

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

(COM(2015) 667 final – 2015/0313 (COD))

(2016/C 177/10)

Sprawozdawca: Jan SIMONS

Rada, w dniu 27 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 21 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego

(COM(2015) 667 final – 2015/0313 (COD)).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 175 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet zgadza się z wnioskiem Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), ponieważ wniosek ten wpisuje się w ramy szerszej zakrojonego podejścia, które ma służyć lepszej niż dotychczas ochronie zewnętrznych granic morskich.

1.2. Komitet pragnie jednak raz jeszcze podkreślić, że tak jak wyraził to w przyjętych we wrześniu i grudniu 2015 r. rezolucjach w sprawie masowego napływu uchodźców, należałoby przyspieszyć prace nad wdrażaniem proponowanych środków. Nie można dopuszczać do tego, by napływ uchodźców drogą morską w dalszym ciągu pociągał za sobą ofiary śmiertelne, by nieuregulowany napływ migrantów utrzymywał się, a państwa członkowskie przyjmowały jednostronnie środki, wprowadzając stałe kontrole graniczne.

1.3. Komitet nalega, by z tytułu i tekstu projektowanych rozporządzeń wykreślić sformułowanie „i przybrzeżnej”, tak by pozostał termin „Europejska Agencja Straży Granicznej”. Agencja straży granicznej wspiera jedynie jeden rodzaj działań straży przybrzeżnej, podczas gdy wiele działań straży przybrzeżnej wspieranych jest już przez EMSA. Użycie określenia „i przybrzeżnej” w nazwie agencji prawie na pewno prowadzi do niepotrzebnych nieporozumień i może ostatecznie prowadzić też do powielania działań.

1.4. Komitet popiera rozszerzenie zadań wykonywanych przez EMSA – to jest przez agencję, która już w poprzednich latach skutecznie przyczyniała się do poprawy bezpieczeństwa na morzach oraz walczyła ze zrzutami zanieczyszczeń przez statki i zapobiegała im – ma jednak wiele wątpliwości co do tego, czy EMSA, biorąc pod uwagę zasoby finansowe i kadrowe, będzie w stanie rzetelnie wypełniać powierzone jej dodatkowe zadania.

1.5. Niepokojące jest również to, że małych drewnianych łodzi lub pontonów nie można w ogóle lub prawie w ogóle wykryć za pomocą zdjęć satelitarnych. Komisja stoi na stanowisku, że z ograniczeniem tym można sobie poradzić przez zastosowanie zdalnie kierowanych bezzałogowych systemów powietrznych (BSP, tzw. dronów). Komitet zgadza się z tym, jako że umożliwia to pełną obserwację, która m.in. pozwoli na zapobieganie utracie życia przez kolejne osoby.

1.6. Komitet jest również zaniepokojony informacją o wprowadzaniu przez państwa członkowskie stałych kontroli granicznych, co – jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań – skutkuje powstaniem znacznych kosztów. Według oceny Komitetu wprowadzenie racjonalnego pod względem kosztów i skutecznego systemu straży przybrzeżnej mogłoby skłonić państwa członkowskie do rezygnacji z wprowadzenia stałych kontroli na granicach, a strefie Schengen mogłoby przywrócić jej dawny blask.

1.7. Zdaniem Komitetu intensywniejsza współpraca i wymiana informacji pomiędzy trzema zainteresowanymi agencjami UE i pomiędzy nimi a krajowymi służbami odpowiedzialnymi za kontrolę strefy przybrzeżnej powinny doprowadzić do stworzenia skutecznego i sprawnego systemu straży przybrzeżnej. Komitet nalega jednak na szybkie podejmowanie decyzji. Problemy są zbyt palące, by można było niepotrzebnie trwonić czas.

2. Wprowadzenie

2.1. Dnia 15 grudnia 2015 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (COM(2015) 667 final), w którego sprawie Rada i Parlament Europejski, działając zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zwrócić się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wnioskiem o wydanie opinii

2.2. Komitet z zadowoleniem odniósł się do tej decyzji, uważa bowiem, że wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 jest ważnym krokiem do wzmocnienia współpracy europejskiej w zakresie służb odpowiedzialnych za ochronę granic wzdłuż wybrzeży oraz do poprawy współpracy i koordynacji pomiędzy właściwymi agencjami UE, co pozwoli osiągnąć efekt synergii oraz obniżyć koszty i zwiększyć wydajność działań. W ten sposób agencje UE będą w stanie dostarczać krajowym służbom granicznym i przybrzeżnym informacje wysokiej jakości i przy niższych kosztach.

2.3. Jest to konieczne, ponieważ – jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję – obecnie w państwach członkowskich działa ponad 300 różnych instytucji cywilnych i wojskowych odpowiedzialnych za funkcje straży przybrzeżnej w dziedzinach bezpieczeństwa morskiego, kontroli granicznych, kontroli połowów, kontroli celnych, ochrony środowiska itd.

2.4. Te organy krajowe są wspierane w wykonywaniu swoich zadań przez kilka agencji UE, takich jak Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex), EMSA czy Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA).

2.5. Przedmiotowy wniosek ustawodawczy to jeden z wielu proponowanych przez Komisję środków mających na celu lepszą ochronę zewnętrznych granic europejskich oraz umocnienie europejskiej współpracy w obszarze kontroli strefy przybrzeżnej. Pozostałe wnioski są podobne do omawianego i dotyczą rozporządzenia ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 768/2005 w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

2.6. W towarzyszącym wnioskowi komunikacie Komisji pt. „Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE” (COM(2015) 673 final) jako przyczynę, dla której Komisja przygotowała te wnioski, wskazuje się olbrzymią liczbę osób nielegalnie przekraczających granice zewnętrzne UE

2.7. Według komunikatu Komisji (COM(2015) 673 final, punkt 1 i przypis 1), od stycznia do listopada 2015 r. łącznie liczba nieuregulowanych przekroczeń zewnętrznych granic UE wyniosła ponad 1,5 miliona. Doprowadziło to do tego, że po terytorium UE przemierzają się – bez żadnej rejestracji i identyfikacji – rzesze uchodźców i migrantów.

2.8. Postawiło to pod silną presją układ z Schengen. Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na czasowy powrót do przeprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych, niemniej sytuacja ta nie powinna się przeciągać.

2.9. Z ostatnich badań wykonanych przez francuski rządowy ośrodek analityczny France Stratégie wynika, że zrezygnowanie z układu z Schengen może kosztować gospodarkę nawet 100 mld EUR. Wymiana handlowa pomiędzy 26 krajami strefy Schengen spadłaby w dłuższej perspektywie o 10–20 %, a produkt krajowy brutto w państwach strefy Schengen byłby niższy o 0,8 %.

2.10. W swym komunikacie w sprawie migracji z maja 2015 r. (COM(2015) 240 final) Komisja stwierdziła, że należy utworzyć wspólny system zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, zgodnie z przepisami art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.11. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w wygłoszonym we wrześniu 2015 r. przemówieniu o stanie Unii ogłosił, że przed końcem 2015 r. Komisja wystąpi z wnioskami o utworzenie w pełni operacyjnej straży granicznej i przybrzeżnej. Nastąpiło to w dniu 15 grudnia 2015 r., a omawiany wniosek jest jednym z nich.

3. Uwagi ogólne

3.1. W przyjętej 16 września 2015 r. rezolucji w sprawie obecnego kryzysu migracyjnego Komitet wyraził stanowisko, że Europa musi wziąć na siebie odpowiedzialność za masowy napływ uchodźców i niezwłocznie podjąć wspólne działania.

3.2. W tej samej rezolucji Komitet wyraża zaniepokojenie zaistniałą sytuacją, w której podważane są podstawy układu z Schengen oraz zasady swobodnego przepływu osób i towarów. Stanowisko to zostało raz jeszcze wyrażone w przyjętej przez Komitet 10 grudnia 2015 r. rezolucji w sprawie uchodźców, w której czytamy: „Ważne jest, aby odpowiednio zabezpieczyć granice zewnętrzne państw strefy Schengen. Jednakże przywracanie barier i budowanie murów nie przyczyni się w żadnym stopniu do tego, by Europejczycy stali się sobie bliżsi, a unijne obywatelstwo uległo wzmocnieniu”.

3.3. Według Komitetu najważniejsze jest podjęcie w najbliższej przyszłości kroków zmierzających do poprawy współpracy w obszarze ochrony granic, w tym ochrony wybrzeża. Z uwagi na powyższe, Komitet popiera wniosek Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego, a w szczególności popiera ideę – lecz nie obecny wniosek w tej sprawie – utworzenia w miejsce Frontexu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która współpracowałaby ściśle z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa (EFCA).

3.4. Komitet nie rozumie bowiem, dlaczego we wniosku Komisji w sprawie tego „nowego” Fronteksu mowa jest o straży przybrzeżnej. EMSA opracowała już przecież różnorodne specyficzne systemy informacyjne dotyczące danych morskich i ma doświadczenie z ich stosowaniem, a w przyszłości także zgodnie z wnioskami Komisji będzie wykonywać dodatkowe zadania w tym zakresie.

3.5. Zdaniem ekspertów z tej dziedziny wynika to również z propozycji dotyczących budżetów. Z danych finansowych można wywnioskować, że EMSA będzie wynajmować urządzenia BSP (drony), dzięki czemu do jej systemów wpłynąć mogą dodatkowe dane, szersze niż tylko dane z nadzoru granic.

3.6. Komitet zaleca także, by unikać terminu „straż przybrzeżna”, aby zapobiec ewentualnym nieporozumieniom. Ponadto obecna współpraca między trzema agencjami dowodzi, że w praktyce podział zadań okazał się skuteczny i efektywny.

3.7. Komitet domaga się, by organy krajowe pełniące funkcje straży przybrzeżnej mogły w krótkiej perspektywie zbierać owoce tej wzmocnionej współpracy w postaci lepszej wymiany danych oraz nadzoru operacyjnego zewnętrznych granic UE.

3.8. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że EMSA przejmie inicjatywę, by za pomocą BSP (dronów) znacznie poprawić zdolność do ochrony morskich granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Nie tylko umożliwi to skuteczniejszą i wydajniejszą kontrolę, lecz także może pozwolić na wykorzystanie BSP (dronów) do rozmaitych celów.

3.9. W opinii w sprawie zmiany rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego⁽¹⁾ Komitet wyraził pozytywne stanowisko w sprawie roli EMSA w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Już wówczas stwierdzono też, jak wielką wagę Komitet przywiązuje do odpowiedzialnego rozszerzenia zakresu uprawnień i zadań EMSA.

3.10. Aby EMSA mogła we właściwy sposób wykonywać nowe, dodatkowe zadania, istotne jest, by wyposażyć ją w wystarczające zasoby finansowe i kadrowe. W budżecie UE przewidziano coroczne podwyższanie budżetu EMSA do 2020 r. o 22 mln EUR, jak również zatrudnienie 17 nowych pracowników na czas określony. Komitet ma wątpliwości, czy zasoby te będą wystarczające. Choć bezpośrednio zainteresowani, jak EMSA, uważają, że są one dostateczne, Komitet jest zdania, że nie zapewniają pola manewru na poradzenie sobie z sytuacjami wyjątkowymi, które z pewnością kiedyś się pojawią. Komitet uważa, że rozsądne będzie zadbanie o finansowy bufor bezpieczeństwa.

3.11. Przedmiotem poważnego zaniepokojenia Komitetu jest również fakt, że przy zastosowaniu obecnie dostępnych technologii trudno jest zlokalizować uchodźców w małych łodziach drewnianych czy pontonach. Informacje z satelitów dostępne są tylko w pewnych przedziałach czasowych w zależności od orbity satelity. Według Komisji ograniczeniem tym można byłoby zaradzić przez zastosowanie BSP (dronów).

3.12. Biorąc pod uwagę skalę napływu uchodźców, Komitet uważa, że ze względu na kwestie humanitarne oraz skuteczną i wydajną kontrolę strefy przybrzeżnej należy monitorować wszystkie sposoby przemieszczania się po wodach morskich, tak by służby ratownicze mogły na czas interweniować.

3.13. Komitet uważa za słuszną decyzję, by spośród trzech agencji to EMSA odgrywała główną rolę w organizowaniu usług BSP (dronów).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet jest zwolennikiem zacieśnienia wzajemnej współpracy pomiędzy unijnymi a krajowymi organami kontroli strefy przybrzeżnej. Ta lepsza współpraca powinna prowadzić do obniżenia kosztów i podniesienia skuteczności ochrony zewnętrznych granic morskich UE.

4.2. Biorąc pod uwagę znaczny napływ migrantów, współpracę taką należy urzeczywistnić bezzwłocznie. Według Komitetu niedopuszczalne jest – niezależnie od powodów – odkładanie przyjęcia środków w czasie. Przeciwnie, należałoby przyjąć i bezzwłocznie wdrożyć, naturalnie w duchu wskazówek Komitetu, wszystkie wnioski Komisji, a nie tylko omawiany wniosek dotyczący EMSA.

4.3. Komitet zgadza się na rozszerzenie zakresu działań EMSA, ponieważ EMSA udowodniła w ostatnich latach, że jest organizacją mogącą zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony na morzach oraz odgrywającą ważną rolę w walce ze zrzutami zanieczyszczeń ze statków do wód morskich.

4.4. Rozszerzenie zadań EMSA powinno prowadzić do lepszego przepływu danych w czasie rzeczywistym na temat nadzoru morskiego między trzema agencjami unijnymi oraz krajowymi służbami kontroli strefy przybrzeżnej; do lepszego zastosowania BSP (dronów) w celu kontroli zewnętrznych granic morskich UE; zwiększenia dostępności informacji gromadzonych za pomocą satelitów; lepszej komunikacji wspierającej wspólne operacje oraz zwrócenia dużo większej uwagi na szkolenia i edukację i inwestowanie w nie.

4.5. Komitet zastanawia się, dlaczego Komisja poświęca akapit kwestii zakończenia świadczenia darmowych usług danych satelitarnych (SAT–AIS) przez Europejską Agencję Kosmiczną (ESA), a przy tym nie odsyła do rozdziałów finansowych swojego wniosku, w których przewidziano alokowanie funduszy na ten cel od 2017 r., podczas gdy w 2016 r. koszty te mają być pokryte dzięki programowi Copernicus. Komitet ufa, że to ostatnie się ziści.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 68.