

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej

COM(2010) 494 wersja ostateczna – 2010/0257 (COD)

(2011/C 107/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 20 października 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej

COM(2010) 494 wersja ostateczna – 2010/0257 (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 111 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa omawiany wniosek za logiczny kolejny krok mający ostatecznie doprowadzić do powstania zintegrowanej polityki morskiej i zasadniczo zgadza się z jego treścią.

1.2 Jeśli chodzi o podział kompetencji, Komitet z zadowoleniem stwierdza, że Komisja deklaruje we wniosku, iż chodzi o kompetencje dzielone, z wyjątkiem zagadnień związanych z żywymi zasobami morza, w przypadku których Komisja dysponuje wyłącznymi kompetencjami.

1.3 Komitet chciałby uzyskać od Komisji wyjaśnienia na temat zastosowanych podstaw prawnych. Zastanawia się, w jakim stopniu art. 74 i 77 TFUE, które nie podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej, są zgodne z pozostałymi podstawami prawnymi, w przypadku których stosowana jest właśnie ta procedura.

1.4 Zdaniem Komitetu, podjęcie środków przyczyniających się do powstania zintegrowanej polityki morskiej jest wystarczająco uzasadnione międzysektorowym i transgranicznym charakterem działań związanych z morzem oraz istnieniem synergii między politykami sektorowymi. Dlatego też Komitet ocenia, że zasada pomocniczości jest w tym przypadku przestrzegana.

1.5 Podobnie Komitet ocenia omawiany wniosek z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Dostępne fundusze są przecież niewystarczające, by sfinansować konieczne działania w pozostałym okresie 2011–2013.

1.6 Komitet uważa przedstawioną we wniosku Komisji ocenę *ex ante* za niewystarczającą, biorąc pod uwagę m.in. trudną sytuację finansową, w jakiej Unia się znajduje. Pragnąłby,

żeby Komisja zaproponowała solidniejszą argumentację, zwłaszcza jeśli chodzi o wybór konkretnych zagadnień i działań.

1.7 Komitet zauważa, że we wniosku nie precyzuje się, co oznaczają dotacje operacyjne, wspomniane w zdaniu pierwszym art. 5 ust. 2. Byłoby również wskazane, aby w części zawierającej motywę dodać, że wniosek nie zmierza do tego, by umożliwić finansowanie infrastruktury morskiej, w tym portów.

1.8 Jak wiadomo, Komitet jest orędownikiem międzysektorowego podejścia do zarządzania gospodarką morską. Chociaż w omawianym wniosku nie mówi się o treści strategii politycznych, Komitet pragnie raz jeszcze – jak to już uczynił we wcześniejszych opiniach i jak przypomina pokrótce w rozdziale „Uwagi szczegółowe” niniejszego dokumentu – wskazać na zagadnienia, które zasługują na specjalną uwagę w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

2. Wstęp

2.1 W dniu 29 września 2010 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (COM(2010) 494 wersja ostateczna) i działając na mocy art. 304 TFUE, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wydanie opinii w tej sprawie.

2.2 Komitet chętnie spełnia to życzenie, ponieważ uważa wniosek za logiczny krok w kierunku opracowania zintegrowanej polityki morskiej, którego początkiem była publikacja tzw. niebieskiej księgi – komunikatu Komisji z 10 października 2007 r.

2.3 W komunikacie tym zaapelowano o opracowanie i wprowadzenie zintegrowanego, spójnego i skoordynowanego procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów nadbrzeżnych i sektorów gospodarki morskiej.

2.4 Istotą zintegrowanej polityki morskiej jest międzysektorowe podejście do zarządzania gospodarką morską, przy czym najważniejszą rolę odgrywają synergie między dziedzinami polityki takimi jak polityka dotycząca ochrony środowiska, transportu morskiego, energii, badań naukowych, przemysłu, rybołówstwa i polityka regionalna.

2.5 Niebieskiej księdze towarzyszył plan działania, w którym Komisja zaproponowała szereg działań mających nadać treść zintegrowanej polityce morskiej.

2.6 Rada Europejska na posiedzeniu 14 grudnia 2007 r. poparła ideę zintegrowanej polityki morskiej UE, a następnie Komisja w dniu 15 października 2009 r. przyjęła sprawozdanie z postępu prac w tym zakresie.

2.7 W sprawozdaniu podsumowano kroki podjęte w ramach opracowanego w 2007 r. planu działania oraz wytyczono kurs na kolejną fazę realizacji planu.

2.8 W dniu 16 listopada 2009 r. Rada do Spraw Ogólnych oświadczyła w swoich konkluzjach, że istotne jest zapewnienie finansowania dalszego rozwoju i realizacji zintegrowanej polityki morskiej, oraz zwróciła się do Komisji o przedstawienie niezbędnych wniosków dotyczących finansowania działań w zakresie zintegrowanej polityki morskiej w ramach obecnej perspektywy finansowej, tak aby mogły one wejść w życie w roku 2011.

2.9 Komisja stwierdza, że dalszy rozwój i realizacja zintegrowanej polityki morskiej są dziś zagrożone, ponieważ nie ma wystarczających środków na finansowanie koniecznych działań w pozostałym okresie 2011–2013. Zdaniem Komisji jest to niezbędne do osiągnięcia określonych w niebieskiej księdze celów, które zostały potwierdzone w konkluzjach Rady do Spraw Ogólnych z 16 listopada 2009 r.

2.10 Jako że nie wszystkie priorytety i cele zintegrowanej polityki morskiej mogą zostać uwzględnione w innych funduszach Unii, należy stworzyć program, który będzie wspierał dalszy rozwój zintegrowanej polityki morskiej.

2.11 Zdaniem Komisji wdrażanie programu także w państwach trzecich powinno przyczynić się do realizacji celów rozwoju danego kraju i powinno być spójne z innymi unijnymi instrumentami na rzecz współpracy oraz z celami i priorytetami odpowiednich dziedzin polityki UE.

2.12 Komisja uważa, że cele omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia nie mogą zostać wystarczająco dobrze osiągnięte przez pojedyncze państwa członkowskie. Wynika to z zakresu i skutków działań, które należy sfinansować w ramach programu. Na poziomie Unii cele te można lepiej

zrealizować dzięki przyjęciu środków zgodnych z zasadą pomocniczości, jak przewiduje art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.13 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, zdaniem Komisji omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów.

2.14 Celem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest ustanowienie programu na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej.

3. Uwagi ogólne

3.1 We wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ Komitet pozytywnie ocenił sposób, w jaki Komisja zamierza doprowadzić do powstania zintegrowanej polityki morskiej. Omawiany wniosek stanowi kolejny logiczny krok na tej drodze.

3.2 Proponowane rozporządzenie określa bowiem – między innymi – ogólne i szczegółowe cele programu, działania mogące kwalifikować się do finansowania oraz możliwe sposoby finansowania. Ponadto wniosek przewiduje ocenę, która powinna zostać przeprowadzona do końca 2014 r., i proponuje powołanie komitetu doradczego wspierającego Komisję w opracowywaniu rocznych programów prac. Według szacunków Komisji na realizację programu na lata 2011–2013 potrzeba 50 mln euro. Komitet także może uznać, że wszystkie te działania są niezbędne.

3.3 Wniosek Komisji został pomyślany jako wniosek ramowy, który obejmuje szereg instrumentów technicznych, lecz nie proponuje instrumentów politycznych. Ponadto nie zmierza do tego, by umożliwić finansowanie infrastruktury morskiej, w tym portów. Zdaniem Komitetu również te kwestie należałoby uwzględnić we wniosku, np. w części zawierającej motywę.

3.3.1 Art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze wniosku stwarza możliwość przyznawania w ramach programu także dotacji operacyjnych, oprócz dotacji na działania. Komitet zauważa, że chociaż dołączone do wniosku zestawienie zasobów pozwala się domyślać, jakie są ramy programu, to jednak w samym tekście nie jest jasne, o jakie dotacje operacyjne chodzi.

3.3.2 Komitet zaleca, by we wniosku określono także ten aspekt, aby uniknąć sytuacji, w której Komisja sama mogłaby sprzeniewierzyć się duchowi zasad konkurencji zawartych w traktacie, skoro w przypadku szeroko rozumianej gospodarki morskiej konkurencja transgraniczna jest zjawiskiem niemal powszechnym. Należy przy tym pamiętać o zachowaniu na przyszłość możliwości wsparcia dla żeglugi morskiej poszczególnych państw członkowskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173;
Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 103;
Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 46;
Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20;
Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31;
Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50.

3.4 Komitet z zadowoleniem stwierdza, że wniosek opiera się na zasadzie kompetencji dzielonych, z wyjątkiem zagadnień związanych z zachowaniem żywych zasobów morza, co należy do wyłącznych kompetencji Komisji.

3.5 Komitet chciałby uzyskać od Komisji wyjaśnienia na temat wybranych przez nią podstaw prawnych. Art. 74 i 77 nie podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej. Komitet zastanawia się, w jakim stopniu te wykorzystane przez Komisję podstawy prawne są zgodne z tymi, w przypadku których stosowana jest właśnie zwykła procedura ustawodawcza. Należy przy tym mieć na uwadze, że procedury określone w art. 74 i 77 nie są procedurami ustawodawczymi w rozumieniu artykułu 289 TFUE.

3.6 Zdaniem Komitetu transgraniczny charakter działań związanych z morzem oraz synergia między politykami sektorowymi uzasadniają podjęcie kroków w takich dziedzinach zintegrowanej polityki morskiej, jak badania naukowe, wnoszenie wkładu w projekty pilotażowe, stymulowanie i wspieranie zintegrowanej polityki morskiej w państwach członkowskich na poziomie UE.

3.7 Zdaniem Komitetu podstawy przeprowadzonej przez Komisję oceny *ex ante* nie należą do najmocniejszych punktów wniosku. Biorąc pod uwagę inne warianty, Komitet uważa za niewystarczającą podstawę, na której oparto wybór wariantu 2, a mianowicie skromny wkład finansowy UE w celu dalszej analizy rozwiązań i systematycznego wprowadzania zintegrowanej polityki morskiej. Zaleca Komisji, by zaproponowała solidniejszą podstawę, zwłaszcza jeśli chodzi o wybór konkretnych zagadnień i działań.

3.8 Komitet uważa, że przewidziane we wniosku Komisji działania, wymienione w art. 4, nie wystarczają do osiągnięcia celów opisanych we wcześniejszych artykułach. W odniesieniu do zagadnień wymagających większej koordynacji i większej jasności w kwestii odpowiedzialności i kompetencji, Komisja mogłaby przedstawić bardziej klarowne wytyczne, z poszanowaniem zasady pomocniczości.

3.9 Komisja deklaruje, że do 31 grudnia 2014 r. przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny *ex post*. Komitet popiera to zamierzenie, jednak zwraca uwagę na potrzebę lepiej ugruntowanej oceny *ex ante*, aby można było stwierdzić *ex post*, czy osiągnięto założone cele.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jak wiadomo, Komitet jest orędownikiem międzysektorowego podejścia do zarządzania gospodarką morską. W związku z tym istotne znaczenie ma jego zdaniem współpraca wszystkich zainteresowanych podmiotów. Komitet uważa, że kluczem do sukcesu jest czynny udział zainteresowanych stron w podejmowanych działaniach. Zasadniczym warunkiem osiągnięcia celów jest wezwanie do takiego uczestnictwa

i przekazywanie informacji na temat rezultatów zintegrowanej polityki morskiej w państwach członkowskich oraz między nimi.

4.2 Chociaż w omawianym wniosku nie wspomina się o treści strategii politycznych, Komitet raz jeszcze pragnie w tym miejscu – jak to już uczynił we wcześniejszych opiniach – wskazać na następujące zagadnienia, które zasługują na specjalną uwagę w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

4.2.1 Konieczna jest wyważona ocena uwzględniająca z jednej strony problemy ekologiczne, z jakimi borykają się regiony nadbrzeżne UE, a z drugiej – zapotrzebowanie na handel międzynarodowy, które znajduje odzwierciedlenie we wzroście transportu morskiego.

4.2.2 Komitet przypomina dwie wielkie katastrofy morskie: statków Erika (w 1999 r.) i Prestige (w 2002 r.), o których wiele mówiono w mediach, i w związku z tym zaleca opracowanie najbardziej pesymistycznego scenariusza. Niemniej jednak, pomimo szeroko zakrojonego pakietu ustawodawczego obejmującego około 15 nowych rozporządzeń i dyrektyw, wysiłki podjęte przez państwa członkowskie nie są wystarczające w dwóch ważnych dziedzinach:

- instalowanie w portach odpowiednio wyposażonych urządzeń do odbioru pozostałości olejowych ze statków, których brak powoduje, że na morzu wciąż jeszcze dochodzi do wycieków oleju;

- zapewnienie wystarczającej liczby portów schronienia dla statków znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, jak również brak jasności w kwestii odpowiedzialności i kompetencji w przypadku katastrof.

Działania na rzecz rozwiązania tych problemów należy uwzględnić wśród celów kwalifikujących się do wsparcia.

4.2.3 Poza ratyfikacją Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), której dokonały już wszystkie państwa członkowskie UE, niezbędne jest monitorowanie wdrażania tego aktu. Ponieważ konwencja stanowi część wspólnotowego dorobku prawnego, zdaniem Komitetu należy domagać się, by dokument ten został ratyfikowany i wdrożony przez państwa trzecie, które tego jeszcze nie uczyniły, zwłaszcza że chodzi tu o morza położone między państwami członkowskimi UE i państwami nienależącymi do UE, spośród których wiele zawarło układy o stowarzyszeniu z UE lub prowadzi z UE negocjacje akcesyjne.

4.2.4 Aby utrzymać niezbędny postęp procesu, Komitet proponuje, by przynajmniej raz do roku organizować spotkanie ministrów krajów Unii dla Śródziemnomorza na temat zintegrowanej polityki morskiej. Komitet wyraża nadzieję, że w niedalekiej przyszłości praktykę tę będzie można także rozszerzyć na inne baseny morskie, takie jak Morze Bałtyckie, Morze Północne, Atlantyckie oraz Morze Czarne.

4.2.5 W celu wzmocnienia międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Komisja powinna – zdaniem Komitetu – zwrócić większą uwagę na poprawę warunków pracy na morzu, bezpieczeństwo oraz efektywność środowiskową statków.

4.2.6 Komitet wskazuje na to, że dla utworzenia rzeczywistego zintegrowanego rynku morskiego jest niezbędne, aby krajowe służby kontroli, straż przybrzeżna i floty państw członkowskich lepiej ze sobą współpracowały, najlepiej w ramach Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu.

4.2.7 Wymaga to również utworzenia wspólnotowego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE oraz systemu zintegrowanego nadzoru morskiego. W opinii

na ten temat ⁽²⁾ Komitet zauważył, że tego rodzaju system powinien być tak pomyślany, aby stale i po niewielkich kosztach zapewniał dokładne, aktualne informacje dobrej jakości.

4.2.8 Komitet zwraca uwagę, że w jednej z wcześniejszych opinii ⁽³⁾ przedstawił rolę, jaką może odgrywać we wdrażaniu polityki morskiej, w tym także we wdrażaniu środków w zakresie planowania przestrzennego. Tę deklarację pragnie tutaj raz jeszcze powtórzyć.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173.

⁽³⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.