

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Poprawa orientacji sytuacyjnej dzięki wzmocnionej współpracy między organami nadzoru morskiego: kolejne kroki w ramach wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszaru morskiego UE”

(COM(2014) 451 final)

(2015/C 230/16)

Sprawozdawca: Christos POLYZOGOPOULOS

Dnia 20 listopada 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Poprawa orientacji sytuacyjnej dzięki wzmocnionej współpracy między organami nadzoru morskiego: kolejne kroki w ramach wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszaru morskiego UE”

COM(2014) 451 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z 10 grudnia 2014 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat, który wpisuje się w logiczną kontynuację starań na rzecz wdrożenia skutecznego i opłacalnego z finansowego punktu widzenia nadzoru morskiego, stanowiącego jeden ze strategicznych celów zintegrowanej polityki morskiej (IMP). Zauważa, że poprawa wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za monitorowanie stanowi czynnik o zasadniczym znaczeniu dla ochrony Unii, jej bezpieczeństwa, gospodarki i przyszłości środowiska.

EKES uznaje postęp, jaki dokonał się na szczeblu europejskim i krajowym od czasu opracowania planu działania w 2010 r. ⁽¹⁾, uważa jednak, że szczególnie użyteczna byłaby precyzyjniejsza ocena postępów poczynionych w realizacji celów i sześciu etapów działań zawartych w tym planie oraz w komunikacie z dnia 15 października 2009 r. ⁽²⁾.

1.2. Odnotowawszy w niedawnej opinii ⁽³⁾, że w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego nasilają się wyzwania geopolityczne, strategiczne i ekologiczne, EKES wzywa Komisję do niezwłocznego wyjaśnienia i przyspieszenia procesu „oceny wdrożenia morskiego mechanizmu CISE i potrzeby dalszych działań” ⁽⁴⁾, której rozpoczęcie przewidziano na okres do 2018 r.

1.3. EKES zaleca, by w dalszym rozwoju CISE („wspólnego mechanizmu wymiany informacji”) wykorzystano szerszy zakres i możliwości, jakie oferuje niedawny komunikat w sprawie strategii bezpieczeństwa morskiego UE ⁽⁵⁾, w celu opracowania spójnego, kompleksowego i aktualnego podejścia do nadzoru morskiego.

1.4. EKES wzywa Komisję do wyraźnego sformułowania sposobów, jak „zachęcać państwa członkowskie do kontynuacji prac nad modernizacją struktury IT ich nadzoru morskiego” bez dodatkowych środków na ten cel innych niż środki finansowe na wspieranie „niewielkich ulepszeń” ⁽⁶⁾ i zaleca skierowanie lub ponowne zainwestowanie części zaoszczędzonych środków, by uzupełnić braki i ogólnie poprawić mechanizm CISE.

⁽¹⁾ Harmonogram „utworzenia wspólnego mechanizmu wymiany informacji do celów nadzoru obszarów morskich UE”, COM(2010) 584 final

⁽²⁾ „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE”, COM(2009) 538 final.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 61).

⁽⁴⁾ COM(2014) 451 final, s. 9.

⁽⁵⁾ Komunikat w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: Elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego (JOIN(2014) 9 final).

⁽⁶⁾ COM(2014) 451 final, s. 8.

1.5. Jako że udział w projekcie jest dobrowolny i ze względu na znaczenie, jakie w tej dziedzinie mają wola polityczna, a także bariery kulturowe wynikające między innymi z zakorzenionych postaw, stereotypów i metod pracy, zachęca Komisję do skoncentrowania wysiłków na działaniach edukacyjnych lub szkoleniowych oraz odpowiednich inicjatywach w celu przywrócenia zaufania, wykorzystując dotychczasowe pozytywne doświadczenia, takie jak forum północnoatlantyckiej straży przybrzeżnej (*North Atlantic Coast Guard Forum*) lub Międzynarodowe Stowarzyszenie Służb Oznakowania Nawigacyjnego (AISM).

1.6. Zwraca się również do Komisji, by jaśniej zdefiniowała zestaw środków, jakie planuje wykorzystać w perspektywie krótko- i długoterminowej do usuwania technicznych i prawnych przeszkód komplikujących skuteczną konsolidację CISE.

1.7. EKES ostrzega, że bardzo gwałtowny rozwój technologii informatycznych niewątpliwie naraża każdy nowy system wymiany danych szczególnie chronionych, taki jak CISE, na ataki cybernetyczne⁽⁷⁾, lecz również na akty terrorystyczne o nieprzewidywalnych skutkach dla bezpieczeństwa transportu, handlu, załogi, portów, statków i ładunków. W związku z tym zwraca się do Komisji o niezwłoczne przeanalizowanie kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego w transporcie morskim i wdrożenia konkretnych środków w celu ochrony mechanizmu CISE. O tym, że sytuacja w tej dziedzinie wymaga pilnych działań, świadczy raport z 2014 r. amerykańskiego Biura Kontroli Rządu (podlegającego Kongresowi USA) na temat ochrony krytycznej infrastruktury morskiej (zob. <http://gao.gov/products/GAO-14-459>).

1.8. EKES podkreśla, że szersza wiedza na temat sytuacji oraz wzmocniona współpraca między organami nadzoru morskiego zapewniona za pośrednictwem CISE przyczyni się do ochrony integralności ekologicznej obszarów morskich UE, poprzez lepszą ochronę różnorodności biologicznej i zasobów morskich przed awariami jądrowymi, nielegalnym pozbywaniem się toksycznych substancji i poważnymi incydentami z udziałem substancji zanieczyszczających lub wywołanych zmianą klimatu. Ponadto zwiększenie bezpieczeństwa podwodnych kabli i przewodów zwiększy efektywność energetyczną.

2. Wprowadzenie

2.1. Do percepcji ryzyka i zagrożeń niezmiernie ważne jest posiadanie terminowego dostępu do właściwych informacji i uzyskanie wspólnego, zweryfikowanego oglądu sytuacji morskiej. Integracja różnych źródeł danych i koordynacja właściwych organów przyczynia się do lepszego zrozumienia bieżących wyzwań morskich i tworzy wartość dodaną dzięki racjonalnemu wykorzystaniu ograniczonych zasobów.

2.2. W tym kontekście optymalna wymiana informacji między organami nadzoru morskiego jest jednym ze strategicznych celów zintegrowanej polityki morskiej. Wdrożenie wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE było przedmiotem dwóch komunikatów opublikowanych przez Komisję w latach 2009 i 2010⁽⁸⁾.

2.3. W 2012 r. poprawa bezpieczeństwa na morzu dzięki zintegrowanemu nadzorowi morskiemu stała się podstawowym elementem strategii na rzecz „niebieskiego” wzrostu, mającej na celu tworzenie wzrostu gospodarczego i miejsc pracy w gospodarce morskiej⁽⁹⁾.

2.4. Niedawny (z 2014 r.) wspólny komunikat w sprawie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego⁽¹⁰⁾ potwierdza znaczenie nadzoru morskiego i wymiany informacji na temat gospodarki morskiej jako ważnych elementów bezpieczeństwa morskiego.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1. W komunikacie omówiono postępy osiągnięte na szczeblu europejskim i krajowym od czasu wprowadzenia planu działania dotyczącego mechanizmu CISE. Mechanizm ten stanowi stały dobrowolny proces współpracy, którego celem jest pogłębienie wiedzy, wydajności, jakości, zdolności reagowania i koordynacji operacji w zakresie nadzoru na europejskim obszarze morskim oraz zachęcanie do innowacji.

3.2. Poza zwyczajną wymianą informacji, za pomocą CIE UE pragnie umożliwić różnym grupom użytkowników wielorakie prawidłowe wykorzystanie informacji bez ich dublowania za pośrednictwem zdecentralizowanej sieci nadzoru morskiego zgodnej z przepisami dotyczącymi ochrony danych oraz normami międzynarodowymi. Nie zastępuje on istniejących systemów i platform wymiany informacji i nie ma wpływu na związane z nimi istniejące struktury lub prawo krajowe obowiązujące już w państwach członkowskich.

⁽⁷⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie ataków cybernetycznych w UE (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 31).

⁽⁸⁾ COM(2009) 538 final i COM(2010) 584 final.

⁽⁹⁾ COM(2012) 494 final.

⁽¹⁰⁾ JOIN(2014) 9 final, s. 8–10.

3.3. Dokładniej rzecz ujmując, w planie działania⁽¹¹⁾ określono 6 głównych etapów rozwoju CISE, mianowicie określenie grup użytkowników, mapowanie zbiorów danych i analiza rozbieżności do celów wymiany danych, określenie wspólnych poziomów klasyfikacji danych, opracowanie ram wsparcia, określenie praw dostępu i wreszcie, ustanowienie spójnych ram prawnych.

3.4. CISE odnosi się do następujących obszarów działań: 1) bezpieczeństwo morskie (w tym zadania poszukiwawczo-ratownicze), ochrona na morzu oraz zapobieganie zanieczyszczeniom powodowanym przez statki, 2) kontrola rybołówstwa, 3) gotowość i reagowanie na przypadkowe zanieczyszczenie mórz oraz ochrona środowiska morskiego, 4) służby celne, 5) kontrola graniczna, 6) ogólne egzekwowanie prawa i 7) obrona.

3.5. Potencjalne oszczędności, które mogą być korzystne dla gospodarki europejskiej, jeśli chodzi o koszty administracyjne i operacyjne, wyniosłyby około 400 mln EUR rocznie, a bezpośrednio dla organów publicznych, w przybliżeniu 40 mln rocznie, podczas gdy inwestycje w pierwszym dziesięcioleciu szacuje się na około 10 mln EUR rocznie.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES podkreśla znaczenie europejskiej żeglugi morskiej ze względu na jej rozmiary oraz wpływ na zatrudnienie i gospodarkę. We wcześniejszych opiniach Komitet sformułował już istotne uwagi i zalecenia dotyczące szeregu kwestii związanych z europejską polityką morską⁽¹²⁾ i przedstawił uzasadnione stanowisko dotyczące zarówno ogólnych kwestii związanych z bezpieczeństwem na morzu, jak i bardziej szczegółowych aspektów związanych ze zintegrowanym nadzorem morskim. Stwierdził mianowicie, że konieczny jest zintegrowany mechanizm do zapewnienia takiego nadzoru⁽¹³⁾.

4.2. Opowiadając się za zastosowaniem przekrojowego podejścia do zarządzania morzami, EKES podkreślił, że w celu realizacji prawdziwie zintegrowanego rynku morskiego, konieczne jest, aby służby kontroli, straż przybrzeżna i floty państw członkowskich nawiązały ściślejszą współpracę, co zakłada wprowadzenie struktury wymiany informacji oraz systemu nadzoru morskiego⁽¹⁴⁾.

4.3. Komitet popiera także wspólny unijny mechanizm nadzoru oparty na zharmonizowanych ramach prawnych, który umożliwi dzielenie się informacjami szczególnie chronionymi i niechronionymi między organami, agencjami i użytkownikami pochodzącymi z państw członkowskich UE⁽¹⁵⁾.

4.4. EKES podkreśla w szczególności, że należy zadbać o przejrzystość i wzmocnienie struktur zarządzania i zasobów, aby zapewnić zrównoważony charakter tej inicjatywy, szczególnie pod względem złożoności i ambicji. Obejmuje ona ponad 400 organów władz, które zarządzają ogromnymi ilościami informacji związanych z nadzorem morskim. Są to głównie organy publiczne państw członkowskich UE i EOG, a także różne organy UE, takie jak Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) i Europejska Agencja Obrony (EAO).

4.5. EKES zwraca uwagę, że ze względu na dobrowolność udziału w tej inicjatywie i na zasadę pomocniczości, to państwa członkowskie odgrywają główną rolę w całym przedsięwzięciu. W kontekście ograniczeń budżetowych i kryzysu powoduje to dodatkowe obciążenia właściwych organów krajowych oraz znaczne wydatki na modernizację i zapewnienie kompatybilności systemów informatycznych, które w znacznej części z państw – około jednej czwartej – opierają się na monolitycznej i przestarzałej strukturze. (Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD (2014) 224 final – ocena skutków; Gartner, *Sustainability and Efficiency of Visions for CISE*, 2013, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa Komisji Europejskiej).

⁽¹¹⁾ COM(2010) 584 final.

⁽¹²⁾ Zob. zwłaszcza: Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31–36; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 131–135; Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 64–67; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87–92; Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 103–109.

⁽¹³⁾ Zob. zwłaszcza: Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173–177; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 32–46; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 15–19; Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57–62; Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 21–27; Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 174–183; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 61.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 64–67.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173–177.

4.6. W świetle przeprowadzonych badań w zakresie oceny ryzyka w sektorze morskim UE w ciągu najbliższych piętnastu lat, EKES uważa, że w hierarchii informacji, które będą podlegać wymianie, należy priorytetowo traktować skuteczne wykrywanie ryzyka, zagrożeń i słabych punktów w poszczególnych sektorach, i to zarówno na obszarach morskich, jak i w bardziej ogólnym ujęciu. (Zob. Wise Pens International, *Risk Assessment Study as an Integral Part of the Impact Assessment in Support of a CISE for the EU Maritime Domain*, 2013, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa Komisji Europejskiej).

4.7. W każdym razie poufność i ochrona szczególnie chronionych danych osobowych lub handlowych ma istotne znaczenie. EKES uważa, że kwestie te zasługują na większą uwagę i powinny zostać doprecyzowane, wykraczając poza zakres projektów, oraz odsyła do swoich uwag i zaleceń wydanych wcześniej w tej dziedzinie.

4.8. EKES wyraża zadowolenie z postępów, jakie poczyniono w realizacji planu działania dotyczącego CISE, dzięki programom BlueMassMed, Marsuno i CoopP, które potwierdziły operacyjną konieczność międzysektorowej wymiany informacji i przyczyniły się do wyjaśnienia tej kwestii. Zachęca również Komisję do zwiększenia tych wysiłków.

4.9. Komitet uznaje za równie obiecujące odnotowane już postępy we wdrażaniu wielu programów⁽¹⁶⁾ służących realizacji celów w różnych obszarach działania, a w niektórych przypadkach obejmujących więcej niż jeden obszar działania.

4.10. EKES podkreśla, że geografia morska UE ma wyjątkowy charakter (6 basenów morskich, regiony najbardziej oddalone i specyfika wyspiarska) i wskazuje, że w sytuacjach zagrożeń i presji o wymiarze globalnym, budowanie wiedzy i skuteczności mechanizmu CISE nie będzie możliwe, jeżeli jednocześnie nie zostanie zacieśniona współpraca międzynarodowa, regionalna i transgraniczna, z uwzględnieniem wymiany wybranych informacji z państwami trzecimi oraz oceny kwestii bezpieczeństwa i wzajemności w odniesieniu do tych danych.

4.11. EKES jest przekonany, że w zintegrowanym podejściu do nadzoru morskiego na szczeblu unijnym i międzynarodowym należy uwzględnić kwestie dotyczące planowania oraz prowadzenia misji i operacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

4.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje znaczną poprawę w dziedzinie wymiany informacji między organami cywilnymi i wojskowymi, które należą do największych podmiotów przechowujących dane dotyczące nadzoru morskiego, a także zwraca się o rozważenie ukierunkowanego wykorzystania zasobów NATO. Przypomina także o wzorcowych rozwiązaniach współpracy cywilno-wojskowej na szczeblu krajowym i europejskim, opracowanych w ramach europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR).

4.13. EKES wzywa Komisję do lepszego wykorzystywania zasobów i danych przestrzennych do rozwoju CISE, zważywszy, że nadzór morski jest jednym z obszarów wykorzystania systemów satelitarnych UE. Warto zauważyć na przykład, że usługi nadzoru morskiego w ramach programu Copernicus (wcześniej program GMES globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa) wspierają działania mające na celu walkę z piractwem, przemytem narkotyków, nielegalnym rybołówstwem i toksycznymi odpadami we współpracy z takimi podmiotami jak Frontex, EMSA lub Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC) nadzorujące granice lądowe UE, wnosząc wkład do aplikacji w dziedzinie bezpieczeństwa, o ile chodzi o nadzór nad zewnętrznymi granicami morskimi UE.

4.14. EKES wzywa Komisję do bezzwłocznego zbadania problemu bezpieczeństwa cybernetycznego w transporcie morskim oraz wskazania konkretnych środków w celu ochrony CISE, biorąc pod uwagę fakt, że istotne jest, aby zapewnić szczególnie silną koordynację horyzontalną właściwych władz.

5. Kwestie szczegółowe

5.1. EKES wzywa Komisję do zintensyfikowania wysiłków w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, zarządzania aspektami technicznymi, takimi jak interoperacyjność i architektura aplikacji oraz systemów i usług, na przykład w odniesieniu do zróżnicowania jakości danych między różnym oprogramowaniem i urządzeniami, które mają znaczący wpływ na właściwe zastosowanie mechanizmu CISE i na jego niezawodność⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2014) 451 final, s. 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 451 final.

5.2. EKES uważa, że stworzenie wspólnego obszaru wymiany informacji w sektorze morskim utworzy w UE możliwości zatrudnienia i prowadzenia nowatorskiej działalności gospodarczej, szczególnie w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W związku z tym zachęca Komisję również do zwrócenia uwagi na ten istotny aspekt projektu.

5.3. EKES wzywa Komisję do zdwojenia wysiłków w celu przezwyciężenia barier kulturowych utrudniających wymianę i rozpowszechnianie informacji. Uważa, że aby budować zaufanie i propagować odpowiednią „dbałość o udostępnianie i orientację” (*care to share to be aware*) w różnych sektorach, jak i pomiędzy nimi, nie wystarczy opublikowanie niewiążącego podręcznika z zaleceniami najlepszych praktyk dotyczących wprowadzenia mechanizmu CISE.

5.4. Istniejące różnice międzysektorowe w integracji nadzoru morskiego spowodują znaczne rozbieżności w działaniach podejmowanych w związku z CISE. Na przykład, tylko niektóre kraje uprościły systemy informatyczne przeznaczone do takiego monitorowania. Niektóre państwa rozpoczęły intensywne działania na rzecz zapewnienia współpracy elektronicznej między sektorami na ich terytorium, podczas gdy inne sektorowe urzędy informatyczne pozostają zamknięte.

5.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji, by opracować normy dotyczące wspólnego modelu danych, a mianowicie wykaz terminów, definicje, konwencje nazewnictwa oraz formaty danych i relacje między nimi. Stanowiąc to będzie narzędzie zapewniające „tłumaczenie” danych między systemami informacji dotyczącymi nadzoru morskiego, w szczególności między systemami cywilnymi i wojskowymi.

5.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje postępy w tworzeniu krajowych punktów kompleksowej obsługi oferujące krajowe centralne platformy wymiany informacji do składania deklaracji i wymiany danych dotyczących statków, połączone z jednolitym systemem wymiany informacji dla obszarów morskich Unii, a także innymi systemami. Najlepsze praktyki w tej dziedzinie, które zostały określone przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) oraz zalecenie nr 33 w sprawie ułatwień w handlu i w transporcie stanowią również użyteczny punkt odniesienia dla mechanizmu CISE.

5.7. EKES uważa, że konieczne jest także rozwiązanie poważnych trudności wynikających z uzależnienia od platform informatycznych od poszczególnych dostawców, co utrudnia uzyskanie ich interoperacyjności, jako że około 85 % systemów informatycznych nadzoru morskiego wykorzystywanych przez państwa członkowskie opiera się na specyficznej infrastrukturze i nie zostało poddanych normalizacji, co oznacza, że są uzależnione od dostawców w zakresie ewentualnej aktualizacji lub dostosowania.

Bruksela, 10 grudnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
