

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

UTWORZENIE EUROPEJSKIEJ AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO (EMSA)

Artykuł przedstawia podstawowe informacje na temat przepisów UE, dotyczących bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki. O wysokiej randze tej problematyki świadczy powołanie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (European Maritime Safety Agency – EMSA). Autor omawia zasadnicze cele tej nowej struktury organizacyjnej i zwraca uwagę na niektóre konsekwencje jej powołania dla – wchodzącej do UE – Polski.

1. UWAGI WSTĘPNE

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest już kwestią najbliższych miesięcy. Od wielu lat Polska przystosowuje swój system prawny do prawa europejskiego. Proces harmonizacji prawa obejmuje wiele dziedzin. Efekty tego procesu dostrzegamy wyraźnie np. w prawie spółek, bankowym, celnym, a także w prawie cywilnym.

Jeśli chodzi o prawo morskie, to prawo europejskie w niewielkim stopniu może wpłynąć na morskie prawo cywilne. Tradycyjnie, w tej części prawa morskiego decydujące znaczenie ma uniwersalny proces ujednoczenia prawa w formie aktów prawnych, przygotowanych w trybie legislacji międzynarodowej. Zarówno Polska, jak i państwa UE są zazwyczaj stronami tych samych konwencji międzynarodowych.

Bez wątplenia więcej uwagi należy zwrócić na tzw. *EC Shipping Law*, które jest w zasadzie morskim prawem gospodarczym¹. W tej sferze czeka nasz system prawny wiele zmian, choćby związanych z zasadami konkurencji,

¹Por. M.H. Koziński, *Morskie prawo gospodarcze*, Prawo Morskie, 2000, t. XIV, s. 7 i nast.; zob. także C. Mik, *Morskie prawo wspólnotowe*, Prawo Morskie, 1995, t. VIII, s. 93 i nast.

pomocą państwa, wolnością gospodarczą, statusem portów morskich, rejestracją statków, rybołówstwem etc.

Prawie wcale zaś nie docenia się konieczności pilnego dostosowania polskiego prawa morskiego w tej dziedzinie, która jest w znacznym stopniu ujednolicona w UE. Chodzi o morskie prawo administracyjne, w tym zwłaszcza prawo bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego. Swoistym ukoronowaniem tej legislacji unijnej jest stworzenie nowego organu w postaci Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego.

2. EUROPEJSKIE PRAWO BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

Dobłą okazją do zwrócenia uwagi na europejskie prawo bezpieczeństwa morskiego jest powołanie w dniu 5 listopada 2002 r., przez Parlament Europejski oraz Radę, Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego i Zapobiegania Zanieczyszczeniu ze Statków (*Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships – COSS*)².

Zadaniem COSS ma być koordynacja prac legislacyjnych UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony przed zanieczyszczeniem ze statków. Jednym z niezwykle spektakularnych zadań COSS ma być nadzór nad wdrażaniem aktów prawa międzynarodowego, a zwłaszcza kolejnych zmian do tych aktów. Jak wiadomo przepisy z tej części prawa morskiego modyfikowane są często i na ogół, w formie procedury *tacit acceptance*. COSS ma przygotowywać projekty rozporządzeń i dyrektyw, w których analizowane będą skutki prawne nowych regulacji międzynarodowych dla państw UE. Innymi słowy, w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego, UE będzie prowadzić jednolitą politykę. Będzie to polityka stosowania najostrożniejszych międzynarodowych standardów. O tym, jak duże znaczenie nadaje się problematyce bezpieczeństwa morskiego, może świadczyć postanowienie, że regulacje i standardy międzynarodowe dotyczące tej problematyki będą publikowane przez UE w jej oficjalnych organach promulgacyjnych.

Na europejskie prawo bezpieczeństwa morskiego składają się przede wszystkim tzw. „international instruments”, czyli odpowiednie konwencje, protokoły, rezolucje, kodeksy, zbiory zasad i inne standardy przyjęte przez konferencje międzynarodowe i właściwe organizacje międzynarodowe (IMO, ILO). Ponadto są to normy tzw. „community maritime legislation”, które obejmują³:

² Regulation (EC) No 2099/2002 (Official Journal L 324, 29/11/2002 P.0001-0005).

³ Zob. także artykuł D. Pyć, *Wspólna polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, który zamieszczony jest w niniejszym tomie.

- *Council Regulation* (EEC) 613/91;
- *Council Directive* 93/75/EEC; uchylona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/59/EC z 27 czerwca 2002 r. ustanawiającą system monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji;
- *Council Regulation* (EC) 2978/94;
- *Council Directive* 94/57/EC z 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych standardów inspekcji statków i przeglądów;
- *Council Directive* 95/21/EC z 19 czerwca 1995 r. w sprawie „port state control”;
- *Council Regulation* (EC) 3051/95;
- *Council Directive* 96/98/EC z 20 grudnia 1996 r. w sprawie wyposażenia statków;
- *Council Directive* 97/70/EC z 11 grudnia 1997 r. w sprawie harmonizacji reżimów bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości powyżej 24 metrów;
- *Council Directive* 98/18/EC z 17 marca 1998 r. w sprawie przepisów i norm bezpieczeństwa dla statków pasażerskich;
- *Council Directive* 98/41/EC z 18 czerwca 1998 r. w sprawie rejestracji osób na statkach pasażerskich wpływających do lub wypływających z portów Wspólnoty;
- *Council Directive* 1999/35/EC z 29 kwietnia 1999 r. dotycząca systemu obowiązkowych inspekcji bezpieczeństwa promów pasażerskich ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich w żegludze regularnej;
- *Directive European Parliament and Council* 2000/59/EC z 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urzędów odbiorczych zanieczyszczeń ze statków i pozostałości ładunkowych;
- *Directive European Parliament and Council* 2001/25/EC z 4 kwietnia 2001 r. dotycząca minimalnego poziomu kształcenia członków załóg statków morskich;
- *Directive European Parliament and Council* 2001/96/EC z 4 grudnia 2001 r. dotycząca jednolitych wymagań i procedur bezpiecznego załadunku masowców;
- *Regulation European Parliament and Council* (EC) 417/2002 z 18 grudnia 2002 r. w sprawie przyspieszenia wprowadzenia wymagań dotyczących podwójnego kadłuba lub innych ekwiwalentnych rozwiązań dla zbiornikowców jednokadłubowych; uchyliło Dyrektywę Rady 2978/94.

Rozporządzenie z 5 listopada 2002 r. nie tylko powołało COSS, ale spełniło rolę nieco podobną do polskiej ustawy z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim⁴, która ma charakter ramowy, porządkujący krajowy system

⁴Dz.U. Nr 109, poz. 1156, z późniejszymi zmianami; zob. także M.H. Koziński, *Ustawa o bezpieczeństwie morskim*, Gdańsk 2001.

bezpieczeństwa morskiego. Rozporządzenie, poza wymienieniem tych aktów prawnych, które stanowią europejski system prawa bezpieczeństwa morskiego, dokonało również nowelizacji i uzupełnienia niektórych wymienionych wyżej przepisów.

3. ZASADNICZE ZAŁOŻENIA EMSA

Po zapoznaniu się z opinią Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Unii Europejskiej, Parlament i Rada Unii w dniu 27 czerwca 2002 r. rozporządzeniem (EC) 1406/2002 utworzyła Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (*European Maritime Safety Agency – EMSA*)⁵.

Zgodnie z art. 24 powyższego rozporządzenia weszło ono w życie w dniu 9 lipca 2002 r., natomiast w świetle art. 23, EMSA powinna rozpocząć swoją działalność w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie wspomnianych przepisów, tak więc powinno to nastąpić z dniem 9 lipca 2003 r.

Jednym z powodów powołania EMSA był fakt istnienia wielu przepisów unijnych, w zakresie objętym kompetencją tego organu. Celowe było więc stworzenie struktury organizacyjnej zajmującej się wdrażaniem tych przepisów i ich stałym doskonaleniem. Poza tym zadaniem tej nowej instytucji ma być skoordynowanie i wykorzystanie prac badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, prowadzonych w poszczególnych krajach członkowskich. Komisji Europejskiej niezbędny był organ fachowy, pozwalający na tworzenie właściwych norm prawnych i nadzorujący ich stosowanie. Agencja ma przejąć wiele ważnych obowiązków, jak choćby ujednoczenie zasad *port state control* w portach unijnych i szkolenie odpowiednich inspektorów. Zwłaszcza powinna ona wdrażać przyjęte w UE zasady monitoringu statków i systemu informacji, a także badania wypadków morskich.

Omawiane przepisy eksponują głównie potrzebę przekazywania wiedzy i umiejętności (*know-how*) w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom morza krajom wstępującym do Unii, a także państwom trzecim, które zawrą z nią porozumienia na temat stosowania legislacji unijnej w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

Rolą Agencji będzie stworzenie form lepszej kooperacji państw członkowskich i popularyzacja najlepszej praktyki w całej Wspólnocie.

Zasadniczym założeniem omawianej regulacji jest pełna samodzielność EMSA, co ma zagwarantować zarówno jej status prawny, jak i odrębny budżet.

⁵ Official Journal L 208, 05/08/2002 P.0001 - 0009.

4. CELE EMSA

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia z 27 czerwca 2002 r., zasadniczym celem EMSA jest zapewnienie wysokiego, jednolitego i efektywnego poziomu bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom morza przez statki we Wspólnocie.

EMSA powinna zapewnić krajom członkowskim i Komisji pomoc techniczną i naukową, w celu utrzymania wysokiego poziomu ekspertyz, wykorzystywanych dla legislacji w zakresie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniu przez statki, a także we wdrażaniu nowych rozwiązań i podnoszeniu ich efektywności.

W szczególności do zadań EMSA będzie należało:

- wspieranie Komisji w tworzeniu i rozwijaniu legislacji w zakresie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom morza przez statki, oraz krajowego ustawodawstwa w tym zakresie, a także ocena związanych z tą tematyką projektów badawczych;
- udzielanie pomocy Komisji w efektywnym wdrażaniu przez Wspólnotę legislacji bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniu morza, zwłaszcza:
 - obserwacja funkcjonowania stosowanej w portach UE *port state control*, włączając w to wizytowanie poszczególnych krajów członkowskich, oraz przedstawianie Komisji wniosków w sprawie możliwych udoskonaleń w tym zakresie,
 - współpraca w działaniach struktur organizacyjnych Memorandum Paryskiego,
 - pomoc w realizacji zadań Komisji w zakresie aktualizacji i rozwoju przepisów obowiązujących we Wspólnocie, dotyczących bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom morza przez statki, zwłaszcza norm związanych z towarzystwami klasyfikacyjnymi, bezpieczeństwem statków pasażerskich, a także bezpieczeństwem i szkoleniem marynarzy, wydawaniem im świadectw i pełnieniem wacht,
- współpraca z państwami członkowskimi w zakresie:
 - organizacji właściwego szkolenia w obszarach, za które odpowiada państwo portu i państwo bandery,
 - rozwoju technicznych rozwiązań i form pomocy związanych z wdrażaniem legislacji wspólnotowej,
- zapewnienie kooperacji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją na polu implementacji Dyrektywy 2002/59/EC, w tym:
 - promowanie współpracy pomiędzy państwami nadbrzeżnymi, na których obszarach morskich wspomniana dyrektywa ma zastosowanie,

- rozwijanie systemu informacji, umożliwiającego osiągnięcie celów tej dyrektywy;
- współpraca pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją, z uwzględnieniem zróżnicowania systemów prawnych poszczególnych państw, w rozwoju wspólnej metodologii badania wypadków morskich, zgodnej z zasadami międzynarodowymi ze szczególnym uwzględnieniem pomocy w badaniu poważnych wypadków morskich;
 - dostarczanie Komisji i państwom członkowskim obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego, umożliwiających ocenę efektywności wdrażania przepisów i zastosowanych środków; zbieranie, przechowywanie i przetwarzanie danych dotyczących bezpieczeństwa morskiego, tras żeglugowych i zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, tworzenie i eksploatacja odpowiednich baz danych, pomoc Komisji w przygotowywaniu półrocznych raportów o statkach, którym odmówiono wplynięcia do portów Wspólnoty, zgodnie z Dyrektywą 95/21/EC;
 - pomoc techniczna państwom wstępującym do UE w zakresie implementacji unijnej legislacji, dotyczącej bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom morza ze statków.

Przepisy Regulaminu EMSA wprowadzonego omawianym rozporządzeniem przewidują możliwość wizytowania przez przedstawicieli Agencji poszczególnych państw członkowskich, zaś krajowe jednostki organizacyjne winny ułatwiać pracę personelowi Agencji.

EMSA ma obowiązek zawiadomić zainteresowane państwo o planowanej wizycie i składzie osobowym delegacji oraz czasie rozpoczęcia i zakończenia wizyty. Po zakończeniu wizyty sporządzany jest raport przekazywany Komisji.

5. STRUKTURA ORGANIZACYJNA

EMSA jest strukturą organizacyjną Wspólnoty, posiadającą osobowość prawną (art. 5.1 Regulaminu EMSA). Agencja ma charakter międzynarodowej osoby prawnej i wyposażona jest, a także jej personel, w przywileje i immunitety podobnie, jak inne jednostki organizacyjne UE. Wszystkie kraje członkowskie winny uznawać tę osobowość prawną w swoich porządkach prawnych. Niezwykle charakterystyczne jest wyeksponowanie możliwości EMSA w stosunkach cywilnoprawnych. Może ona zawierać umowy z państwami członkowskimi i jak się wydaje podmiotami cywilnoprawnymi. Art. 8 Regulaminu podkreśla kontraktową odpowiedzialność agencji według prawa rządzącego danym kontraktem. Agencja ponosi także odpowiedzialność deliktową za szkody wyrządzone przez jej struktury organizacyjne i pracowników

przy wykonywaniu obowiązków. Jak widać nie jest to tylko struktura administracyjna wyznaczona do nadzorowania określonej sfery stosunków, ale jednostka organizacyjna, która będzie mogła aktywnie działać w sferze ochrony bezpieczeństwa na morzu i ochrony środowiska morskiego.

Działalnością EMSA kieruje Rada Administracyjna, która wybiera ze swego grona Przewodniczącego i jego zastępcę. Rada składa się z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego UE (po jednym z każdego kraju) i czterech przedstawicieli Komisji, bez prawa głosu. Na posiedzenia Rady mogą być zapraszani eksperci i obserwatorzy. Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością 2/3 głosów członków mających prawo głosu. Każdy członek Rady ma jeden głos. Organem wykonawczym Agencji jest jej Dyrektor Wykonawczy, niezależny w wykonywaniu swoich funkcji od Komisji i Rady Administracyjnej. Dyrektor bierze udział w obradach Rady, ale bez prawa głosu. Dyrektora wybiera Rada Administracyjna spośród osób mających udokumentowane kwalifikacje kierownicze i doświadczenie w zakresie problematyki bezpieczeństwa morskiego oraz zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki. Komisja może przedstawić swego kandydata lub kandydatów. Dyrektora powołuje się kwalifikowaną większością 4/5 głosów. Dyrektor reprezentuje Agencję na zewnątrz.

Według art. 17 Regulaminu EMSA, w jej pracach mogą uczestniczyć państwa trzecie, a więc kraje nie będące członkami UE. Odbywa się to na mocy odpowiednich umów z UE, w których państwa te zobowiązują się stosować odpowiednie standardy unijne.

Językami stosowanymi w działalności Agencji są języki stosowane w UE. Prace EMSA w zakresie tłumaczeń obsługuje unijne Centrum Tłumaczeń.

Jak wielką rolę przywiązuje UE do wdrażania Dyrektywy 2002/59/EC, może świadczyć regulacja pozwalająca na wniosek Komisji, za zgodą Rady Administracyjnej, na tworzenie regionalnych centrów EMSA, niezbędnych dla monitoringu żeglugi morskiej.

Autonomiczność EMSA podkreśla sposób jej finansowania. Ma ona własny budżet, na który składają się środki ze Wspólnoty, ewentualne wpłaty krajów trzecich uczestniczących w pracach Agencji, opłaty za publikacje, szkolenia i inne usługi świadczone przez EMSA.

6. UWAGI KOŃCOWE

Wysoka ranga problematyki bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki w Unii Europejskiej, niewątpliwie będzie miała pozytywny wpływ na polskie prawo morskie. Wymagania stawiane poszczególnym państwom członkowskim obejmą także Polskę.

Zapewne łatwiej będzie przekonać decydentów o konieczności stałego doskonalenia prawa wewnętrznego. Nie będzie można dalej tolerować stanu ewidentnych zaniedbań administracji morskiej w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw morskich. Nie będzie już możliwe publikowanie tekstów konwencji międzynarodowych z kilkuletnim opóźnieniem.

Bez wątpienia COSS i EMSA wymuszają przestrzeganie standardów bezpieczeństwa we wszystkich krajach UE. Dla niektórych państw będzie to niełatwe i bardzo kosztowne. Przypomnijmy, że UE zwykła stosować najsurowsze międzynarodowe standardy bezpieczeństwa, a jeśli istniejące regulacje IMO wydają się jej niezadowalające, wprowadza własne, wyższe wymagania.

W Polsce niezbędne wydają się szybkie zmiany w przepisach. Sądzić należy, że zajdzie potrzeba nowelizacji ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej Rzeczypospolitej Polskiej z 1991 r. oraz o bezpieczeństwie morskim z 2000 r. Niezależnie od innych zmian, które są od dawna postulowane, wydaje się celowe rozważenie precyzyjniejszego sformułowania kompetencji Ministra Infrastruktury i dyrektorów urzędów morskich. Między innymi konieczne jest pilne określenie organu polskiej administracji morskiej upoważnionego do kontaktów z EMSA⁶.

Nie można dłużej utrzymywać stanu niezgodności polskiego prawa o bezpieczeństwie morskim z wymaganiami UE. Między innymi chodzi o dostosowanie naszego prawa do standardów w zakresie monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji (np. rejestracja informacji w systemie AIS, system informacyjny HAZMAT, bank informacji o osobach na statkach pasażerskich, komputerowy system wymiany informacji z innymi państwami UE etc.).

Braki naszego prawa w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego są znane i wydaje się, że utworzenie EMSA pozwoli szybciej je usunąć i utrzymać polski system bezpieczeństwa morskiego na właściwym poziomie.

⁶ O zmianie struktury polskiej administracji morskiej, w tym wyeksponowaniu jej zadań w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego, np. wzorem regulacji brytyjskich, czy australijskich, dyskutuje się w literaturze prawniczej od wielu lat; zob. np. M.H. Koziański, *Koncepcja utworzenia Państwowej Komisji Morskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni, 1997, nr 4, s. 130 i nast.

ESTABLISHMENT OF THE EUROPEAN MARITIME
SAFETY AGENCY (EMSA)
(Summary)

The paper presents basic information on EU regulations regarding maritime safety and the prevention of sea pollution by vessels. The importance of this problem is reflected in the establishment of the European Maritime Safety Agency (EMSA). The author describes the basic aims of this new organization and draws attention to some of the consequences its creation will have for Poland following the country's accession to the European Union.