

Dr.sc. Axel Luttenberger
Biserka Rukavina, dipl.iur.
Pomorski fakultet u Rijeci
Rijeka, Studentska 2

Izvorni znanstveni rad
UDK: 627.76/.77
656.61.08
347.79(4:497.5)(094)
Primljeno: 24. lipnja 2004.
Prihvaćeno: 05. srpnja 2004.

PRAVNI ASPEKTI USKLAĐIVANJA POMORSKIH PROPISA REPUBLIKE HRVATSKE S PROPISIMA EUROPSKE AGENCIJE ZA POMORSKU SIGURNOST

Rad obrađuje pravna ishodišta europskog pristupa pomorskoj sigurnosti, kao regionalnog izvora prava za države članice i države pristupnice Europskoj Uniji (EU). Analiziraju se izazovi oživotvorenja europskih pomorskih propisa, uz isticanje uloge Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA), kao posebnog kontrolnog tijela EU, čija je osnovna zadaća da prati uñankovitost primjene pravila na području pomorske sigurnosti. Razmatra se usklađenost propisa Republike Hrvatske s pomorskom politikom EU te međuodnos Međunarodne pomorske organizacije (IMO) i EMSA-e. Autori razmatraju položaj Hrvatske i predlažu da prilikom harmonizacije propisa iz područja pomorskog prava, hrvatski zakonodavac mora usmjeriti pozornost ne samo na djelatnost IMO-a, kao specijalizirane organizacije Ujedinjenih Naroda, već treba imati na umu i potrebu prihvaćanja pravne stečevine EU, koja se u oblasti pomorske sigurnosti ogleda u djelatnosti EMSA-e.

Ključne riječi: pomorska sigurnost, sigurnosna zaštita brodova i luka, usklađivanje pomorskih propisa, pravna stečevina

1. UVOD

Prilikom donošenja hrvatskih pomorskih propisa neophodno je pratiti trendove, odnosno najnovija zbivanja, kako na međunarodnoj tako i na regionalnoj razini. Naime, reguliranje i oživotvorenje propisa pomorskog prometa podrazumijeva postojanje odnosno uključenost međunarodnog elementa po raznoraznim osnovama, posljedica čega je potreba primjene zakona različitih država te neusklađeno djelovanje zainteresiranih subjekata (brodara, inspeksijskih tijela, klasifikacijskih društava i dr.).

Kako bi se negativne posljedice neusklađenosti svele na najnižu moguću mjeru, osnivaju se različite međunarodne organizacije čiji je zadatak unifikacija pravne regulative.

Pomorske katastrofe koje su se dogodile posljednjih nekoliko godina u njenim vodama, pri čemu se misli na potonuće trajekta Estonia te dvaju tankera Erika i Prestige, potaknule su Europsku Uniju da donese nove pakete mjera (Erika I¹ i Erika II²) čije bi oživotvorenje u praksi trebalo unaprijediti pomorsku sigurnost i zaštitu morskog okoliša.

2. PRAVNA ISHODIŠTA EUROPSKOG PRISTUPA POMORSKOJ SIGURNOSTI

Slučaj Erika, a potom i Prestige iskazali su u određenoj mjeri tadašnju nespремnost Europske Unije da u kritičnim situacijama uspješno i sveobuhvatno djeluje. Razloge za to treba tražiti u postojanju pravnih praznina unutar *acquis communautaire* Europske Unije. Stoga su donijete nove smjernice i uredbe te su propisani relativno kratki rokovi unutar kojih države članice trebaju uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo. Osim toga, Europska Unija smatrala je potrebnim da se oformi posebno tijelo koje bi kontroliralo da li se i na koji način provodi implementacija usvojenih mjera te koji su to problemi koji su svojstveni i specifični za svaku od država članica.

Temeljni pravni propis je Uredba br. 1406/2002³[8] o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA), kao posebnog kontrolnog tijela Europske Unije, čija je osnovna zadaća da prati učinkovitost primjene pravila o sigurnosti pomorskog prometa na razini Europske Unije. Dakle, može se reći da je EMSA javno ovlašteno tijelo koje je osnovano uredbom sekundarnog prava Zajednice s ciljem izvršavanja određenih tehničkih, znanstvenih ili administrativnih zadataka. EMSA, čije je sjedište u Lisabonu, ima svojstvo pravne osobe s zadaćom primjene propisa Europske Unije na području pomorske sigurnosti i prevencije onečišćenja iz brodova, kao i nadzora oživotvorenja i učinkovitosti pojedinih mjera.[8 čl.1.st.2. Uredbe 1406/02]

¹Te mjere obuhvaćaju: Dopunu Smjernice o kontroli stranih brodova, izmjene i dopune Smjernice o kontroli rada klasifikacijskih društava, te Uredbu o isključivanju iz eksploatacije tankera sa jednostrukom oplatom (Regulation EC 417/02 on the accelerated phasing-in of double hull or equivalent design requirements for single hull oil tankers).

²Paket mjera Erika II obuhvaća Uredbu o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost i Smjernicu o formiranju sustava praćenja i javljanja brodova (Directive EC 59/02 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system) radi što uspješnijeg nadzora pomorskog prometa u ili kroz vode Europske Unije, te prijedlog Europske komisije o osnivanju dopunskog fonda za naknadu šteta koje nastanu kao posljedica onečišćenja uljem.

³Uredba je objavljena 5. kolovoza 2002. u Službenom glasilu Europskih Zajednica.

Pri tome, treba posebno naglasiti značaj ispravne i jedinstvene primjene mjera. EMSA je posrednik, odnosno koordinator odnosa između država članica i Europske Komisije. Ona treba osigurati državama članicama i Komisiji potrebitu tehničku i znanstvenu podršku, primjenjujući visoku razinu stručnosti pri obavljanju datih joj poslova, kako bi se zainteresiranim stranama pomoglo u ispravnoj primjeni mjera Zajednice, koje se tiču pomorske sigurnosti i zaštite mora od onečišćenja s brodova.

Nadzor nad oživotvorenjem kao i procjena učinkovitosti usvojenih mjera unutar pojedine države članice, dio je programa rada EMSA-e. [8 čl.1.st.1. Uredbe 1406/02]

Prve izmjene i dopune Uredbe o osnivanju EMSA-e učinjene su nakon usvajanja Uredbe o financijskom poslovanju Europskih Zajednica [1], a značajnija je druga izmjena Uredbe 1406/02. koju Komisija podnosi Europskom Parlamentu i Vijeću u obliku prijedloga Uredbe [7], o izmjenama i dopunama Uredbe o osnivanju EMSA-e uz proširenje njenih ovlasti.

Nakon opsežne rasprave vodene od strane Odbora Europskog Parlamenta za regionalnu politiku, promet i turizam usvojena je Uredba 724/2004 [9], kojom se dodijeljuju EMSA-i novi zadaci. Prvenstveno je riječ o odgovornosti za onečišćenje naftom i naftnim derivatima, pri čemu se uzelo u obzir izlivanje uslijed pomorskih havarija, kao i slučajevi nedopuštenog ispuštanja. Po tom pitanju EMSA bi trebala biti sposobna da pravovremeno i efikasno reagira u slučaju onečišćenja mora uljem, uspostavljajući suradnju sa vlastima država članica kojih se taj događaj tiče te drugim zainteresiranim stranama. Svrha tih mjera je jačanje sustava zaštite obalnog područja država članica Europske Unije koji će omogućiti brzo reagiranje na opasnosti onečišćenja s brodova. Time se stvara obveza uspostave i djelovanja mehanizma koji uključuje odgovorne brodove, pridruženo osoblje te popratnu infrastrukturu. [9 Čl. 2. st. c). t. iii)]

Daljnja grupa poslova tiče se sustava izobrazbe pomoraca. Naime, poslovi EMSA-e vezani za izobrazbu pomoraca i provođenje treninga prošireni su na način da uključuju kontrolu kvalitete u trećim državama, pri čemu su treće države sve one koje nisu članice Europske Unije. Namjera je osigurati da standardi izobrazbe pomoraca izvan Europske Unije budu na učinkovit način praćeni od strane Zajednice. To bi omogućilo Europskoj Uniji da stekne veće povjerenje u sposobnost posade koja dolazi iz trećih zemalja, kao i u brodove koji uplovljavaju u vode Europske Unije, odnosno tiču njene luke. [9 Čl. 2. st. b). t. iii)]

Konačno, Europski Parlament je odlučio dodijeliti EMSA-i poslove vezane za sigurnosnu zaštitu brodova i luka.

Kako su na diplomatskoj konferenciji Međunarodne pomorske organizacije (IMO) održanoj 12.12.2002. godine usvojene izmjene i dopune Konvencije o zaštiti ljudskih života na moru (SOLAS) te novi Međunarodni pravilnik o sigurnosti brodova i lučkih prostora (ISPS Kodeks) koji sadrže dodatni paket mjera vezanih za poboljšanje sigurnosne zaštite brodova i luka, ukazala se potreba za izmjenom prve

Uredbe br.1406/02. Na razini Europske Unije donijeta je nova Uredba br. 725/2004. o poboljšanju sigurnosti brodova i lučkih prostora [10] kojom se Komisiji dodjeljuju određeni inspekcijski poslovi u svezi provjere implementacije tih mjera od strane država članica u izvršenju kojih bi EMSA mogla pružiti korisnu pomoć. Ti poslovi bi trebali pokrivati nadzor nad brodovima i odnosnim društvima, kao i priznatim organizacijama za sigurnost koje su ovlaštene poduzimati odgovarajuće mjere zaštite.

Prema tome, uloga EMSA-e je da prati pitanja vezana za sigurnosnu zaštitu na brodovima i unutar luka Europske Unije, zastupajući njene interese, uz obvezu stalnog obavješćivanja tijela Europske Unije.

3. IZAZOVI OŽIVOTVORENJA EUROPSKIH POMORSKIH PROPISA ZA SIGURNOST

Ciljevi koje EMSA nastoji postići su smanjenje rizika nastanka pomorskih nezgoda, sprečavanje onečišćenja mora s brodova te zaštita ljudskih života na moru. Dakle, osnovna funkcija EMSA-e je da osigura tehničku i znanstvenu pomoć Europskoj Komisiji kada se radi o problemima pomorske sigurnosti i zaštiti mora od onečišćenja s brodova, bilo da je riječ o postupku donošenja nove pravne regulative ili o nadzoru odnosno procjeni učinkovitosti primjene postojećih mjera.

U toj djelatnosti očekuje se i pretpostavlja uska suradnja EMSA-e s nadležnim tijelima pojedine države članice. Kako su države članice Europske Unije i države pristupnice izložene pojačanom pritisku brojnih novih zahtjeva sigurnosti i potrebi da harmoniziraju svoje postupke kontrole i nadzora, EMSA, kao novo tijelo, treba podržati njihova nastojanja da implementacija mjera u nacionalna zakonodavstva bude što uspješnija i potpunija. Ona mora odgovarati na njihove specifične upite koji se tiču praktične primjene pravne regulative Zajednice unutar nacionalnog zakonodavstva poput primjena Smjernice o "traffic monitoring-u" koja je izazvala stanovite probleme u praksi.

Ono što se traži od tijela poput EMSA-e je da osigura europskoj vladi i državama članicama objektivne, pouzdane i usporedive informacije i podatke o pomorskoj sigurnosti i zaštiti mora od onečišćenja s brodova.

Program rada za 2004.g, kao nadgradnja programa iz prethodnih godina, obuhvaća nadzor rada klasifikacijskih društava priznatih od strane Zajednice⁴ uz relevantan pravni izvor Smjernice br.94/57 sa izmjenama i dopunama. Nadalje,

⁴ Europska Unija priznaje ukupno 12 klasifikacijskih društava i to: American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, China Classification Society, Det Norske Veritas, Germanischer Lloyd, Hellenic Register of Shipping for Greece, Korean Register of Shipping, Lloyd's Register of Shipping, Nippon Kaiji Kyokai, Registro Italiano Navale, Registro International Naval SA i Russian Maritime Registry of Shipping.

suradnja sa tijelima Pariškog memoranduma⁵ [4] realizira se u skladu sa rješenjima sadržanim u posebnoj Smjernici br. 95/ 21. Prvi aspekt rada EMSA-e po tom pitanju očituje se u obvezi organiziranja izvida državama članicama radi rutinske provjere uvjeta rada inspeksijskih organa države luke, a drugi aspekt djelovanja je pomaganje EMSA-e inspektorima nacionalnih inspeksijskih službi u provođenju kontrole te njihovo osposobljavanje za učinkovitije otkrivanje podstandardiziranih brodova koji bi trebali biti predmet povećane kontrole.

Pitanje koje je privuklo veliku pozornost, kako tijela EU-a tako i IMO-a, je problem prihvata brodova koji se nalaze u pogibelji tj. određivanje mjesta zakloništa za takve brodove. Razvidno je da države članice nisu voljne krenuti u iznalazjenje primjerenog rješenja tog problema. Stoga je EU donijela 2002. godine Smjernicu br. 59/02 o brodskim izvještajima, kako bi potaknula države članice da unutar nacionalnog zakonodavstva donesu adekvatne pravne propise. Doprinos EMSA-e po tom pitanju očitovat će se u prikupljanju potrebnih podataka, koordiniranju i promicanju suradnje među državama.

Odgovarajuća angažiranost EMSA-e također se zahtijevala prilikom implementacije Smjernice br.56/02 o uređajima za prihvata u lukama. Naime, neke od država članica nisu uspjele implementirati Smjernicu u danom roku, dok su druge bile suočene s izvjesnim problemima prilikom oživotvorenja njenih odredbi u praksi. EMSA nastoji, prije svega, sustavno analizirati postavljeni problem, a potom pronaći najprikladnije rješenje temeljeno na iskustvu i znanju njenog stručnog tima.

EMSA može biti, i uglavnom će biti, pozvana da obavlja i druge djelatnosti kako bi iskazala podršku politici pomorske sigurnosti, kao što je osiguranje tehničke ispomoći upravama novih država članica ili njena funkcija tehničkog koordinatora Europske Unije u odnosu na IMO.

4. USKLAĐENOST PROPISA REPUBLIKE HRVATSKE SA POMORSKOM POLITIKOM EUROPSKE UNIJE

Republika Hrvatska stekla je status države kandidata za ulazak u Europsku Uniju, a proces daljnje prilagodbe i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis communautaire* se nastavlja. U pogledu sigurnosti pomorske plovidbe *acquis*

⁵ Pariški Memorandum je važan regionalni instrument kojim se nastoji povećati sigurnost na moru, ojačati zaštita morskog okoliša i poboljšati životne i radne uvjete članova posade broda. Inače, Memorandum ne postavlja nikakve nove standarde kojima bi morali udovoljavati trgovački brodovi koji dolaze u luke zemalja potpisnica, a standardi čiju primjenu kontroliraju države luke zapravo su standardi sadržani u međunarodnim konvencijama usvojenim od strane IMO-a i ILO-a. Usvojen je u Parizu 26. siječnja 1982., stupio je na snagu 1992., a kako je Republika Hrvatska potpisnica Paris MOU-a od 1997. godine, ona na taj način prati standarde postavljene na regionalnoj razini putem inspektora ovlaštenih za pregled stranih brodova vezanih pravilima Memoranduma. Prema tome, Republika Hrvatska je morala uskladiti nacionalno pravo s odredbama Pravilnika o obavljanju inspeksijskog nadzor.

se uglavnom temelji na konvencijama i drugim aktima IMO-a. Kako je Republika Hrvatska, temeljem notifikacije o sukcesiji i/ili pristupu [5] postala strankom brojnih međunarodnih ugovora, može se reći da su nacionalni zakoni iz oblasti pomorstva u velikoj mjeri usklađeni s pomorskim propisima Europske Unije. To je konstatirano i u Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj Uniji. [6]

S obzirom da je pravna stečevina Europske Unije svojim obujmom mnogo šira od međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska već potpisnica, postojala je potreba da se u postupku usklađivanja zakonskih prijedloga sa *acquis communautaire*-om donesu neki novi zakoni i podzakonski akti.

Tako je tijekom 2003. godine donesen Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, koji je djelomično usklađen s direktivama Europske Unije. Detaljnije usklađivanje provest će se podzakonskim aktima donesenim temeljem navedenog zakona.

Uredbom o postupnom isključenju iz plovidbe tankera bez dvostruke oplata, propisan je sustav postupnog isključivanja iz plovidbe tankera bez dvostruke oplata i uvođenje u plovidbu tankera s dvostrukom oplatom.

Kao što je spomenuto, Međunarodna pomorska organizacija donijela je izmjene SOLAS Konvencije te Međunarodni pravilnik o sigurnosti brodova i lučkih prostora. Kako je rok implementacije sveden na manje od dvije godine, s datumom primjene 1. srpanj 2004. Vlada je, kako bi se udovoljilo vrlo zahtjevnim rokovima, donijela Uredbu o sigurnosnoj zaštiti trgovačkih brodova i luka otvorenih za međunarodni promet kojom se postavljaju novi zahtjevi sigurnosne zaštite za brodare, pomorce i luke. Donesena su i dva podzakonska akta kojima su u cijelosti usklađeni postojeći pravilnici s direktivama Europske Unije i to Pravilnik o izmjenama i dopunama, Pravilnika o zvanjima i svjedodžbama o osposobljenosti pomoraca na brodovima trgovačke mornarice Republike Hrvatske te Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o obavljanju i održavanju straže članova posade na pomorskim brodovima trgovačke mornarice Republike Hrvatske.

Po našem mišljenju, prošireno područje djelovanja EMSA-e treba odigrati pozitivnu ulogu u postupku proširenja Europske unije, pružajući pomoć državama pristupnicama u implementaciji pravne regulative Zajednice na području pomorske sigurnosti i izobrazbe pomoraca. Širenje ovlasti EMSA-e danas je u funkciji strategije postizanja što većeg stupnja pomorske sigurnosti i zaštite okoliša u segmentu pomorskog prometa.

Može se stoga smatrati da se europska regulativa vezana za pomorsku sigurnost, nakon Erike i Prestigea, znatno poboljšala, a Europska komisija je čvrsto odlučila da osigura da ta pravila budu primjenjena na primjeren i unificiran način. U tom smislu naš zakonodavac mora pozornost usmjeriti na cjelokupnu zakonodavnu djelatnost Europske Unije, a kada je riječ o području pomorskog prava, neophodno je posebno se usmjeriti na ona specijalizirana tijela, poput EMSA-e koja se bave, ne samo reguliranjem sigurnosti pomorskog prometa, već imaju i važnu ulogu u nadzoru

izvršenja pojedinih odluka.

5. ZAKLJUČAK

Kada govorimo o pomorskom prometu, posebno u segmentu sigurnosti na moru i zaštiti ljudskih života, nužno je pozvati se na postojanje i djelovanje IMO, jedne od specijaliziranih ustanova UN-a za pitanje pomorstva. Zadatak te organizacije je da raspravlja o tehničkim pitanjima koja utječu na međunarodni razvoj trgovačke mornarice, osobito na sigurnost ljudskog života na moru i na postizanje najviših standarda zaštite morskog okoliša, te sprečavanje diskriminacije u međunarodnoj plovidbi. Kao rezultat dosadašnjeg rada IMO-a, usvojeno je tridesetak konvencija i više od 700 rezolucija i preporuka koje se tiču sigurnosti na moru i zaštite morskog okoliša.

Iako je Republika Hrvatska potpisnica gotovo svih značajnijih međunarodnih ugovora donijetih od strane IMO-a, prilikom donošenja novih zakonskih i podzakonskih akata domaći zakonodavac treba posebnu pozornost obratiti na pravnu stečevinu Europske Unije, koja nerijetko postavlja više standarde od onih koji su važeći na međunarodnoj razini.

Po mišljenju autora, kod rasprave o međuodnosu EMSA-e i IMO-a treba istaknuti da ne postoji rivalstvo tih dviju institucija. Naime, EMSA je tijelo dosega odgovornosti regionalnog karaktera, dok je IMO međunarodno tijelo, prvenstveno ovisno o politici UN-u. IMO je kreator pravne politike na međunarodnoj razini, a pravna regulativa Europske Unije - uredbe i smjernice - su njena dopuna. Također, donošenje pravnih akata za Europsku Uniju obveza je Komisije, Vijeća i Parlamenta, što znači da EMSA nema zakonodavnu funkciju, već je samo, doduše značajan, izvršitelj i kontrolor pomorske politike.

Zaključno, unatoč i dalje nezamjenjivoj ulozi u pomorsko-pravnoj regulativi IMO-a, Republika Hrvatska mora pro futuro kontinuirano pratiti cjelokupnu pravnu stečevinu Europske Unije, a prilikom donošenja novih propisa i postupaka usklađenja propisa iz područja pomorskog prometa, posebnu pozornost treba usmjeriti i na rad EMSA-e, kao i njene odluke u vezi oživotvorenja pojedinih pravnih instituta.

LITERATURA

- [1] Council Regulation No 1605/02 of 25 June 2002 on the financial regulation applicable to the general budget of the European Communities
- [2] <http://www.imo.org/home.asp>
- [3] [http:// europa.eu.int/agencies/emsa/index - eu.htm](http://europa.eu.int/agencies/emsa/index - eu.htm)
- [4] [http:// minvenw.nl/extdomein/parismou](http://minvenw.nl/extdomein/parismou)

- [5] Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, N.N.1/92., N.N.12/93., N.N.6/94., N.N.3/95., N.N.11/95.
- [6] Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj Uniji - 2004. godina, N.N. br.37/04.
- [7] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No1406/2002 establishing a European Maritime Safety Agency - COM/2003
- [8] Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing the European Maritime Safety Agency
- [9] Regulation (EC) No 724/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 amending Regulation (EC) No 1406/02 establishing a European Maritime Safety Agency - COM/2003
- [10] Regulation (EC) No 725/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on enhancing ship and port facility security

Summary

LEGAL ASPECTS OF ALIGNING MARITIME LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY REGULATIONS

*The paper deals with the legal starting points of a European approach to maritime safety as a regional source of legislation for member states and acceding countries to the European Union (EU). It analyzes the challenges of implementing the European maritime regulations, with an emphasis on the role of the European Maritime Safety Agency (EMSA) as a special control body of the EU whose basic task is to monitor the efficiency of implementation of regulations in the field of maritime safety. The coordination of legislation of the Republic of Croatia with maritime policy of the European Union as well as the interrelationship between the International Maritime Organization (IMO) and EMSA are considered. The authors analyze the position of Croatia and propose that on occasion of aligning the legislation in the domain of maritime law the Croatian legislator must focus attention not only on the activities of IMO as a specialized organization of the United Nations, but also to bear in mind the need to accept the *acquis communautaire* of the EU, which are in the sphere of maritime safety reflected in the activities of EMSA.*

*Key words: maritime safety, ship and port facility security, harmonization of maritime legislation, *acquis communautaire*.*

*Faculty of Maritime Studies Rijeka
Studentska 2, 51000 Rijeka
Croatia*