co

agencja otrzyma możliwość wspierania Komisji poprzez dostarczanie jej wypływającej z działań EMSA w dziedzinie morza, istotnej i konkretnej wiedzy i doświadczenia, ale wtedy podejście takie będzie miało zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, ale nawet także do dziedzin polityki innych niż transport.

3.4.3 W art. 2 ust. 1 mowa o tym, w jakich obszarach EMSA pomaga Komisji. To, że w ust. 2 w niektórych miejscach dodaje się, ale używając różnych sformułowań, że pomoc ta musi mieścić się w zakresie zadań EMSA, a z kolei w innych miejscach się tego nie czyni, może wprowadzać w błąd i czasami (lit. e)) powoduje niejasność. Dobrym rozwiązaniem byłoby wykreślenie tego rodzaju dodatków w ust. 2, skoro to samo zostało już stwierdzone w ust. 1.

3.5 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, Komitet może zgodzić się z propozycją, by lepiej powiązać rozporządzenie z europejskim prawodawstwem zawartym w trzecim pakiecie dotyczącym bezpieczeństwa morskiego. Komitet pragnie jednak zauważyć, że Komisja we wniosku antycypuje rolę, jaką EMSA mogłaby odgrywać w przyszłości w odniesieniu do takich kwestii, jak np. utworzenie centrów regionalnych, podczas gdy w tej sprawie nie przeprowadzono jeszcze procesu decyzyjnego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jeśli chodzi o aspekty związane z zarządzaniem, Komitet odnotowuje, że we wniosku w odniesieniu do organizacji inspekcji stwierdza się, że „należy jasno określić rolę Agencji, Komisji, państw członkowskich i Rady Administracyjnej”.

4.2 Przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Administracyjnej mają faktycznie do czynienia z możliwym konfliktem interesów: z jednej strony muszą decydować o działaniach i zasobach EMSA, a w szczególności o polityce dotyczącej inspekcji, z drugiej strony reprezentują władze krajowe, które same podlegają inspekcjom przeprowadzanym w imieniu Komisji przez EMSA w celu sprawdzenia zgodności krajowego ustawodawstwa i krajowych działań z prawodawstwem UE.

4.3 Dlatego też Komitet może poprzeć dostosowanie tekstu art. 3 w odniesieniu do inspekcji przeprowadzanych przez EMSA i zgadza się z propozycją Komisji, by skorzystać z przykładu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, jeśli chodzi o określenie operacyjnych metod pracy Agencji w dziedzinie inspekcji (procedura komitetowa).

4.4 Zaletą takiego rozwiązania jest to, że zapewnia się udział wszystkich zainteresowanych podmiotów: EMSA, Komisji i państw członkowskich, a jednocześnie respektuje ich ustalony zakres odpowiedzialności i kompetencji.

4.5 Ponadto Komitet jest zdania, że trzeba także zwrócić uwagę na warunki życia i pracy marynarzy, zwłaszcza w kontekście wdrażania Konwencji o pracy na morzu MOP (Maritime Labour Convention ILO) – oczywiście w takiej mierze, w jakiej mieści się to w sferze działania EMSA.

⁽¹⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 16.

⁽²⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 52.

4.6 Komitet chciałby też poczynić uwagę dotyczącą proponowanej zmiany w art. 5 ust. 3 rozporządzenia. Zmiana ta oznacza, że tworzone centra regionalne mogą nie zajmować się wyłącznie monitorowaniem ruchu statków. Komitet ostrzega, że dobre funkcjonowanie całego systemu zależy od jasnych porozumień między państwami członkowskimi i EMSA co do tego, kto jest za co odpowiedzialny i w jakiej sprawie kompetentny.

4.7 Dalsze zmiany w art. 10–19 dotyczą przede wszystkim istniejących lub mających powstać organów EMSA, zakresu ich odpowiedzialności i kompetencji, źródeł finansowania i powiększenia personelu.

4.8 Komitet jest zdania, że EMSA w odniesieniu do tych obszarów, w których już w przeszłości dowiodła, że wnosi ważną wartość dodaną, musi otrzymać środki, by mogła w przyszłości nadal należycie wypełniać dotychczasowe i nowe zadania. Propozycje dotyczące ograniczenia zasobów ludzkich i finansowych powodującego, że EMSA będzie mogła realizować mniej zadań, trzeba zawsze rozważać, mając na uwadze negatywne skutki w postaci niezrealizowanych działań.

4.9 Komitet zgadza się wreszcie z zaleceniem Rady Administracyjnej EMSA, by w przyszłości w regularnych odstępach czasu zlecać niezależnemu zewnętrznemu podmiotowi przeprowadzenie audytu zewnętrznego dotyczącego funkcjonowania EMSA.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
