

ZAWIADOMIENIE KOMISJI

Wytyczne dotyczące interpretacji dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku

(2016/C 115/05)

Streszczenie

Czerpiąc z doświadczeń zdobytych podczas monitorowania i oceniania procesu wdrażania dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku⁽¹⁾ przez ostatnie 15 lat, Komisja podjęła decyzję o wydaniu wykładni niektórych kluczowych przepisów dyrektywy dla dobra przejrzystości i pewności prawa.

Niniejsze zawiadomienie Komisji przedstawiono w celu wyjaśnienia poglądów Komisji na temat sposobu, w jaki należy wdrażać niektóre przepisy. Jego celem nie jest ani zmiana dyrektywy, ani naruszenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni.

W zawiadomieniu w pierwszej kolejności określono główne zobowiązania w zakresie zapewnienia wystarczających i odpowiednich portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz sposób odzwierciedlenia tych zobowiązań w kompleksowych planach odbioru i zagospodarowania odpadów dla każdego portu zgodnie z wymaganiami zawartymi w załączniku I do przedmiotowej dyrektywy.

Następnie w zawiadomieniu wskazano główne zobowiązania w odniesieniu do faktycznego wykorzystania tych urządzeń: wymóg odprowadzania odpadów wytwarzanych przez statki do portowych urządzeń do odbioru odpadów, zanim statek będzie mógł opuścić port oraz wyjątek od tego wymogu, gdy statek ma wystarczającą pojemność do składowania odpadów powstających na jego pokładzie.

Ponadto w zawiadomieniu Komisji zawarto wytyczne dotyczące stosowania wyłączeń w odniesieniu do głównych zobowiązań określonych w dyrektywie.

1. WPROWADZENIE

W ramach dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku (zwanej dalej „dyrektywą” lub „dyrektywą w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów”) dostosowuje się prawo Unii do międzynarodowych zobowiązań przewidzianych w konwencji MARPOL. Od czasu, gdy została przyjęta, konwencja MARPOL była kilkakrotnie zmieniana, a zmiany te zmierzały w kierunku stopniowego przejścia na całkowity zakaz zrzutów; uzyskano również nowe dane na temat wpływu zrzutów odpadów do morza na ekosystemy morskie.

Głównym celem dyrektywy jest ograniczenie zrzutów odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku do morza, a tym samym zwiększenie ochrony środowiska morskiego. W związku z tym dyrektywa stanowi kluczowe narzędzie w dążeniu do bardziej ekologicznego transportu morskiego, jak określono w komunikacie Komisji „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”, w którym jednym z zaleceń jest osiągnięcie długoterminowego celu „zero odpadów i zero emisji”⁽²⁾. Dyrektywa jest również głównym instrumentem prawnym UE służącym do ograniczenia ilości odpadów pochodzących ze źródeł znajdujących się na morzu zgodnie z siódmym programem działań w zakresie środowiska⁽³⁾ i zobowiązaniami międzynarodowymi podjętymi przez UE i jej państwa członkowskie.

Komisja oceniła wdrażanie i skuteczność dyrektywy na przestrzeni czasu. W 2015 r. pomyślnie zakończono ocenę dyrektywy 2000/59/WE⁽⁴⁾ w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej. W ocenie skupiono się na takich kwestiach, jak znaczenie, skuteczność, efektywność, europejska wartość dodana i spójność dyrektywy, oraz wykazano, że w ramach wykonywania określonych kluczowych aspektów i wymagań dyrektywy państwa członkowskie na przestrzeni lat opracowały różne wykładnie i praktyki, w szczególności w odniesieniu do obowiązkowego odprowadzania odpadów wytwarzanych przez statki (art. 7), stosowania wyłączeń (art. 9) i przygotowania planów odbioru i zagospodarowania odpadów (art. 5). W ocenie stwierdzono, że wspomniane różnice w interpretacji i wykonaniu ograniczają skuteczność dyrektywy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 332 z 28.12.2000, s. 81.

⁽²⁾ COM(2009) 8, „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”.

⁽³⁾ Decyzja nr 1386/2013/UE w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.

⁽⁴⁾ Ocena ex post dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku, sprawozdanie końcowe (Panteia/PwC, maj 2015 r.), dostępne na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>.

Niniejsze zawiadomienie Komisji odzwierciedla stosowaną przez nią wykładnię niektórych przepisów dyrektywy zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym i prawem Unii ⁽⁵⁾. W związku z tym niniejsze zawiadomienie ma na celu zapewnienie państwom członkowskim wytycznych dotyczących sposobu interpretacji i wdrożenia tych przepisów. Jego celem nie jest zmiana dyrektywy ani naruszenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni.

2. PORTOWE URZĄDZENIA DO ODBIORU ODPADÓW

2.1. Odpowiedniość

W art. 4 dyrektywy wymaga się, aby państwa członkowskie zapewniały dostępność portowych urządzeń do odbioru odpadów „odpowiednich do potrzeby statków zwykle korzystających z portu, bez powodowania niepotrzebnych opóźnień dla statków”. Na potrzeby określenia takiej odpowiedniości dyrektywa zawiera odniesienie do zdolności przyjęcia rodzajów oraz ilości odpadów wytwarzanych przez statki oraz pozostałości ładunku ze „statków zwykle korzystających z portu”, uwzględniając:

- potrzeby operacyjne korzystających z portu,
- rozmiar oraz lokalizację geograficzną portu,
- typ statków zawijających do portu,
- wyłączenia przewidziane w art. 9.

Pojęcie „odpowiedniości” zostało rozwinięte na szczeblu międzynarodowym ⁽⁶⁾ oraz regionalnym ⁽⁷⁾. Wyjaśniając różne aspekty odpowiedniości urządzeń, Komisja wzięła pod uwagę wytyczne przedstawione przez te organizacje.

Odpowiedniość dotyczy z jednej strony warunków operacyjnych, tj. dostosowania do potrzeb statków zwykle korzystających z portów i nieutrudniania statkom korzystania z urządzeń, oraz z drugiej strony ekologicznego zarządzania urządzeniami.

Jeżeli chodzi o niezbędne warunki operacyjne, Komisja podkreśla, że samo zapewnienie urządzeń nie musi oznaczać, że są one odpowiednie. Zła lokalizacja, skomplikowane procedury, ograniczona dostępność i nieracjonalnie wysokie koszty świadczonych usług to czynniki, które mogą zniechęcić do korzystania z urządzeń do odbioru odpadów. Aby portowe urządzenie do odbioru odpadów zostało uznane za odpowiednie, powinno być ono dostępne podczas zacamowania statku w porcie, mieć dogodną lokalizację i być łatwe w użyciu, przyjmować wszystkie rodzaje odpadów odprowadzanych zwykle do portu i kosztować tyle, aby nie zniechęcało to użytkowników ⁽⁸⁾. Jednocześnie Komisja podkreśla, że zarówno rozmiar, jak i lokalizacja geograficzna portu mogą ograniczyć techniczne i racjonalne możliwości w zakresie odbioru i gospodarowania odpadami.

Ponadto, aby spełnić kryteria efektywności środowiskowej i przyczynić się do poprawy środowiska morskiego, urządzenie musi umożliwić ostateczne odprowadzenie odpadów pochodzących ze statków w sposób ekologiczny. Zgodnie z dyrektywą w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów odpady wytwarzane przez statki i pozostałości ładunku uznaje się za odpady w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów). W związku z tym art. 12 lit. g) zawiera wymóg, aby oczyszczanie, uzdatnianie lub odprowadzanie odpadów wytwarzanych przez statki oraz pozostałości ładunku odbywało się zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów oraz innymi odpowiednimi aktami prawnymi Unii dotyczącymi odpadów.

⁽⁵⁾ Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego udostępnia dodatkowe wytyczne techniczne i najlepsze praktyki opracowane w państwach członkowskich w zakresie stosowania przedmiotowej dyrektywy jako części „Zaleceń technicznych dotyczących dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku”.

⁽⁶⁾ Głównie w kontekście Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), w szczególności: w rezolucji MEPC.83(44) (Wytyczne do zapewnienia odpowiedniej wielkości portowych urządzeń do odbioru odpadów, 2000), rezolucji MEPC.1/Circ.834 (Skonsolidowane wytyczne dotyczące portowych urządzeń do odbioru odpadów), kompleksowym podręczniku na temat portowych urządzeń do odbioru odpadów (Comprehensive Manual on port reception facilities, publikacja IMO 597E), sekcja 2.3.1; wytycznych opracowanych przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO): norma ISO 16304 (2013), Organizacja i zarządzanie portowymi urządzeniami do odbioru odpadów.

⁽⁷⁾ Głównie w kontekście Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, HELCOM: Interim guidance on technical and operational aspects of sewage delivery to port reception facilities (2013), rozdział 6.

⁽⁸⁾ Sekcja 3 rezolucji MEPC.83(44), Wytyczne do zapewnienia odpowiedniej wielkości portowych urządzeń do odbioru odpadów, 2000.

⁽⁹⁾ Art. 2 dyrektywy 2000/59/WE w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów.

⁽¹⁰⁾ Która zastępuje dyrektywę 2006/12/WE, zastępującą z kolei dyrektywę Rady 75/442/EWG.

Zasady bezpiecznej dla środowiska gospodarki odpadami określono także w Międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (konwencja bazylejska), której muszą przestrzegać strony konwencji. W art. 4 ust. 2 lit. b) konwencji bazylejskiej określono, że „każda strona podejmie odpowiednie środki w celu zapewnienia, w możliwie najszerszym zakresie, dostępności do właściwych i odpowiednio zlokalizowanych urządzeń służących do usuwania odpadów niebezpiecznych i innych odpadów w sposób bezpieczny dla środowiska, niezależnie od miejsca ich lokalizacji na terytorium strony”. Komisja uważa, że chociaż konwencja nie ma zastosowania do odpadów wytwarzanych podczas użytkowania statku⁽¹⁾, zaczyna mieć zastosowanie po dostarczeniu odpadów do portowego urządzenia do odbioru odpadów, a urządzenie musi być zarządzane w taki sposób, aby umożliwić przestrzeganie zasad zapisanych w tej konwencji⁽²⁾ i we wspólnotowych przepisach UE dotyczących odpadów⁽³⁾.

Artykuł 4 ust. 3 dyrektywy zawiera wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły procedury, zgodnie z procedurami uzgodnionymi przez IMO, dotyczącymi przedstawienia państwu portu informacji o domniemanych nieprawidłowościach w działaniu portowych urządzeń do odbioru odpadów. Ponadto zgodnie z art. 12 lit. f) państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby Komisji dostarczono kopie tych zarzutów.

2.2. Plany odbioru i zagospodarowania odpadów

Podstawowym elementem dyrektywy w kontekście zapewnienia odpowiednich portowych urządzeń do odbioru odpadów jest obowiązek opracowania i monitorowania planów odbioru i zagospodarowania odpadów we wszystkich portach w celu odbioru i zagospodarowania odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku. Plan odbioru i zagospodarowania odpadów stanowi jeden z głównych mechanizmów wdrażania na poziomie portu wymagań zawartych w dyrektywie. Aby sporządzić plan, właściwe organy muszą w pierwszej kolejności oszacować potrzeby statków (zwykle) przybywających do portu zgodnie ze swoimi kompetencjami, a następnie podjąć odpowiednie środki w celu zaspokojenia tych potrzeb. Zgodnie z art. 5 dyrektywy wymaga się, aby taki plan tworzono i wykonywano dla każdego portu po konsultacji z odpowiednimi stronami, uwzględniając wymagania art. 4, 6, 7, 10 oraz 12.

2.2.1. Elementy obowiązkowe

Szczegółowe wymagania dotyczące planów odbioru i zagospodarowania odpadów określono w załączniku I do dyrektywy. W planie odbioru i zagospodarowania odpadów należy uwzględnić szeroki zakres kwestii, w tym kwestie, które przyczyniają się do opracowania systemu portowych urządzeń do odbioru odpadów i wykonania planu.

W załączniku I rozróżnia się zbiór kluczowych elementów obowiązkowych, które należy uwzględnić w każdym planie odbioru i zagospodarowania odpadów, oraz zbiór elementów zalecanych. Do elementów obowiązkowych należą opisy urządzeń, procedur odbierania i gromadzenia odpadów, systemu opłat i procedur dotyczących przedstawiania informacji o domniemanych nieprawidłowościach oraz opisy procedur dotyczących konsultacji. Elementy te są częścią informacji, które należy też udostępnić wszystkim użytkownikom portu.

Ponadto lista wymagań obejmuje „ocenę zapotrzebowania na portowe urządzenia do odbioru odpadów”. W opinii Komisji wspomniana ocena powinna opierać się na dostępnych statystykach dotyczących rodzaju i rozmiaru statków zwykle przybywających do portu oraz ilości i rodzajów odpadów odebranych w poprzednich latach⁽⁴⁾. Komisja zauważa, że „opis rodzajów i ilości odpadów wytwarzanych przez statki oraz pozostałości ładunku ze statków odebranych i zagospodarowanych przez port” także wskazano jako element obowiązkowy, który należy włączyć do planu odbioru i zagospodarowania odpadów. Okazało się, że większość planów ocenionych przez Komisję w ciągu ostatnich lat nie zawierała tego opisu. Komisja uważa tę informację za istotną dla właściwej oceny konieczności i odpowiedzialności portowych urządzeń do odbioru odpadów w porcie, co znalazło odzwierciedlenie w planie odbioru i zagospodarowania odpadów.

Ponadto plan odbioru i zagospodarowania odpadów stanowi również ważne narzędzie do stosowania systemu zwracania kosztów, którego ustanowienia wymaga się w art. 8 dyrektywy. Zgodnie z załącznikiem I plan odbioru i zagospodarowania odpadów musi zawierać opis systemu opłat. Informacja ta powinna zostać podana do wiadomości publicznej i być przedmiotem stałych konsultacji.

2.2.2. Zakres stosowania: Porty, które muszą posiadać plan odbioru i zagospodarowania odpadów

Dyrektywa zawiera wymóg opracowania odpowiedniego planu odbioru i zagospodarowania odpadów dla każdego portu, który definiuje się jako „miejsce lub obszar geograficzny uzbrojony w udogodnienia i urządzenia przeznaczone głównie do przyjmowania statków, włączając w to kutry rybackie oraz łodzie rekreacyjne”⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Art. 1 ust. 4 konwencji bazylejskiej – „klauzula wyłączenia”.

⁽²⁾ Analiza prawna konwencji bazylejskiej, NEP/CHW.11/INF/22, <http://www.basel.int/implementation/LegalMatters/Ships/tabid/2405/Default.aspx>.

⁽³⁾ W szczególności w rozporządzeniu (WE) 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów wykonującym konwencję bazylejską w prawie Unii i odnoszącym się do różnych wytycznych w sprawie bezpiecznej dla środowiska gospodarki odpadami określonych w załączniku VIII do tego rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Sekcja 2.3.1 Kompleksowego podręcznika IMO na temat portowych urządzeń do odbioru odpadów.

⁽⁵⁾ Art. 2 lit. h).

Do portów objętych zakresem stosowania dyrektywy zalicza się porty zwykle przyjmujące statki objęte zakresem dyrektywy⁽¹⁶⁾, a mianowicie wszystkie statki wpływające lub działające w porcie państwa członkowskiego, z wyjątkiem jakichkolwiek okrętów wojennych, okrętów pomocniczych marynarki wojennej lub innych statków pozostających własnością państwa lub przez nie wykorzystywanych, tylko dla rządowych celów niehandlowych⁽¹⁷⁾. Kutry rybackie i łodzie rekreacyjne również są objęte zakresem stosowania dyrektywy, a w rezultacie także porty przyjmujące te statki.

Biorąc zatem pod uwagę zakres stosowania dyrektywy, plany odbioru i zagospodarowania odpadów dotyczące dużych portów handlowych mogą znacząco różnić się pod względem szczegółów i zakresu od planów dotyczących małych portów rybackich lub przystani. Niektóre z pozycji wymienionych w załączniku I mogą mieć jedynie częściowe zastosowanie do mniejszych portów o ograniczonych strumieniach odpadów lub wysoce wyspecjalizowanych usługach żeglugi. Komisja jest zdania, że to, co można uznać za „właściwe” w odniesieniu do portu, będzie zależało od jego wielkości, lokalizacji geograficznej i rodzaju prowadzonej w nim działalności; czynniki te decydują również o poziomie szczegółowości wymaganym dla każdego planu.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy plan odbioru i zagospodarowania odpadów może mieć charakter regionalny. Dotyczy to przypadków, gdy plan odbioru i zagospodarowania odpadów sporządza się dla wielu portów, łącząc podstawowe elementy w jeden plan regionalny. Planowanie gospodarowania odpadami w porcie na podstawie uzgodnień regionalnych może być dobrym rozwiązaniem, jeżeli prowadzone jest w sposób zniechęcający statki do zrzucania odpadów do morza. Przy sporządzaniu takich planów regionalnych należy dopilnować, aby pojemność do składowania odpadów powstających na statku umożliwiała zatrzymanie odpadów na statku między portami zawinięcia zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy. Takie planowanie wymaga ścisłej współpracy między państwami członkowskim z tego samego regionu⁽¹⁸⁾.

W przypadku sporządzania planu regionalnego obejmującego więcej niż jeden port oraz wykonywania go w kontekście regionalnym udział każdego portu powinien być proporcjonalny do prowadzonej w nim wymiany handlowej. We wszystkich przypadkach potrzebę oraz dostępność portowych urządzeń do odbioru odpadów określa się oddzielnie dla każdego portu.

2.2.3. Konsultacje z odpowiednimi stronami

W art. 5 ust. 1 dyrektywy zawarto szczegółowy wymóg prowadzenia konsultacji z odpowiednimi stronami, w szczególności użytkownikami portów (lub ich przedstawicielami), przy sporządzaniu i wykonywaniu planu odbioru i zagospodarowania odpadów. Procedura konsultacji, którą także zalicza się do podstawowych wymagań określonych w załączniku I, umożliwia organom portowym zrozumienie i zaspokojenie potrzeb ich użytkowników. Komisja uważa, że konstruktywny dialog między organem portowym, przedsiębiorcami zajmującymi się odpadami, użytkownikami portów i innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak organizacje ekologiczne, ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania systemu, w szczególności dla ustanowienia urządzeń odpowiednich do potrzeb statków zwykle korzystających z portu. Oceniając strumienie odpadów wytwarzanych przez statki, które mogą wystąpić w porcie, w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami, osoba przygotowująca plan może opracować odpowiedni plan odbioru i zagospodarowania odpadów poprzez właściwą analizę tych danych.

Konsultacje, o których mowa w art. 5 ust. 1, zdefiniowano bardziej szczegółowo w załączniku I. Chociaż art. 5 dotyczy tylko konsultacji w sprawie przygotowania nowego planu odbioru i zagospodarowania odpadów, załącznik I do dyrektywy odnosi się do „stałych” konsultacji. Uwzględniając szczegółowe wymagania dotyczące planów odbioru i zagospodarowania odpadów, Komisja jest zdania, że konsultacje, do których odniesiono się w art. 5 ust. 1, należy rozumieć jako konsultacje między państwami członkowskimi i odpowiednimi stronami zarówno *podczas* wstępnego przygotowywania planów, jak i *po* ich przyjęciu, co stanowi także podstawę do przeprowadzenia oceny i (ponownego) zatwierdzenia tych planów.

2.2.4. Ocena, zatwierdzanie i monitorowanie

Zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie muszą ocenić i zatwierdzić plany odbioru i zagospodarowania odpadów, monitorować ich realizację oraz zapewnić ich ponowne zatwierdzenie co najmniej co trzy lata oraz po każdym znaczących zmianach w działalności portu.

— Ocena i zatwierdzanie:

Podczas oceny właściwe organy powinny rozpatrzyć przedłożony plan odbioru i zagospodarowania odpadów pod kątem wymagań zawartych w załączniku I do dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów. Jeżeli którykolwiek z obowiązkowych punktów załącznika I nie został odpowiednio uwzględniony, plan odbioru i zagospodarowania odpadów nie powinien zostać zatwierdzony, a organy portowe powinny otrzymać uzasadnienie w celu natychmiastowego sprostowania nierozstrzygniętych kwestii.

⁽¹⁶⁾ Art. 3 lit. b).

⁽¹⁷⁾ Art. 3 lit. a).

⁽¹⁸⁾ Wytyczne IMO do zapewnienia odpowiedniej wielkości portowych urządzeń do odbioru odpadów, pkt 5.15.

Porty powinny przeprowadzać gruntowny przegląd swoich planów odbioru i zagospodarowania odpadów co trzy lata i po „znaczących zmianach” w działaniu portu. W tym kontekście pojawia się pytanie, jaki rodzaj zmian w porcie należy uznać za „znaczący”. Komisja uważa, że znaczące zmiany mogą obejmować istotny wzrost lub spadek strukturalny liczby lub rodzajów statków, rozwój nowej infrastruktury w porcie, zmianę w udostępnianiu portowych urządzeń do odbioru odpadów lub nowe techniki oczyszczania na pokładzie statku.

— Monitorowanie:

Chociaż w dyrektywie nie określono szczegółowo, w jaki sposób powinno odbywać się monitorowanie wykonania planów, Komisja uważa, że skuteczne monitorowanie jest kluczowe dla zapewnienia odpowiedniego wykonania planu i wymaganego funkcjonowania portowych urządzeń do odbioru odpadów. Celem monitorowania będzie kontrola i zapewnienie funkcjonowania systemu w praktyce zgodnie z zatwierdzonym planem odbioru i zagospodarowania odpadów. Monitorowanie procesu wykonania planów powinno obejmować inspekcję *ad hoc* w odniesieniu do każdego portu odbywającą się co najmniej raz na trzy lata w celu dostosowania do konieczności dokonywania okresowego ponownego zatwierdzenia. Inspekcje powinny być częstsze, jeżeli otrzymuje się regularne skargi dotyczące nieprawidłowości w działaniu portowych urządzeń do odbioru odpadów w dowolnym danym porcie. Komisja przyznaje, że inspekcja urządzeń portowych często należy do obowiązków innych organów egzekwowania prawa i jest prowadzona w oparciu o inne ramy prawne niż te mające zastosowanie do inspekcji na pokładzie statku. W tym względzie Komisja podkreśla znaczenie zintegrowanych ram monitorowania portowych urządzeń do odbioru odpadów, jak przewidziano w art. 12, oraz znaczenie dobrej współpracy między organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa zaangażowanymi w monitorowanie stosowania dyrektywy.

2.2.5. Zgłaszanie nieprawidłowości

Oprócz przejrzystych procedur konsultacji, kluczowe dla usprawnienia działania portowych urządzeń do odbioru odpadów są skuteczne procedury informowania o domniemanych nieprawidłowościach. Na podstawie art. 4 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie muszą ustanowić procedury – zgodnie z procedurami uzgodnionymi przez IMO – na potrzeby przedstawiania portowi macierzystemu informacji o domniemanych nieprawidłowościach w działaniu portowych urządzeń do odbioru odpadów. W załączniku I wymaga się, aby procedury te były włączane do planu odbioru i zagospodarowania odpadów i udostępniane wszystkim użytkownikom portu.

Ponieważ procedury informowania należy dostosować do procedur IMO, Komisja uznaje za stosowne wykorzystanie do tego celu wzoru sprawozdawczego IMO⁽¹⁹⁾. Powiadomienia należy dokonać możliwie najszybciej po wypełnieniu wzoru sprawozdawczego i powinno ono zawierać kopię sprawozdania kapitana wraz z całą dokumentacją potwierdzającą. Kluczowe jest również wdrożenie procedur krajowych, aby zapewnić otrzymanie przez Komisję kopii zarzutów dotyczących nieodpowiednich portowych urządzeń do odbioru odpadów, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. f) dyrektywy.

3. ODPROWADZANIE ODPADÓW WYTWARZANYCH PRZEZ STATKI

3.1. Główne zasady obowiązkowego odprowadzania

Artykuł 7 jest jednym z kluczowych artykułów dyrektywy przyczyniającym się do osiągnięcia jej ogólnego celu, jakim jest ograniczenie zrzutów odpadów wytwarzanych przez statki do morza oraz zwiększenie ochrony środowiska morskiego. W artykule nakłada się ogólną zasadę, aby kapitan statku zawijającego do portu UE „odprowadzał wytworzone przez statek odpady do urządzenia do odbioru odpadów” przed opuszczeniem tego portu.

Istnieje tylko jeden wyjątek od tej zasady obowiązkowego odprowadzania, tj. gdy na podstawie obowiązkowego formularza zgłoszeniowego można ustalić, że statek ma wystarczającą pojemność do składowania wszystkich wytwarzanych przez niego odpadów. W tym sensie dyrektywa wykracza poza zobowiązania zawarte w konwencji MARPOL, w ramach której wymagane jest tylko udostępnianie odpowiednich portowych urządzeń do odbioru odpadów, ale nie nakłada się obowiązku stosowania tych urządzeń wykraczającego poza zastosowanie wyraźnie określone w normach zrzutów⁽²⁰⁾. W odniesieniu do pozostałości ładunku przepisy dyrektywy są ściśle dostosowane do wymogów konwencji MARPOL, jak przewidziano w art. 10, zgodnie z którym odprowadzanie pozostałości ładunku do portowego urządzenia do odbioru odpadów odbywa się zgodnie z postanowieniami konwencji MARPOL.

3.2. Obowiązkowe odprowadzanie wszystkich odpadów

Artykuł 7 ust. 1 zawiera wymóg, zgodnie z którym kapitan statku zawijającego do portu UE przed opuszczeniem portu odprowadza odpady wytworzone przez statek do portowego urządzenia do odbioru odpadów.

Odpady wytwarzane przez statki określono jako „wszelkie odpady, włączając w to ścieki, oraz pozostałości inne niż pozostałości ładunku, które wytwarzane są podczas użytkowania statku i objęte są zakresem załączników I, IV i V do konwencji MARPOL, oraz odpady związane z ładunkami zdefiniowanymi w wytycznych dla realizacji załącznika V do konwencji MARPOL”⁽²¹⁾. Jeżeli chodzi o pozostałości ładunku, Komisja zauważa, że nie są one objęte ogólnym wymogiem odprowadzania przewidzianym w art. 7, ale należy je odprowadzać zgodnie z postanowieniami konwencji MARPOL, o których mowa w art. 10.

⁽¹⁹⁾ MEPC.1/Circ.834, załącznik, dodatek 1.

⁽²⁰⁾ Normy dotyczące zrzutów odpadów wytworzonych przez statek do morza zawarto w odpowiednich załącznikach do konwencji MARPOL i określono w nich ilości i warunki, na jakich takie zrzuty są dozwolone.

⁽²¹⁾ Art. 2 lit. c).

Pojawiły się pytania, czy odpady, które mogą być legalnie zrzucone do morza zgodnie z normami i warunkami zrzutów zawartymi w konwencji MARPOL, mogą być zwolnione z obowiązku odprowadzania. Jest to szczególnie istotne w przypadku ścieków, w odniesieniu do których postanowienia konwencji MARPOL dopuszczają możliwość zrzutu do morza, o ile spełnione są określone warunki ⁽²²⁾.

W tym kontekście Komisja zauważa, że jednym z celów uwzględnionych przy przyjmowaniu omawianej dyrektywy było wdrożenie konwencji MARPOL ⁽²³⁾. Ponadto Komisja przyznaje, że w załączniku II do dyrektywy ⁽²⁴⁾ przewidziano odstępstwo od obowiązku powiadomienia w odniesieniu do ścieków, które można legalnie zrzucić do morza na mocy załącznika IV do konwencji MARPOL ⁽²⁵⁾. Jednocześnie Komisja podkreśla, że ogólny wymów odprowadzania należy interpretować w świetle celów dyrektywy dotyczących ograniczenia zrzutów odpadów wytwarzanych przez statki do morza i zwiększenia ochrony środowiska morskiego. W związku z tym Komisja jest zdania, że odpady, które zgodnie z konwencją MARPOL można zrzucić do morza, nie mogą być automatycznie zwolnione z obowiązku odprowadzania określonego w dyrektywie. W tym względzie ważne jest, aby pamiętać, że ścieki nie są wyłączone ze stosowania art. 8 dotyczącego opłat za odpady wytwarzane przez statki.

W odniesieniu do obowiązkowego odprowadzania, o którym mowa w art. 7, postawiono dodatkowo pytania dotyczące kwestii, czy odpady pochodzące z działalności remontowej statku należą do zakresu kategorii odpadów wytwarzanych przez statki oraz, jeżeli tak, czy należy je odprowadzać do portowego urządzenia do odbioru odpadów. W szczególności argumentowano, że takie odpady kwalifikowałyby się jako „odpady eksploatacyjne” objęte zakresem stosowania załącznika V do konwencji MARPOL, które określono jako „odpady stałe (także szlam) nieobjęte w innych załącznikach, które są zbierane na statku w trakcie normalnej obsługi lub eksploatacji statku lub używane do prac przeładunkowych lub sztauowania ładunku” ⁽²⁶⁾.

Zdaniem Komisji odpady pochodzące z działalności remontowej w dokach do remontu statków nie powinny być uznawane za „odpady wytwarzane przez statki” w rozumieniu dyrektywy, ponieważ nie są objęte zakresem stosowania załącznika V do konwencji MARPOL. Definicja „odpadów eksploatacyjnych” zawarta w załączniku V do konwencji MARPOL, a w szczególności odniesienie do „normalnej obsługi lub eksploatacji statku”, wyklucza odpady pochodzące z działalności remontowej statku prowadzonej w stocznich remontowych. W rezultacie odpady pochodzące z takiej działalności będą stanowiły wspólną odpowiedzialność statku i stoczni remontowej, które powinny poczynić niezbędne uzgodnienia dotyczące odprowadzania i dalszego obchodzenia się z odpadami, w pełni przestrzegając wymogów określonych w prawie Unii w odniesieniu do odpadów ⁽²⁷⁾.

3.3. Wystarczająca pojemność do składowania

Aby zmniejszyć obciążenie statków w zakresie obowiązku odprowadzania odpadów w każdym porcie w przypadkach, w których ilość odpadów znajdujących się na pokładzie statku nie doprowadzi do potencjalnych zrzutów do morza, w art. 7 ust. 2. przewidziano wyjątek od wymogu obowiązkowego odprowadzania odpadów, stanowiąc, że statek:

„[...] może kontynuować podróż do następnego portu zawinięcia bez odprowadzenia wytworzonych przez statek odpadów, jeżeli z informacji dostarczonych zgodnie z art. 6 oraz załącznikiem II wynika, iż posiada wystarczającą pojemność do składowania odpadów powstających na jego pokładzie, które już powstały i dalej będą powstawać podczas zamierzonej podróży statku, aż do portu odprowadzenia”.

Komisja podkreśla, że w art. 7 ust. 2 dyrektywy ustanowiono wyjątek od wymogu obowiązkowego odprowadzania odpadów oraz że należy go interpretować w sposób zawężony.

Aby precyzyjnie określić dostępną wystarczającą pojemność do składowania odpadów na pokładzie statku, należy zwerfikować informacje przedstawione w powiadomieniu dotyczącym odpadów wymaganym na mocy art. 6 i załącznika II. Zgodnie z art. 6 dyrektywy kapitan statku (innego niż kuter rybacki lub łódź rekreacyjna) udającego się do portu UE ma obowiązek wypełnić formularz zgłoszeniowy zawarty w załączniku II do dyrektywy i powiadomić o tym właściwy organ w państwie członkowskim, w którym znajduje się następny port zawinięcia. Załącznik II zawiera szczegółowy wykaz informacji, jakie należy przekazać, w tym tabelę z różnymi kategoriami odpadów i pozostałości ładunku odprowadzanych w poprzednim porcie ⁽²⁸⁾, a także odpadów, jakie należy odprowadzić lub pozostawić na pokładzie, wskazując maksymalną pojemność składowania w procentach.

⁽²²⁾ W ramach konwencji MARPOL zezwala się również na zrzut innych rodzajów odpadów wytwarzanych przez statki. Normy zrzutów dotyczące odpadów wskazanych w załączniku I i załączniku V są jednak coraz bardziej restrykcyjne i pozwalają na zrzut do morza jedynie bardzo małych ilości odpadów wskazanych w załączniku I i kilku kategoriach odpadów wskazanych w załączniku V, o ile spełnione są określone warunki.

⁽²³⁾ Zob. motyw 3 dyrektywy 2000/59/WE.

⁽²⁴⁾ Dyrektywa Komisji 2007/71/WE zmieniająca załącznik II do dyrektywy 2000/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku.

⁽²⁵⁾ Prawidło 11 w załączniku IV do konwencji MARPOL.

⁽²⁶⁾ Prawidło 1.12 w załączniku V do konwencji MARPOL.

⁽²⁷⁾ W szczególności dyrektywa ramowa w sprawie odpadów.

⁽²⁸⁾ Załącznik II do dyrektywy 2000/59/WE został zmieniony dyrektywą Komisji (UE) 2015/2087 z dnia 18 listopada 2015 r. w celu włączenia do tabeli informacji, które należy przekazać, rodzajów i ilości odpadów odprowadzonych w poprzednim porcie zawinięcia.

Aby określić, czy w świetle nadchodzącej podróży statek ma wystarczającą pojemność do składowania odpadów, istotne jest również uwzględnienie ilości odpadów, jaka prawdopodobnie zostanie wytworzona na pokładzie statku w okresie między wyjściem z portu a zawinięciem do następnego portu zawinięcia. Czynniki wpływające na wytwarzanie odpadów przez statek są zarówno statyczne (rodzaj statku, rok produkcji statku, moc głównego silnika itp.), jak i bardziej zmienne (ilość ładunku na pokładzie, warunki podróży, planowanie trasy, liczba pasażerów na pokładzie itp.). Istnieje również szereg czynników, które w znaczącym stopniu przyczyniają się do ograniczenia odpadów na pokładzie, w tym recykling odpadów, spalanie odpadów na pokładzie, stosowanie oleju żeglugowego typu diesel, i które również należy uwzględnić przy ustalaniu, czy statek ma wystarczającą pojemność do składowania odpadów.

Jeżeli chodzi o różne sposoby przetwarzania każdego strumienia odpadów, uwzględniając fakt, że w ramach powiadomienia, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy, wymaga się dostarczenia wiadomości na temat każdego rodzaju odpadów wraz z maksymalną pojemnością składowania i ilością odpadów zatrzymanych na statku w odniesieniu do każdego rodzaju odpadów, Komisja jest zdania, że należy przeprowadzić ocenę pojemności składowania w odniesieniu do każdego rodzaju odpadów. W efekcie, jeżeli w ujęciu ogólnym statek ma wystarczającą pojemność do składowania, ale w odniesieniu do jednego lub kilku rodzajów odpadów statek nie ma takiej pojemności, statek nie uzyska zezwolenia na kontynuowanie podróży do następnego portu zawinięcia.

3.4. Docelowy port odprowadzenia odpadów

Artykuł 7 ust. 2 odnosi się do docelowego „portu odprowadzania odpadów”. Należy określić, czy „docelowy port odprowadzania odpadów” należy rozumieć jako „następny port zawinięcia”.

Komisja przypomina, że system przewidziany w art. 7 ust. 2 jest systemem międzyportowym. Artykuł 7 ust. 2 akapit pierwszy odnosi się do pozwolenia na kontynuację podróży statku do „następnego portu zawinięcia”. Na podstawie tych informacji właściwy organ ocenia, czy pokład statku ma wystarczającą pojemność do składowania wszystkich odpadów wytworzonych przez statek, aby uniknąć ryzyka zrzutów do morza w drodze do następnego portu zawinięcia. Informacje te przedstawia się również w powiadomieniu przekazywanym portowi zawinięcia przed przybyciem statku, aby port mógł udostępnić portowe urządzenia do odbioru odpadów odpowiadające potrzebom statku. Zakresem zezwolenia portu zawinięcia, o którym mowa w art. 7 ust. 2, może być objęty statek kontynuujący podróż jedynie do następnego portu zawinięcia, ale zakres ten nie wykracza poza ten port. W ramach tej logiki „port odprowadzania odpadów”, o którym mowa w art. 7 ust. 2, należy rozumieć jako „następny port zawinięcia”, ponieważ to organy następnego portu zawinięcia oceniają, czy dany statek może kontynuować podróż do innego portu, uwzględniając dostępną pojemność do składowania.

Artykuł 7 ust. 2 stanowi, że „jeśli istnieją właściwe powody, aby twierdzić, że odpowiednie urządzenia nie są dostępne w docelowym porcie odprowadzenia odpadów lub port ten jest nieznan i występuje ryzyko, że odpady zostaną zrzucone do morza, państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki celem zapobieżenia zanieczyszczeniu środowiska morskiego, jeśli to konieczne, przez żądanie odprowadzenia odpadów”.

Właściwe organy będą zatem musiały ocenić sytuację w docelowym porcie odprowadzania odpadów, a w szczególności będą musiały ocenić, czy w porcie dostępne są odpowiednie portowe urządzenia do odbioru odpadów. Komisja zauważa, że może się to okazać trudne w przypadku, gdy docelowy port odprowadzania odpadów znajduje się poza UE lub jest nieznan.

Chociaż stosowanie art. 7 ust. 2 może być monitorowane w portach UE w ramach „systemu międzyportowego” oraz wspierane przez system informacji i monitorowania opracowany zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy (zob. sekcja 3.5.2 poniżej), nie będzie to miało miejsca w przypadku, gdy następny port zawinięcia znajduje się poza UE. W odniesieniu do statków kierujących się do portów poza UE Komisja uważa zatem, że sprawą najwyższej wagi jest przeprowadzanie przez właściwe organy kontroli wystarczającej pojemności do składowania na pokładzie przed wydaniem zezwolenia na opuszczenie przez ten statek portu z odpadami na pokładzie oraz – w przypadku gdy dostępne są stosowne informacje – przeprowadzanie kontroli dostępności portowych urządzeń do odbioru odpadów w bazie danych GISIS Międzynarodowej Organizacji Morskiej⁽²⁹⁾.

3.5. Monitorowanie i przestrzeganie przepisów

3.5.1. Monitorowanie

Państwa członkowskie są zobowiązane do odpowiedniego przeanalizowania informacji przekazanych przez statek w formularzu zgłoszeniowym dotyczącym odpadów⁽³⁰⁾. Analiza ta powinna pozwolić organom na zorganizowanie odpowiednich portowych urządzeń do odbioru odpadów, które mają być dostarczone statkom, a także powinna pozwolić na monitorowanie odprowadzania odpadów, w tym na ocenę pojemności do składowania.

⁽²⁹⁾ Stosowanie Światowego Zintegrowanego Systemu Informacji Żeglugowej (GISIS) Międzynarodowej Organizacji Morskiej może zapewnić informacje na temat portowych urządzeń do odbioru odpadów dostępnych w różnych portach: <https://gisis.imo.org/Public/Default.aspx>.

⁽³⁰⁾ Art. 12 lit. d).

Jak wykazała ocena Komisji, obecnie w państwach członkowskich na potrzeby zezwolenia na opuszczenie portu przez statek z odpadami wytwarzanymi przez statki pozostającymi na jego pokładzie stosuje się zarówno procedurę wydawania aktywnej, jak i pasywnej zgody:

- aktywna zgoda – po odpowiedniej analizie formularza zgłoszeniowego dotyczącego odpadów oraz po przeprowadzeniu oceny wystarczającej pojemności do składowania odpadów na pokładzie, statki otrzymują wyraźną pisemną zgodę na opuszczenie portu. Dokonuje się tego za pomocą certyfikatu lub zwykłej wiadomości, które zostają przekazane statkowi i które należy przechowywać na pokładzie statku, lub
- pasywna zgoda – interwencję przewiduje się jedynie wtedy, gdy po odpowiedniej analizie powiadomienia dotyczącego odpadów lub w przypadku braku powiadomienia istnieją powody, aby uważać, że statek nie spełnia wymogu obowiązkowego odprowadzania odpadów zawartego w dyrektywie. Zostanie przeprowadzona inspekcja portowych urządzeń do odbioru odpadów i jeżeli okaże się, że statek ma niewystarczającą pojemność składowania odpadów na pokładzie, zostanie poproszony o odprowadzenie odpadów przed wyjściem z portu. We wszystkich innych przypadkach statek otrzyma pozwolenie na kontynuowanie podróży do następnego portu zawinięcia bez wyraźnej zgody otrzymanej od organów na piśmie lub w formacie elektronicznym.

Ani art. 7 ust. 2, ani art. 11, ani art. 12 ust. 1 lit. d) nie zawierają wymogu wydania statkowi jednoznacznej zgody na kontynuowanie podróży do następnego portu zawinięcia. W związku z tym Komisja uważa, że w ramach dyrektywy dozwolona jest zarówno procedura wydawania aktywnej, jak i pasywnej zgody.

3.5.2. System informacji i monitorowania

Aby pomóc państwom członkowskim zidentyfikować statki, które nie odprowadziły swoich odpadów w sposób zgodny z dyrektywą, w dyrektywie przewidziano opracowanie odpowiedniego systemu informacji i monitorowania.

Komisja podjęła się opracowania tego systemu w ramach pomocy istniejącego systemu SafeSeaNet ustanowionego na mocy dyrektywy 2002/59/WE ustanawiającej wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylającej dyrektywę Rady 93/75/EWG⁽³¹⁾ oraz dąży do połączenia systemu ze specjalnym modułem sprawozdawczości i monitorowania w ramach bazy danych dotyczącej kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (THETIS) obsługiwanej przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego.

Od dnia 1 czerwca 2015 r. elektroniczne zgłaszanie przez jeden krajowy punkt kontaktowy⁽³²⁾ stało się obowiązkowe w odniesieniu do powiadomień dotyczących odpadów wysyłanych z wyprzedzeniem, a zgłoszenia takie są przedmiotem wymiany między organami krajowymi za pośrednictwem SafeSeaNet⁽³³⁾. W tym celu w ramach dyrektywy 2010/65/UE opracowano komunikat elektroniczny dotyczący odpadów jako część zasad biznesowych na potrzeby wykonania komunikatu. Państwa członkowskie i Komisja uzgodniły również, że za pośrednictwem SafeSeaNet należy przekazywać informacje dotyczące statków, które nie odprowadziły wytworzonych przez siebie odpadów ani pozostałości ładunku⁽³⁴⁾. Komisja oczekuje, że system ten będzie wsparciem dla państw członkowskich w zakresie właściwego wykonania dyrektywy, a także dla przemysłu dzięki dostarczaniu skutecznych zawiadomień i ograniczeniu czasu oczekiwania w porcie.

W tym kontekście Komisja zauważa, że chociaż w ramach powiadomień dotyczących odpadów określonych w załączniku II wymagany jest oficjalny podpis kapitana statku, jeżeli powiadomienie dostarcza się drogą elektroniczną, pisemny podpis na formularzu nie jest wymagany, a dane uwierzytelniające dostawcy danych jako użytkownika będą wystarczające, aby zidentyfikować osobę przekazującą powiadomienie dotyczące odpadów⁽³⁵⁾.

3.5.3. Przestrzeganie przepisów (inspekcje)

W art. 11 określono system inspekcji na podstawie dyrektywy. Co do zasady państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wszystkie statki mogły zostać poddane inspekcji oraz aby przeprowadzana była wystarczająca liczba takich inspekcji. Komisja podkreśla, że ten ogólny wymóg w zakresie inspekcji obejmuje również kutry rybackie i łodzie rekreacyjne. Ponieważ jednak w praktyce kontrolowanie wszystkich statków nieodprowadzających swoich odpadów w portach może nie być możliwe, w dyrektywie przedstawiono określone kryteria wyboru stosowane przy ustalaniu, które statki należy poddać inspekcji.

⁽³¹⁾ Dz.U. L 208 z 5.8.2002, s. 10.

⁽³²⁾ Art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylającej dyrektywę 2002/6/WE (Dz.U. L 283 z 29.10.2010, s. 1).

⁽³³⁾ Jak określono w dyrektywie 2002/59/WE.

⁽³⁴⁾ Zob. „SAFESEANET: Incident Report Guidelines”.

⁽³⁵⁾ Zgodnie z ustaleniami grupy europejskich państw członkowskich ustanowionej na mocy dyrektywy 2010/65/UE, „Waste message – Business Rules”, wersja 0.9, 19 marca 2012 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 lit. a) dyrektywy w procesie wyboru statków, które mają zostać poddane inspekcji, należy zwracać *szczególną uwagę* na statki (inne niż kutry rybackie i łodzie rekreacyjne upoważnione do przewozu nie więcej niż 12 pasażerów), które nie dopełniły obowiązku powiadomienia określonego w art. 6 lub w stosunku do których sprawdzanie informacji dostarczonych przez kapitana dało podstawy do podejrzeń, że statek nie spełnia wymogów dyrektywy.

Jak wynika z art. 11 ust. 2 lit. a), podstawowym narzędziem służącym do wyboru/skierowania statków do inspekcji jest formularz zgłoszeniowy. W tym kontekście Komisja podkreśla potrzebę skutecznej wymiany informacji między właściwymi organami a organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów. Kluczowe są w szczególności następujące przepływy informacji:

- odpowiedni organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów oraz jego inspektorzy muszą mieć natychmiastowy dostęp do powiadomień,
- port powinien niezwłocznie zgłaszać wszelkie niezgodności z dyrektywą, w tym brak powiadomienia lub jego niedostarczenie, do organu podejmującego się przeprowadzenia inspekcji portowych urządzeń do odbioru odpadów,
- właściwy organ w każdym państwie członkowskim powinien:
 - otrzymywać sprawozdania dotyczące niezgodności od portu lub osób trzecich, szczególnie w odniesieniu do statków, które nie spełniają wymogów dyrektywy,
 - powiadomić właściwy organ następnego portu zawinięcia o niedostarczeniu powiadomienia z naruszeniem art. 7 i 10 dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów, aby statek nie otrzymał pozwolenia na opuszczenie tego portu do czasu przeprowadzenia bardziej szczegółowej oceny, zgodnie z art. 11 ust. 2 lit. d).

3.5.3.1. Zakres inspekcji portowych urządzeń do odbioru odpadów:

W dyrektywie wyraźnie zezwala się na prowadzenie działań z zakresu egzekwowania prawa zgodnie z dyrektywą w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu ⁽³⁶⁾. Jednocześnie w dyrektywie jasno stwierdzono, że niezależnie od ram działania inspekcji stosuje się 25-procentowy wymóg inspekcji. Komisja zauważa, że 25-procentowy wymóg inspekcji wynika z poprzedniej dyrektywy w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (dyrektywa 95/21/WE), która obowiązywała w chwili przyjęcia przedmiotowej dyrektywy. W obecnie stosowanym systemie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, wprowadzonym dyrektywą 2009/16/WE, 25-procentowy wymóg inspekcji zastąpiono podziałem obciążeń dotyczących inspekcji, który rozkłada się proporcjonalnie na każde państwo członkowskie, oraz mechanizmem ukierunkowania opartym na ryzyku.

W motywach dyrektywy podkreślono potrzebę podjęcia ukierunkowanych inspekcji w celu sprawdzenia zgodności, a liczba tych inspekcji powinna być wystarczająca, by powstrzymać działania niezgodne z dyrektywą ⁽³⁷⁾. Wspomnianą zasadę ukierunkowanych inspekcji odzwierciedla również ogólny system ustanowiony na podstawie art. 11, w którym kryteria wyboru są oparte na informacjach pozyskanych z powiadomienia lub braku powiadomienia. W związku z tym Komisja uznaje, że zamiast dążyć do osiągnięcia ustalonej wartości docelowej wynoszącej 25 %, w ramach systemu inspekcji przewidzianego w dyrektywie w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów należy również kierować się podejściem opartym na ryzyku, podobnym do podejścia stosowanego w ramach obowiązującej dyrektywy w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu.

Komisja podkreśla jednak, że należy zawsze zapewnić poprawne stosowanie i egzekwowanie dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów, w szczególności spełnienie kryteriów wyboru dotyczących inspekcji, które różnią się od tych stosowanych w ramach dyrektywy w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu. Ponadto ważne jest, aby monitorowaniu i inspekcji poddawane były również statki, od których nie wymaga się przesłania do portu powiadomienia dotyczącego odpadów, w tym podlegające wyłączeniu statki wykonujące regularne połączenia, kutry rybackie i łodzie rekreacyjne (upoważnione do przewozu nie więcej niż 12 pasażerów). W celu zapewnienia zgodności z dyrektywą w art. 11 ust. 3 nakłada się na państwa członkowskie wymóg ustanowienia procedur kontrolnych dotyczących zarówno kutrów rybackich, jak i łodzi rekreacyjnych.

Z drugiej strony statkom, które spełniają wymogi dyrektywy, ale zostają bezpodstawnie opóźnione z powodu niedoskonałości urządzeń do odbioru odpadów, przysługuje również prawo do uzyskania odszkodowania (art. 12 ust. 1 lit. h)).

3.5.3.2. „Wstrzymanie statku” i system wymiany informacji

Jeżeli odpowiedni organ nie jest zadowolony z wyników inspekcji, musi zapewnić, aby statek nie mógł opuścić portu, dopóki nie odprowadzi swoich odpadów. Dyrektywa sama w sobie zapewnia podstawę prawną i warunki „wstrzymania” statku, chociaż – jak wyjaśniono powyżej – ramy, procedury i ogólny system dotyczący wstrzymania statku można stosować na podstawie ram kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, jak wyraźnie przewidziano w art. 11 ust. 2 lit. b). W związku z tym, nawet jeżeli przedmiotowe ramy mogą być takie same, należy odróżnić fakt wstrzymania statku na podstawie dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów od „zatrzymania” statku na podstawie dyrektywy w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu.

⁽³⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz.U. L 131 z 28.5.2009, s. 57).

⁽³⁷⁾ Motyw 18 dyrektywy.

Decyzja o wstrzymaniu statku z powodu niespełnienia wymogów w zakresie odprowadzania odpadów określonych w art. 7 lub 10 może zostać podjęta również na podstawie informacji uzyskanych od poprzedniego portu, stanowiących „wyraźny dowód” nieodprowadzenia odpadów. W takich przypadkach inspektor nie zezwala statkowi na opuszczenie portu do czasu przeprowadzenia bardziej szczegółowej oceny czynników związanych ze spełnieniem przez statek wymogów w zakresie odprowadzania odpadów.

Współpraca między państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania dyrektywy opiera się na skutecznym systemie sprawozdawczości między portami, służącym do wymiany odpowiednich informacji. System taki przewidziano w art. 12 ust. 3 dyrektywy, a Komisja podejmuje się dalszego rozwoju tego systemu oraz włączenia go do istniejących systemów sprawozdawczości danych.

4. WYŁĄCZENIA

4.1. Warunki

Aby uniknąć niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i finansowych dla statków często i regularnie zawijających do tych samych portów, art. 9 uprawnia państwa członkowskie do zwolnienia statków z następujących obowiązków:

- uprzedniego powiadomienia dotyczącego odpadów (art. 6),
- obowiązkowego odprowadzania odpadów wytwarzanych przez statki (art. 7 ust. 1),
- uiszczenia opłaty za odpady (art. 8).

Ze stosowania zasady prawnej interpretacji *a maiore ad minus* wynika, że państwo członkowskie, które może zwolnić statek z wszystkich obowiązków, może zwolnić je również tylko z jednego z nich. Podążając tym tokiem rozumowania, jeżeli państwo członkowskie może wyłączyć statek z obowiązku odprowadzania wszystkich typów odpadów wytwarzanych przez statki, może również wyłączyć statek z obowiązku odprowadzania wyłącznie jednego lub niektórych typów odpadów.

W art. 9 ustanowiono dwa warunki dotyczące umożliwiania wyłączeń, które muszą zostać spełnione łącznie:

- a) statek ma ustalony harmonogram podróży, z częstymi i regularnymi zawinięciami do portów; oraz
- b) istnieją wystarczające dowody uzgodnienia celem zapewnienia odprowadzenia odpadów wytwarzanych przez statki oraz dokonywania opłat w porcie na trasie podróży statku.

Do tej pory jednak warunków tych nie określono wyraźnie na szczeblu UE, zostawiając organom państw członkowskich szeroki zakres swobody w określaniu kluczowych pojęć. W związku z tym systemy wyłączeń różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, co powoduje potrzebę wyjaśnienia pewnych kluczowych pojęć

4.1.1. Statki włączone w ustalony harmonogram podróży, z częstymi i regularnymi zawinięciami do portów

Pojęcie „statków włączonych w ustalony harmonogram podróży, z częstymi i regularnymi zawinięciami do portów” nie zostało dokładniej określone w dyrektywie. Na podstawie zidentyfikowanych najlepszych praktyk w państwach członkowskich ⁽³⁸⁾ Komisja uznaje, że terminy te należy interpretować w następujący sposób:

- ustalony harmonogram podróży: dany statek musi posiadać opublikowany lub planowany rozkład wypłynięć i przybynięć między określonymi portami lub terminalami lub wykonywać powtarzające się ⁽³⁹⁾ przepływy, które stanowią rozpoznawalny harmonogram. Wspomniany harmonogram lub jego odpowiednik może mieć również postać deklaracji harmonogramu rejsów. Należy zauważyć, że harmonogram statku powinien być ustalany z wyprzedzeniem oraz że powinien on pozostać stały przez co najmniej cztery miesiące, aby uwzględnić rejsy sezonowe;
- regularne zawinięcia: statki muszą prowadzić działalność na powtarzających się trasach, przy stałym harmonogramie, wyłącznie między określonymi portami lub terminalami lub odbywać serię rejsów z i do tego samego portu bez przystanków pośrednich;
- częste zawinięcia: statek musi zawijać do portu, w odniesieniu do którego zastosowanie ma wyłączenie, oraz do portu, w którym zrzuca odpady wytwarzane przez statki, przynajmniej raz na dwa tygodnie.

⁽³⁸⁾ W interpretacji uwzględniono definicje stosowane obecnie przez państwa HELCOM w zaleceniu 28E/10, „Guidelines for the establishment of a harmonized »no-special-fee« system for the delivery of ship-generated oily wastes originating from machinery spaces and for the delivery of sewage and garbage, including marine litter caught in fishing nets, to port reception facilities”, przyjętym w dniu 15 listopada 2007 r., <http://helcom.fi/Recommendations/Rec%2028E-10.pdf>; oraz w Zjednoczonym Królestwie, zob. nota wyjaśniająca Zjednoczonego Królestwa dotycząca morza MGN 387, „Guidance on the Merchant Shipping and Fishing Vessels (Port Waste Reception Facilities) Regulations 2003 and amendments”.

⁽³⁹⁾ Zwrot „powtarzający się” oznacza transport wahałowy lub usługę typu podróży „przybynięcie-wypłynięcie” na bardzo krótkich trasach.

Dodatkowa kwestia dotyczy typów statków, które mogą odnieść korzyści z wyłączenia – w szczególności, jeżeli trawlerzy do połowów dragą, łodzie pilotowe lub krótkie promy przeprawowe nie spełniałyby wymogów art. 9. Należy przede wszystkim zauważyć, że w art. 9 nie wprowadzono rozróżnienia na poszczególne kategorie statków. Ponadto Komisja uznaje, że statki, dla których port wyjścia i port przybycia są takie same, nie powinny być wyłączone z zakresu stosowania art. 9 wyłącznie z tego powodu. Całkiem prawdopodobna jest sytuacja, w której statek zawija do (jednego) portu, z którego korzysta często i regularnie w ramach ustalonego harmonogramu podróży, w związku z czym uzasadnione jest zezwolenie na zastosowanie wyłączenia zgodnie z art. 9, którego jedynym celem jest uproszczenie. Ponadto, uwzględniając definicję portu, statki świadczące usługi w tym obszarze lub między terminalami tego samego portu powinny być w stanie skorzystać z przepisów art. 9, pod warunkiem że spełniają również warunki wystarczających uzgodnień dotyczących dokonywania opłat oraz odprowadzania w odpowiednich odstępach czasu.

4.1.2. Wystarczające dowody uzgodnienia

W art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów jako warunek wstępny dotyczący przyznawania wyłączeń wskazuje się istnienie „wystarczających dowodów uzgodnienia celem zapewnienia odprowadzenia odpadów wytwarzanych przez statki oraz dokonywania opłat w porcie na trasie podróży statku”.

Jakość dowodów na poparcie wniosku o wyłączenie ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu wyłączeń.

Na podstawie wytycznych przedstawionych przez organizacje krajowe lub regionalne Komisja uznaje, że za „wystarczające” należy uznać poniższe, traktowane łącznie dowody przedstawione przez operatora statku:

- dowód podpisania umowy lub umów obejmujących każdy typ odpadów wytwarzanych przez statki z portem lub z zarejestrowanym przedsiębiorcą zajmującym się odpadami w porcie, w którym odpady mają zostać odprowadzone, a także częstotliwość, z jaką odpady mają być odprowadzane do tych obiektów,
- potwierdzenia oraz inny dowód na to, że umowa lub uzgodnienie jest aktualne,
- dowód na to, że przedmiotowe uzgodnienia są możliwe do zaakceptowania przez port otrzymujący odpady wytwarzane przez statki, port lub porty, w odniesieniu do których zastosowanie ma wyłączenie, oraz inne porty znajdujące się na trasie.

Wymóg zawarty w umowie wyklucza praktykę akceptowania wyłączenia jedynie na podstawie częstych wizyt. Aby uniknąć nadużywania systemu wyłączeń, dowód należy uzupełnić potwierdzeniem, że umowa jest aktualnie stosowana oraz realizowana w praktyce. Ostatni punkt zawiera odniesienie do akceptowalności uzgodnienia przez port, w którym zawarto umowę. Wymóg ten pomógłby uniknąć sytuacji, w których organ portowy nie jest nawet świadomy tego, że dany statek został objęty wyłączeniem przez inne państwo członkowskie na podstawie częstych wizyt w danym porcie. Ciężar przekazywania wymaganych informacji spoczywa na operatorze statku.

Statki przemieszczające się między trzema lub większą liczbą portów mogą uzyskać wyłączenie na mocy dyrektywy w odniesieniu do więcej niż jednego portu, o ile zgłoszą, odprowadzą i uiszczą obowiązkową opłatę w co najmniej jednym porcie znajdującym się na ich trasie. Wyklucza to praktyki, w których statek uzyskuje wyłączenie w odniesieniu do wszystkich portów znajdujących się na jego trasie, nawet na podstawie jedynie prywatnego uzgodnienia z przedsiębiorcą zajmującym się odpadami dotyczącego odprowadzania odpadów i uiszczania opłaty z tytułu uzgodnienia poza portem (uzgodnienie osób trzecich), ponieważ uzgodnień takich należy dokonywać w ramach odpowiedzialności/kompetencji portu na trasie statku.

Chociaż art. 9 nie zawiera wyraźnego wymogu dokonywania uzgodnienia w zakresie odprowadzania odpadów i uiszczania opłaty w porcie znajdującym się w państwie członkowskim, mogą istnieć obawy dotyczące uzgodnień dokonanych w portach znajdujących się poza UE, ponieważ porty te niekoniecznie spełniają warunki określone w dyrektywie i warunki te niekoniecznie są tam odpowiednio weryfikowane oraz egzekwowane. Z tego powodu porty przyznające wyłączenie na podstawie uzgodnień dokonanych poza UE powinny ocenić te uzgodnienia w kontekście wymogów dyrektywy pod kątem wystarczających i odpowiednich urządzeń do odbioru odpadów, monitorowania odprowadzania i uiszczania opłat, a w przypadku wątpliwości nie powinny akceptować ich jako „wystarczających dowodów” w rozumieniu art. 9 ust. 1.

4.2. Procedura wyłączenia

Wniosek o wyłączenie jest zwykle składany przez agenta okrętowego lub armatora/przewoźnika do właściwego organu państwa członkowskiego, w którym znajduje się port. Wyznaczony organ będzie wymagał przedstawienia dowodu ustalonego harmonogramu podróży statku oraz dowodu obowiązujących uzgodnień w zakresie gospodarowania odpadami.

Władze państw członkowskich mogą przyznać wyłączenia statków jedynie w portach podlegających ich własnej jurysdykcji, jednak uzgodnienia w zakresie gospodarowania odpadami, na którym oparte jest wyłączenie, można dokonać w każdym innym porcie znajdującym się na regularnej trasie statku⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ Na przykład prom pasażerski typu ro-ro prowadzący wymianę handlową między państwami członkowskimi A i B może zawrzeć umowę dotyczącą odpadów z przedsiębiorstwem zajmującym się gospodarowaniem odpadami w państwie A, umowę dotyczącą odpadów oleistych z przedsiębiorstwem zajmującym się gospodarowaniem odpadami w państwie B oraz umowę dotyczącą ścieków z organem portowym/gminą w państwie A.

Wyłączenie przyznane przez jedno państwo członkowskie w odniesieniu do danego portu nie jest ważne w porcie znajdującym się w innym państwie członkowskim (tj. oddzielne wyłączenie), ponieważ w art. 9 ust. 1 przewidziano procedurę wyłączenia typu „port-za-portem”, odnosząc się do „państw członkowskich portów”. W związku z tym statek musi ubiegać się o wyłączenie osobno w każdym państwie członkowskim znajdującym się na jego regularnej trasie, nawet jeżeli uzgodnienie lub uzgodnienia w zakresie gospodarowania odpadami stanowiące podstawę wyłączenia byłby takie same.

Okres ważności wyłączeń różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Aby uniknąć nadużyć, Komisja uważa, że maksymalny okres ważności wyłączeń powinien wynosić pięć lat, w zależności od zmian schematu ruchu statku. W każdym razie okres ważności wyłączenia nie powinien wykraczać poza okres trwania uzgodnienia w zakresie gospodarowania odpadami. Po przyznaniu wyłączenia za dobrą praktykę uznaje się wydanie certyfikatu zwolnienia, w którym mogą znajdować się wszystkie istotne informacje dotyczące wyłączenia, takie jak odniesienie do obowiązków, z jakich statek został zwolniony, warunki dotyczące ważności oraz data i miejsce wydania. Najlepiej, aby certyfikat zwolnienia zawsze znajdował się na pokładzie statku w celu wykazania zgodności.

Artykuł 9 ust. 2 zawiera wymóg regularnego (co najmniej raz w roku) informowania Komisji przez państwa członkowskie o przyznanym wyłączeniu. Informacje można przekazać w formie pisemnej lub – najlepiej – za pośrednictwem sprawozdawczości w ramach systemu SafeSeaNet, wykorzystywanego jako podstawa wspólnego systemu informacji i monitorowania.

4.3. Monitorowanie i przestrzeganie przepisów

Państwa członkowskie powinny zapewnić wdrożenie odpowiednich procedur kontroli w odniesieniu do statków objętych wyłączeniem oraz zapewnić, aby statki te podlegały regularnej inspekcji (co najmniej raz w roku) w celu sprawdzenia zgodności z uzgodnieniami w zakresie odprowadzania odpadów, zgodnie z wymogiem art. 11 ust. 1 dyrektywy.

W tym celu wszystkie odpowiednie organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa na regularnej trasie statku powinny być w pełni powiadamiane o tym, które statki są wyłączone, w których portach i na jakiej podstawie. Co najważniejsze, organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa w danym porcie muszą być świadome istnienia wszelkich możliwych wyłączeń obejmujących dany port. Zwykle cel ten osiąga się dzięki certyfikatowi zwolnienia, który może być przekazywany przez operatora statku/agenta okrętowego odpowiednim władzom jako dowód przyznanego wyłączenia lub przyznanym wyłączeń⁽⁴¹⁾. W tym kontekście Komisja podkreśla znaczenie skutecznej wymiany informacji na temat wyłączeń między władzami państw członkowskich za pośrednictwem wspólnego systemu informacji i monitorowania. Informacje na temat wyłączeń będą konieczne do weryfikacji uzgodnień poczynionych w zakresie odprowadzania i uiszczenia opłat, które stanowią warunki wstępne dla uzyskania wyłączenia.

⁽⁴¹⁾ Ich znaczenie podkreślono również w wytycznych HELCOM, o których mowa w przypisie 38, stanowiących, że państwo przyznające wyłączenie „powinno informować również o wyłączeniach przyznanym innym państwom portu na zaplanowanej trasie”.