

Βρυξέλλες, 25.4.2019
COM(2019) 191 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Τρίτη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της
ασφαλείας των λιμένων**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Τρίτη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κύριος στόχος της οδηγίας 2005/65/ΕΚ¹ σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων («η οδηγία») ήταν να συμπληρωθούν τα μέτρα που θεσπίστηκαν το 2004 με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004² για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις («ο κανονισμός»).

Το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού περιορίζεται στα μέτρα ασφαλείας επί των πλοίων και στην άμεση διεπαφή μεταξύ λιμένα και πλοίου. Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να συμμορφωθούν κατά προτεραιότητα με αυτές τις υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν ουσιαστικά από τον κώδικα ISPS (Διεθνής κώδικας για την ασφάλεια των πλοίων και των λιμενικών εγκαταστάσεων), πριν δεχθούν την εφαρμογή επιπρόσθετων υποχρεώσεων στο πλαίσιο της οδηγίας. Η οδηγία συμπληρώνει το προβλεπόμενο καθεστώς καθιερώνοντας ένα σύστημα ασφαλείας για όλους τους χώρους του λιμένα, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλού και ισότιμου επιπέδου ασφαλείας σε όλους τους ευρωπαϊκούς λιμένες που προσφέρουν απευθείας θαλάσσιες υπηρεσίες³.

Περισσότεροι από 1 200 εμπορικοί θαλάσσιοι λιμένες λειτουργούν κατά μήκος των 70 000 χιλιομέτρων ακτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι μία από τις περιοχές του κόσμου με τα περισσότερα λιμάνια. Μεταξύ αυτών, περίπου χίλιοι λιμένες (βλ. σημείο 6.1.) εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δηλαδή όλοι οι λιμένες που διαθέτουν μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις οι οποίες υπόκεινται σε σχέδιο ασφαλείας εγκεκριμένο σύμφωνα με τον κανονισμό.

Στόχος της οδηγίας είναι η βελτίωση του συντονισμού της ασφαλείας των λιμενικών περιοχών που δεν καλύπτονται από τον κανονισμό, ούτως ώστε η ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων να υποστηρίζει τα μέτρα ασφαλείας που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του κανονισμού. Ενώ η εφαρμογή των μέτρων ασφαλείας σε λιμενική εγκατάσταση αποτελεί κυρίως αρμοδιότητα του φορέα εκμετάλλευσης⁴, η εφαρμογή κατάλληλων μέτρων ασφαλείας στον λιμένα αποτελεί, κατά προτεραιότητα, αρμοδιότητα της λιμενικής αρχής⁵ και των αρχών

¹ Οδηγία 2005/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων – ΕΕ L 310 της 25.11.2005, σ. 2.

² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 725/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις - ΕΕ L 129 της 29.4.2004, σ. 6.

³ Η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ μεριμνά ώστε η Ισλανδία και η Νορβηγία να τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο.

⁴ Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι φορείς εκμετάλλευσης λιμενικών εγκαταστάσεων είναι ιδιωτικοί.

⁵ Η αρχή ασφαλείας λιμένα διορίζεται από το κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας.

που είναι αρμόδιες για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και για την εφαρμογή μέτρων ασφάλειας εντός της λιμενικής περιοχής (τόσο στους δημόσιους χώρους όσο και στους χώρους λειτουργίας).

Το άρθρο 19 της οδηγίας προβλέπει ότι η Επιτροπή αξιολογεί τη συμμόρφωση με την οδηγία και την αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων έως τις 15 Δεκεμβρίου 2008, και εν συνεχεία κάθε πέντε χρόνια.

Η πρώτη έκθεση εκδόθηκε στις 20 Ιανουαρίου 2009 και η δεύτερη στις 18 Νοεμβρίου 2013⁶. Η τρίτη έκθεση σχετικά με την πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας περιγράφει τα μέτρα που ελήφθησαν για την προώθηση της καθιέρωσης ομοιογενών μέτρων ασφάλειας λιμένων σε επίπεδο Ένωσης, την πρόοδο που σημειώθηκε κατά την τελευταία πενταετή περίοδο αναφοράς και τα προβλήματα που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή και εξακολουθούν να υφίστανται.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται:

- στην ανταλλαγή πληροφοριών με τις αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας και με τα λοιπά εμπλεκόμενα μέρη·
- στα αποτελέσματα των πολυάριθμων επιθεωρήσεων της ασφάλειας των λιμένων που διενεργήθηκαν από την Επιτροπή για την παρακολούθηση της οδηγίας κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς·
- στον συνεχή διάλογο με τις εθνικές αρχές και τους διάφορους παράγοντες του ναυτιλιακού και λιμενικού κλάδου.

Η έκθεση εφιστά την προσοχή σε ορισμένες δυσκολίες που ανέκυψαν όσον αφορά την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, αλλά και τον συνολικό αντίκτυπο της εφαρμογής της οδηγίας.

2. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Στην πρώτη έκθεση υπογραμμίζεται ότι, αν και η οδηγία είχε εγκριθεί σε πρώτη ανάγνωση με ευρεία στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με ομοφωνία του Συμβουλίου, τα περισσότερα από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη την μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο με σημαντική καθυστέρηση. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει, στις δύο εκ των οποίων εκδόθηκαν δικαστικές αποφάσεις παράβασης υποχρέωσης⁷.

Στο τέλος της εν λόγω περιόδου αξιολόγησης, οι διατάξεις της οδηγίας είχαν τελικά ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο της συντριπτικής πλειοψηφίας των κρατών μελών. Δυστυχώς, η πρακτική εφαρμογή τους εξακολουθούσε να προσκρούει σε δυσκολίες οργανωτικής και λειτουργικής φύσεως των ιδίων των λιμένων, διότι οι τοπικές διοικήσεις δεν διέθεταν ακόμη όλους τους αναγκαίους πόρους για να θέσουν πρακτικά σε εφαρμογή την

⁶ COM(2009)2 τελικό και COM(2013)792 final

⁷ Υπόθεση C-464/08, Επιτροπή κατά Εσθονίας, της 3ης Σεπτεμβρίου 2009, και υπόθεση C-527/08, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 3ης Σεπτεμβρίου 2009.

οδηγία. Η κύρια δυσκολία αφορούσε τον καθορισμό της περιμέτρου του λιμένα από πλευράς ασφάλειας.

Η δεύτερη έκθεση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είχε σημειωθεί σημαντική πρόοδος, αλλά ότι τα αναγκαία μέτρα για την πλήρη εφαρμογή του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας έχρηζαν περαιτέρω βελτίωσης στην πλειονότητα των κρατών μελών. Το επίπεδο ασφάλειας στους ευρωπαϊκούς λιμένες είχε αυξηθεί και η συνδυασμένη δράση της εφαρμογής του κανονισμού και της οδηγίας επέτρεψε να επιτευχθεί ένα αξιόπιστο πλαίσιο για την πρόληψη της διατάραξης της ασφάλειας των λιμένων και την κατάλληλη προστασία των ναυτιλιακών και λιμενικών δραστηριοτήτων. Η θέσπιση μέτρων ασφάλειας οδήγησε σε πολλές περιπτώσεις στην επανεξέταση της οργάνωσης των λιμένων, όπως για παράδειγμα της διακίνησης και αποθήκευσης εμπορευμάτων και του ελέγχου της πρόσβασης σε διάφορες περιοχές του λιμένα ή στον ορισμό ζωνών περιορισμένης πρόσβασης. Τα εν λόγω μέτρα αποδείχθηκαν καθοριστικά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των λιμενικών δραστηριοτήτων σε ένα εξαιρετικά ανταγωνιστικό περιβάλλον.

3. ΣΥΝΟΛΕΥΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η οδηγία ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσδιορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε λιμένα, παρέχοντας στους λιμένες την ευχέρεια να αποφασίσουν εάν τα μέτρα θα πρέπει να εφαρμόζονται και σε παρακείμενες περιοχές. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν για την ορθή εκπόνηση των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Ωστόσο, το 2014, κάποιοι λιμένες δεν ήταν ακόμα σε θέση να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις βάσει της οδηγίας.

Συνεπώς, καθ' όλη την περίοδο 2014-2018, η Επιτροπή επέμεινε στη δέσμευσή της για τη διασφάλιση αποτελεσματικότερης εφαρμογής της οδηγίας. Τα μέτρα της Επιτροπής έλαβαν τη μορφή πρωτοβουλιών για την υποστήριξη των κρατών μελών, μαζί με ένα άρτιο πρόγραμμα δραστηριοτήτων παρακολούθησης που εφαρμόζεται μέσω μεγάλου αριθμού επιθεωρήσεων.

Η εφαρμογή της οδηγίας 2005/65/EK κατά την περίοδο 2014-2018 υποβλήθηκε σε παρακολούθηση μέσω:

- 17 επιθεωρήσεων των εθνικών διοικήσεων·
- 41 επιθεωρήσεων λιμένων.

Τα εν λόγω μέτρα επικεντρώθηκαν στους ακόλουθους κύριους τομείς:

- διατήρηση ενός συστήματος υποβολής τακτικών αναφορών σχετικά με την υλοποίηση και την παρακολούθηση των σχεδίων δράσης των κρατών μελών για τη διασφάλιση της πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας·

- εκτέλεση των προαναφερόμενων 58 επιθεωρήσεων για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 324/2008⁸, όπως τροποποιήθηκε από τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/462 της Επιτροπής·
- συλλογή και διάδοση ορθών πρακτικών στο πλαίσιο της επιτροπής MARSEC.

4. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

4.1. Παρακολούθηση των σχεδίων δράσης για την ολοκλήρωση της πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας

Ήδη από το 2009 η Επιτροπή καθιέρωσε ένα σύστημα που της επιτρέπει να λαμβάνει σε τακτική βάση πληροφορίες από τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Έχει ήδη ξεκινήσει τακτικό διάλογο με τις αρχές των κρατών μελών προκειμένου να λαμβάνει τακτικά αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τον βαθμό υλοποίησης των αξιολογήσεων και έγκρισης των σχεδίων ασφαλείας λιμένων. Επιπλέον, οι ετήσιες εκθέσεις παρακολούθησης που υποβάλλονται στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη αποτελούν τη βάση για την παρακολούθηση της πορείας των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας των λιμένων από τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

4.2. Διεξαγωγή επιθεωρήσεων από την Επιτροπή για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας

Οι διαδικασίες για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας εκτελέστηκαν κατά τη διάρκεια των επιθεωρήσεων της Επιτροπής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 324/2008, όπως τροποποιήθηκε.

Στο πλαίσιο των επιθεωρήσεων που διενεργήθηκαν, τόσο σε επίπεδο εθνικών διοικήσεων, όσο και άμεσα σε δείγμα λιμένων, διαπιστώθηκε ότι, παρά το γεγονός ότι το γενικό νομικό πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας υλοποιείται πλέον σωστά, εξακολουθούν να ανακύπτουν συχνά κάποια κοινά ζητήματα όσον αφορά την ορθή εφαρμογή σε επίπεδο λιμένων των κρατών μελών, τα οποία παρατίθενται κατωτέρω.

Τα ελλειπή αποτελέσματα που αναφέρθηκαν εξακολουθούν να αποκλίνουν από τον στόχο της βελτίωσης του συντονισμού της ασφάλειας των λιμένων μεταξύ των τοπικών αρχών, των φορέων εκμετάλλευσης των λιμένων και των δημόσιων οργάνων επιβολής του νόμου, παρά τη σημαντική βελτίωση που σημειώθηκε κατά τα τελευταία έτη.

Ο καθορισμός των ορίων των λιμένων για λόγους ασφαλείας παραμένει προβληματικός σε ορισμένα κράτη μέλη παρά τη βοήθεια της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένων των δύο σεμιναρίων που διοργανώθηκαν τον Σεπτέμβριο του 2006 και τον Οκτώβριο του 2010 και της μελέτης για τις τεχνικές πτυχές της ασφάλειας των λιμενικών περιοχών (TAPS II), η οποία

⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 324/2008 της Επιτροπής, της 9ης Απριλίου 2008, για θέσπιση αναθεωρημένων διαδικασιών διεξαγωγής των επιθεωρήσεων από την Επιτροπή στον τομέα της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας, όπως τροποποιήθηκε, ΕΕ L 98 της 10.4.2008, σ. 5.

είχε ανατεθεί στο Κοινό Κέντρο Ερευνών (JRC, Ispra). Η μελέτη TAPS II παρέχει σαφείς κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον τρόπο καθορισμού των ορίων λιμένα για σκοπούς ασφαλείας, που αποτελεί τη βάση για τον καθορισμό της έκτασης των μέτρων του σχεδίου ασφαλείας λιμένα, όπως ορίζονται στο παράρτημα II της οδηγίας.

Ένα άλλο ουσιαστικό ζήτημα αφορά την αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αξιολογήσεις ασφαλείας λιμένα και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα αναθεωρούνται καταλλήλως, και τουλάχιστον άπαξ κάθε πενταετία. Από τις επιθεωρήσεις προέκυψε ότι αυτή η τακτική αναθεώρηση ανά πενταετία δεν πραγματοποιείται ακόμη παντού. Οι αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα δεν αναθεωρήθηκαν σε περιπτώσεις αλλαγής ή κατάργησης λιμενικών εγκαταστάσεων και, σε αρκετές περιπτώσεις, η πενταετής προθεσμία δεν τηρήθηκε.

Επιπλέον, με τις επιθεωρήσεις της Επιτροπής στους λιμένες των κρατών μελών αποκαλύφθηκαν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένοι λιμένες όσον αφορά τη διεξαγωγή της διαδικασίας αναθεώρησης των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα ανά πενταετία. Στις δυσκολίες αυτές συγκαταλέγεται ιδίως ο μεγάλος αριθμός αρχών και φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία αναθεώρησης και έγκρισης, η οποία πρέπει να έχει προγραμματιστεί πολύ πριν από την εκπνοή της προθεσμίας των πέντε ετών.

Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να μη διασφαλίζουν την επαρκή επιθεώρηση των σχεδίων ασφαλείας λιμένα και της εφαρμογής τους σύμφωνα με την απαίτηση του άρθρου 13 παράγραφος 1 μέσω τακτικού συστήματος παρακολούθησης και επιθεωρήσεων παράλληλα με τις επιθεωρήσεις που διενεργούνται υποχρεωτικά στις λιμενικές εγκαταστάσεις κάθε λιμένα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 9 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 725/2004.

Άλλες ελλείψεις αφορούν τη συνεκτίμηση όλων των απαιτήσεων κατά την κατάρτιση της αξιολόγησης ασφαλείας λιμένα ή αποκλίσεις μεταξύ των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα.

4.3. Διαδικασίες επί παραβάσει

Η μείωση του αριθμού διαδικασιών επί παραβάσει που κινήθηκαν αποτελεί επίσης ένδειξη σημαντικών βελτιώσεων στην εφαρμογή της οδηγίας.

Όπως αναφέρεται στη δεύτερη έκθεση, από το 2009 έως το 2013 χρειάστηκε να κινηθούν πέντε διαδικασίες επί παραβάσει: τρεις υποθέσεις αφορούσαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή της οδηγίας σε επίπεδο κρατών μελών, ενώ οι άλλες δύο την εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας που διαπιστώθηκε κατά τη διεξαγωγή των επιθεωρήσεων.

Μεταξύ του 2014 και του 2018 κινήθηκε μόνο μία διαδικασία επί παραβάσει, η οποία αφορούσε την εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας: στις 6 Απριλίου 2017, το Ευρωπαϊκό

Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση C-58/16. Το γερμανικό ομόσπονδο κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας δεν είχε καθορίσει τα όρια μιας σειράς λιμένων, δεν είχε εγκρίνει τις συναφείς αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα και δεν είχε διορίσει αξιωματικούς ασφαλείας λιμένα. Στις αρχές του 2018, η Γερμανία επιβεβαίωσε ότι όλοι οι λιμένες στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία πληρούσαν πλέον τις διατάξεις της οδηγίας και ότι η Γερμανία συμμορφώνεται με την απόφαση του Δικαστηρίου.

5. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΕΚΥΨΑΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

5.1. Κρίσιμο μέγεθος των λιμένων που υπόκεινται στις απαιτήσεις πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας

Στις συνομιλίες με τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη, εκφράστηκε πολλάκις η άποψη ότι η οδηγία είναι γενικά καλά σχεδιασμένη για μεγάλους λιμένες με έντονη εμπορική δραστηριότητα, αλλά δημιουργεί μεγαλύτερες δυσκολίες όταν πρέπει να προσαρμοστεί σε μικρούς λιμένες.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε λιμένα κείμενο στο έδαφος κράτους μέλους στον οποίο βρίσκονται μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις που καλύπτονται από εγκεκριμένο σχέδιο ασφαλείας λιμενικών εγκαταστάσεων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004 (άρθρο 2 παράγραφος 2), καθώς επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίζουν ότι τα μέτρα ασφαλείας λιμένα συντονίζονται στενά με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του κανονισμού (άρθρα 4 και 7). Η οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να καθορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε επιμέρους λιμένα και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν εάν θα εφαρμόσουν την οδηγία στις παρακείμενες περιοχές εάν αυτές έχουν επίπτωση στην ασφάλεια του οικείου λιμένα.

Κατά συνέπεια, προκειμένου να διασφαλιστεί η ισορροπημένη εφαρμογή χρήσιμων μέτρων σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, οι συννομοθέτες εισήγαγαν τη δυνατότητα και την επιλογή που προβλέπονται στο άρθρο 2 παράγραφος 4, σύμφωνα με το οποίο εφόσον έχει καθοριστεί ότι τα όρια λιμενικής εγκατάστασης κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 725/2004 καλύπτουν όντως τον λιμένα, οι σχετικές διατάξεις του κανονισμού υπερισχύουν των διατάξεων της οδηγίας.

Η διάταξη αυτή έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως από τα κράτη μέλη σε λιμένες που διαθέτουν μία μόνο λιμενική εγκατάσταση σύμφωνα με τον κανονισμό. Με βάση την αξιολόγηση της ασφάλειας λιμένα, πολύ συχνά (αλλά όχι πάντα) ορίζεται ότι τα όρια του λιμένα συμπίπτουν με τα όρια της λιμενικής εγκατάστασης. Ως εκ τούτου, από τους 1087 λιμένες στους οποίους βρίσκεται μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις που καλύπτονται από εγκεκριμένο σχέδιο ασφαλείας λιμενικών εγκαταστάσεων σύμφωνα με τον κανονισμό, οι 405, που αντιστοιχούν στο 37,2 % των λιμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρήθηκε ότι υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου 2 παράγραφος 4 της οδηγίας. Αυτή η κατάσταση διαπιστώθηκε

ειδικότερα στα κράτη μέλη που διαθέτουν μικρούς λιμένες διάσπαρτους κατά μήκος των ακτών ή σε νησιά⁹.

5.2. Επίγνωση της απειλής και ευαισθητοποίηση των εμπλεκόμενων

Το έργο που πραγματοποιήθηκε κατά τις αξιολογήσεις επιτρέπει τον εντοπισμό των αγαθών και των υποδομών που χρήζουν προστασίας από τις απειλές και τους κινδύνους εκ προθέσεως παράνομων ενεργειών που βαρύνουν τις λιμενικές δραστηριότητες. Το επόμενο βήμα συνίσταται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή κατάλληλων μέτρων, επαρκών για την αντιμετώπιση των απειλών, σε καθένα από τα τρία επίπεδα κινδύνου που έχουν προσδιοριστεί (κανονικό, αυξημένο, υψηλό), με ειδικές διαδικασίες και χρήση τεχνικού εξοπλισμού που να ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες των λιμένων και να επιτρέπουν την κατάλληλη αντιμετώπιση των δυνητικών τρωτών σημείων των υποδομών.

Η οδηγία έδωσε τη δυνατότητα σύστασης επιτροπών για την ασφάλεια των λιμένων επιφορτισμένων με την παροχή πρακτικών συμβουλών (ένατη αιτιολογική σκέψη). Στα κράτη μέλη που έχουν καθιερώσει αυτό το είδος δομής, οι επιτροπές αυτές απαρτίζονται γενικά από τοπικούς εκπροσώπους των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με καθήκοντα ασφάλειας (αστυνομία, ακτοφυλακή, ναυτιλιακές υποθέσεις, τελωνεία, κλπ.), καθώς επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις, και από ιδιωτικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στον λιμένα. Η απαραίτητη ανταλλαγή πληροφοριών πραγματοποιείται έτσι στους κόλπους ενός κατάλληλου φόρουμ ώστε να διασφαλίζεται η διάδοση της επίγνωσης της απειλής και, ως εκ τούτου, να ενισχύεται η ευαισθητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων.

Η ενίσχυση της ευαισθητοποίησης όσον αφορά την προστασία των λιμένων εγγράφεται στη γενική πολιτική ασφάλειας η οποία είναι σημαντικό να γίνει γνωστή στο σύνολο του προσωπικού του λιμένα (δηλαδή στο προσωπικό των λιμενικών επιχειρήσεων, αλλά και στο προσωπικό εξωτερικών εταιρειών που συμμετέχουν σε λιμενικές δραστηριότητες), καθώς και στους διάφορους χρήστες του λιμένα. Οι δράσεις ευαισθητοποίησης παρέχουν σημαντικά εργαλεία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής διάδοσης, καθώς και κατάλληλους τρόπους ευαισθητοποίησης σχετικά με τα μέτρα ασφάλειας. Είναι σημαντικό τα μέτρα ασφάλειας να γίνονται αντιληπτά ως μέσα που ευνοούν την υλοποίηση και την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων του λιμένα.

5.3. Έλεγχος και επιθεώρηση των σχεδίων ασφαλείας λιμένα

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 της οδηγίας, τα κράτη μέλη διενεργούν επιθεωρήσεις οι οποίες τους επιτρέπουν να παρακολουθούν, επαρκώς και τακτικά, τα σχέδια ασφαλείας λιμένων και την εφαρμογή τους. Πρόκειται για ένα κρίσιμο καθήκον που εξακολουθεί να μην επιτελείται επαρκώς σε όλα τα κράτη μέλη, κυρίως λόγω αναντιστοιχίας μεταξύ των καθορισμένων στόχων και των πόρων που απαιτούνται για τη διενέργεια των εν λόγω ελέγχων.

⁹ Οι λιμένες που διαθέτουν μία μόνο λιμενική εγκατάσταση αποτελούν μεγάλο μέρος των λιμένων της Φινλανδίας (65/78, ήτοι 83 %), της Σουηδίας (131/162, ήτοι 81 %), της Ελλάδας (82/119, ήτοι 69 %), του Ηνωμένου Βασιλείου (119/175, ήτοι 68 %) και της Δανίας (51/82, ήτοι 62 %).

Κάθε κράτος μέλος έχει αναπτύξει το δικό του σύστημα παρακολούθησης σύμφωνα με την εσωτερική οργάνωσή του και το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό του. Ο εν λόγω ρόλος παρακολούθησης έχει ανατεθεί είτε σε κεντρικές διοικήσεις, είτε σε τοπικές διοικήσεις, ή ακόμη σε πολυδύναμες ομάδες που απαρτίζονται από διάφορους διοικητικούς φορείς (υπουργείο μεταφορών, αστυνομία, τελωνεία, λιμεναρχεία, κ.λπ.). Οι έλεγχοι είναι σχεδιασμένοι για να εξακριβώνεται κατά πόσον τα σχέδια είναι σύμφωνα με τους κανόνες και τις διατάξεις που ορίζονται στο παράρτημα II της οδηγίας, κατά πόσον η πρακτική εφαρμογή των μέτρων ασφάλειας στους λιμένες αντιστοιχεί στις απαιτήσεις του σχεδίου και εάν τα μέτρα έχουν εφαρμοστεί σωστά.

Τα εν λόγω καθήκοντα εκτελούνται σύμφωνα με πρόγραμμα εργασίας που καταρτίζεται περιοδικά. Εάν εντοπιστεί κάποια αδυναμία, υποβάλλεται πρόταση με σκοπό την αποκατάστασή της. Με βάση την έκθεση που υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή, μπορεί να απαιτηθεί νέα αξιολόγηση της ασφάλειας του λιμένα ή επικαιροποίηση του σχεδίου. Ένα σημαντικό θέμα προβληματισμού για τους επιθεωρητές είναι ο έλεγχος του αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν σε επίπεδο λιμενικών εγκαταστάσεων και των μέτρων που προβλέπονται σε επίπεδο λιμένα. Η παρακολούθηση των διορθωτικών μέτρων πραγματοποιείται μέσω τακτικών ελέγχων.

Οι εκθέσεις των ελεγκτών των κρατών μελών, καθώς και των επιθεωρητών της Επιτροπής, χρησιμεύουν ως βάση στις εθνικές αρχές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής στις αρμόδιες λιμενικές αρχές με σκοπό την αποκατάσταση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν. Η πρακτική αυτή θα πρέπει να ενθαρρυνθεί και η εφαρμογή της να διευρυνθεί. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να μην παρέχουν συστηματικά αυτή την επαλήθευση της συμμόρφωσης σε τακτική και κατάλληλη βάση. Είναι σημαντικό να προβλεφθούν το συντομότερο δυνατό οι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι που απαιτούνται για τα εν λόγω καθήκοντα παρακολούθησης. Μελλοντικά θα δοθεί περισσότερη προσοχή σε αυτό το σημείο, καθώς τα υφιστάμενα συστήματα παρακολούθησης των σχεδίων ασφαλείας λιμένων σε ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να χρήζουν βελτίωσης.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από την αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας 2005/65/EK προκύπτει ότι έχει σημειωθεί νέα και σημαντική πρόοδος, αλλά ότι τα μέτρα ασφαλείας που απαιτούνται για την εφαρμογή του συνόλου των διατάξεων των παραρτημάτων I και II της οδηγίας χρήζουν περαιτέρω βελτίωσης σε κάποια κράτη μέλη.

Το επίπεδο συντονισμού της ασφάλειας μεταξύ των τοπικών αρχών, των φορέων εκμετάλλευσης των λιμένων και των δημόσιων οργάνων επιβολής του νόμου έχει αυξηθεί περαιτέρω στους ευρωπαϊκούς λιμένες. Η συνδυασμένη δράση της εφαρμογής του κανονισμού και της οδηγίας επέτρεψε να επιτευχθεί ένα αξιόπιστο πλαίσιο για την πρόληψη παραβιάσεων της ασφάλειας των λιμένων και την κατάλληλη προστασία των πλοίων στους λιμένες και των εμπορικών λιμενικών δραστηριοτήτων. Μολονότι ο αντίκτυπος των εν λόγω μέτρων είναι δύσκολο να εκτιμηθεί όσον αφορά την αποτροπή τρομοκρατικών ενεργειών, οι

λιμενικές αρχές συμφωνούν ότι τα μέτρα έχουν συμβάλει ιδιαιτέρως στην αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου, των κλοπών και των κακόβουλων πράξεων, που έχουν μειωθεί σημαντικά. Επιπλέον, η θέσπιση μέτρων ασφάλειας έχει οδηγήσει σε πολλές περιπτώσεις στην επανεξέταση της οργάνωσης των λιμένων, για παράδειγμα της διακίνησης και αποθήκευσης εμπορευμάτων και του ελέγχου της πρόσβασης σε διάφορες περιοχές του λιμένα ή στον ορισμό ζωνών περιορισμένης πρόσβασης εντός των χώρων λειτουργίας των λιμένων. Τα μέτρα αυτά αποδείχθηκαν πολύ σημαντικά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των λιμενικών δραστηριοτήτων όσον αφορά την ασφάλεια και την προστασία των ατόμων, των εμπορευμάτων και των πλοίων στους λιμένες, σε ένα ιδιαίτερα ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Οι πολυάριθμες επιθεωρήσεις της ασφάλειας των λιμένων έχουν επίσης συμβάλει σημαντικά σε αυτό το υψηλό επίπεδο ασφαλείας των λιμένων· τα ευρήματα διαβιβάζονται μεταξύ των κρατών μελών μέσω της επιτροπής MARSEC, ενώ ενθαρρύνεται η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή στην ανακοίνωση της 23ης Μαΐου 2013 (*«Λιμένες: κινητήρας οικονομικής μεγέθυνσης»*)¹⁰, η Ευρωπαϊκή Ένωση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους θαλάσσιους λιμένες για τις εμπορικές συναλλαγές με τον υπόλοιπο κόσμο, και επίσης εντός της εσωτερικής της αγοράς. Επομένως, η ασφάλεια των λιμένων και των σημείων προσέγγισής τους είναι ουσιαστική προκειμένου να διασφαλιστεί η συνολική ασφάλεια των θαλάσσιων μεταφορών. Για την ασφάλεια των λιμένων απαιτείται υψηλός βαθμός επαγρύπνησης των κρατών μελών και η ετοιμότητα όλων των εμπλεκόμενων μερών, προκειμένου να εξασφαλιστεί υψηλό και ισότιμο επίπεδο ασφάλειας σε όλους τους ευρωπαϊκούς λιμένες. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο όλοι οι εμπλεκόμενοι πρέπει να συνεχίσουν να εργάζονται για τη συνεχή βελτίωση των μηχανισμών πρόληψης, προστασίας και αντίδρασης για την αντιμετώπιση των νέων απειλών. Για τον σκοπό αυτό, τα συστήματα ασφάλειας των λιμενικών εγκαταστάσεων και τα συστήματα ασφάλειας των λιμένων πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται απολύτως. Οι αποτελεσματικές σχέσεις μεταξύ του λιμένα, των λιμενικών του εγκαταστάσεων και των πλοίων που εξυπηρετούν παραμένουν σημαντική πρόκληση για τους φορείς εκμετάλλευσης και τις διοικήσεις.

Ο συνδυασμός του κανονισμού και της οδηγίας αποτελεί το βασικό στοιχείο για την ασφάλεια των λιμένων μας και, ως εκ τούτου, συμβάλλει άμεσα στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης Ασφάλειας. Η οδηγία είναι ένα καλό παράδειγμα του πώς μπορούν να διασφαλιστούν ετερογενείς και πολύπλοκες υποδομές μέσω επιμέρους αξιολογήσεων και αντίστοιχων σχεδίων που βασίζονται σε μια κοινή προσέγγιση, καθώς και μέσω της προώθησης του συντονισμού και της επικοινωνίας μεταξύ πολυάριθμων εμπλεκόμενων μερών. Με την κατάρτιση σχεδίων που προβλέπουν μέτρα για τρία διαφορετικά επίπεδα ασφάλειας εξασφαλίζεται η ευέλικτη αντιστοίχιση των αναγκών ασφάλειας με τις λειτουργικές ανάγκες.

¹⁰

COM(2013)295 final

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται στις τρέχουσες προσδοκίες και ότι η οδηγία 2005/65 για την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων δεν χρειάζεται επί του παρόντος να τροποποιηθεί.

Κατά τους προσεχείς μήνες, τα κράτη μέλη θα επανεξετάσουν τις αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας που ορίζει ότι η εν λόγω αναθεώρηση πρέπει να γίνεται τουλάχιστον άπαξ ανά πενταετία. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε στη μελέτη TAPS II θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμη, στις περιπτώσεις που είναι αναγκαίο, για να επαναπροσδιοριστεί η περίμετρος των λιμένων, συνεκτιμώντας την ανάγκη να ληφθεί δεόντως υπόψη η θαλάσσια ζώνη των εν λόγω λιμένων.

Επιπλέον, το πολυετές πρόγραμμα εργασίας των επιθεωρήσεων της Επιτροπής θα εξακολουθήσει να περιλαμβάνει λεπτομερή εξέταση των μέτρων ασφαλείας των λιμένων. Για παράδειγμα, η υλοποίηση και η εφαρμογή των διαδικασιών που προβλέπονται στα σχέδια ασφαλείας λιμένων και εφαρμόζονται στους επιβάτες και στα οχήματα που πρόκειται να φορτωθούν σε πλοία RO-RO (τα οποία είναι εκ φύσεως ιδιαίτερα ευάλωτα) θα εξακολουθήσουν να υπόκεινται σε περαιτέρω εξέταση και παρακολούθηση από τις υπηρεσίες επιθεώρησης της Επιτροπής. Ομοίως, στην περίπτωση των υπηρεσιών διεθνών θαλάσσιων μεταφορών, η προσέγγιση των ελέγχων και στις δύο πλευρές της διαδρομής θα συνεχιστεί με σκοπό την επαλήθευση και τη διασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών μελών όσον αφορά τις αξιολογήσεις ασφαλείας λιμένων.

Τέλος, η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για τη βελτίωση της εφαρμογής της οδηγίας, με κοινό στόχο την καλύτερη προστασία των λιμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς όφελος όλων των χρηστών των λιμένων, των χρηστών των μέσων μεταφοράς, της οικονομίας των θαλάσσιων μεταφορών και της κοινωνίας γενικότερα. Θα συνεχίσει να παρακολουθεί την εφαρμογή της οδηγίας και να κινεί τις προβλεπόμενες διαδικασίες όταν το κρίνει αναγκαίο.