



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 18.11.2013
COM(2013) 792 final

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

**Δεύτερη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της
ασφάλειας των λιμένων**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Δεύτερη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία 2005/65/ΕΚ¹ σχετικά με την ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων (εφεξής «η οδηγία») έχει ως κύριο στόχο τη συμπλήρωση των μέτρων που εγκρίθηκαν το 2004 με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004² για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις (εφεξής «ο κανονισμός»).

Το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού περιορίζεται στα μέτρα ασφάλειας επί των πλοίων και στην άμεση διεπαφή μεταξύ λιμένα και πλοίου. Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν κατά προτεραιότητα στις υποχρεώσεις που 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 καθεστώς καθιερώνοντας ένα σύστημα ασφάλειας για όλους τους χώρους του λιμένα, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλού και ισότιμου επιπέδου ασφάλειας σε όλους τους ευρωπαϊκούς λιμένες³.

Περισσότεροι από 1.200 εμπορικοί θαλάσσιοι λιμένες λειτουργούν κατά μήκος των 70.000 χιλιομέτρων ακτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μιας από τις περιοχές του κόσμου με τα περισσότερα λιμάνια. Μεταξύ αυτών, περίπου χίλιοι λιμένες (βλέπε 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 ασφάλειας εγκεκριμένο σύμφωνα με τον κανονισμό.

Στόχος της οδηγίας είναι η βελτίωση της ασφάλειας των λιμενικών περιοχών που δεν καλύπτονται από τον κανονισμό, ούτως ώστε η ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων να υποστηρίξει τα μέτρα ασφάλειας που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του κανονισμού. Ενώ η εφαρμογή των μέτρων ασφάλειας σε λιμενική εγκατάσταση αποτελεί κυρίως αρμοδιότητα του φορέα εκμετάλλευσης, τα κατάλληλα μέτρα ασφάλειας στον λιμένα αποτελούν, κατά προτεραιότητα, αρμοδιότητα της λιμενικής αρχής⁴ και όλων των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με καθήκοντα διατήρησης της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης.

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

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

³ Εφόσον η οδηγία αφορά αποκλειστικά θαλάσσιους λιμένες, οι υποχρεώσεις δεν ισχύουν για την Αυστρία, την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία, το Λουξεμβούργο και τη Σλοβακία. Επιπλέον, 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 Η αρχή ασφάλειας λιμένα ορίζεται από το κράτος μέλος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 της οδηγίας.

Το άρθρο 19 της οδηγίας προβλέπει ότι η Επιτροπή αξιολογεί τη συμμόρφωση με την οδηγία και την αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων το αργότερο στις 15 Δεκεμβρίου 2008, και στη συνέχεια ανά πενταετία.

Η πρώτη έκθεση εγκρίθηκε στις 20 Ιανουαρίου 2009⁵. Η δεύτερη έκθεση για την πρόοδο της εφαρμογής 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 υφίστανται⁶.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται:

- στην υποβολή πληροφοριών από τις αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας και από τα λοιπά εμπλεκόμενα μέρη·
- στα αποτελέσματα των επιθεωρήσεων που πραγματοποιήθηκαν από την Επιτροπή στον τομέα της ασφάλειας λιμένων·
- στον συνεχή διάλογο με τις εθνικές αρχές και τους διάφορους εμπλεκόμενους του ναυτιλιακού και λιμενικού κλάδου.

Η έκθεση εφιστά την προσοχή σε ορισμένες δυσκολίες που ανέκυψαν όσον αφορά στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, αλλά και στις συνολικές επιπτώσεις της εφαρμογής της οδηγίας.

2. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ 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, με αποτέλεσμα την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει, δύο εκ των οποίων ολοκληρώθηκαν με δικαστικές αποφάσεις παράβασης υποχρέωσης⁷.

Στο τέλος της εν λόγω περιόδου αξιολόγησης, οι κύριες 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 όλα τα απαραίτητα στοιχεία για να θέσουν πρακτικά σε εφαρμογή την οδηγία. Η κύρια δυσκολία αφορούσε στον **καθορισμό της περιμέτρου του λιμένα** από πλευράς ασφάλειας.

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

Οι καθυστερήσεις κατά την εκπόνηση και έγκριση των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο είχαν αλυσιδωτές επιπτώσεις, διότι οι αρμόδιες λιμενικές αρχές δεν ήταν σε θέση να

⁵ COM(2009) 2 τελικό.

⁶ Η εφαρμογή της οδηγίας στην Κροατία δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί.

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

εκτελέσουν τα καθήκοντά τους ως προς την εφαρμογή της οδηγίας ενόσω τα εθνικά μέτρα δεν είχαν εγκριθεί οριστικά.

Συνολικά, τα κράτη μέλη μετέφεραν σωστά την οδηγία, δηλαδή συμπεριέλαβαν μέτρα μεταφοράς στις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις. Ωστόσο, η πρακτική τους εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο παρέμενε εκκρεμής.

Πράγματι, η οδηγία – σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας – προβλέπει ότι τα κράτη μέλη καθορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε λιμένα και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν να τα εφαρμόσουν στις παρακείμενες περιοχές. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να φροντίζουν για την ορθή εκπόνηση των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφάλειας λιμένα. Ωστόσο, το 2009, μεγάλος αριθμός λιμένων δεν ήταν ακόμα σε θέση να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις βάσει της οδηγίας.

Συνεπώς, καθ' όλη την περίοδο 2009-2013, η Επιτροπή επέμεινε στη δέσμευσή της για τη διασφάλιση της καλύτερης εφαρμογής της οδηγίας. Η δράση των υπηρεσιών της Επιτροπής συγκεκριμενοποιήθηκε τόσο με πρωτοβουλίες παροχής συνδρομής στα κράτη μέλη όσο και με μέτρα ελέγχου. Έχουν αναληφθεί δράσεις γύρω τους ακόλουθους άξονες:

- προετοιμασία ενός δευτέρου σεμιναρίου σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας·
- διεξαγωγή μελέτης για τις τεχνικές πτυχές της ασφάλειας λιμένα (TAPS II) η οποία ανατέθηκε στο Κοινό Κέντρο Ερευνών (ΚΚΕρ - Ίσπρα)·
- συγκέντρωση και διάδοση ορθών πρακτικών στο πλαίσιο της επιτροπής MARSEC (επιτροπή για την εφαρμογή του κανονισμού για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις)·
- καθιέρωση ενός συστήματος τακτικής ενημέρωσης σχετικά με την υλοποίηση και την παρακολούθηση των σχεδίων δράσης των κρατών μελών για την ολοκλήρωση της πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας·
- διενέργεια επιθεωρήσεων για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 324/2008⁸.

4. ΣΥΝΔΡΟΜΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

4.1. Σεμινάριο της 21^{ης} Οκτωβρίου 2010

Ένα πρώτο σεμινάριο είχε διοργανωθεί τον Σεπτέμβριο του 2006, με σκοπό να δοθεί στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή η δυνατότητα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τους τρόπους μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και την εφαρμογή της οδηγίας. Ωστόσο, τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες δυσκολίες εξέφρασαν την επιθυμία να λάβουν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τους μηχανισμούς και τις πρακτικές που έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή με επιτυχία σε ορισμένους λιμένες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή ανταποκρίθηκε θετικά διοργανώνοντας, στις 21 Οκτωβρίου 2010, ένα δεύτερο σεμινάριο στο οποίο παρουσιάστηκαν διάφορα παραδείγματα συμβολής στη βελτίωση των προτύπων ασφάλειας λιμένων.

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

Το εν λόγω σεμινάριο έδωσε τη δυνατότητα να παρουσιαστούν οι διαφορετικές προσεγγίσεις που μελετώνται για τον **καθορισμό της περιμέτρου του λιμένα** όσον αφορά στην ασφάλεια ανάλογα με τη γεωγραφική διαμόρφωση των λιμενικών περιοχών, τη διεύθυνσή τους σε κατοικημένες περιοχές ή σε βιομηχανικές και εμπορικές περιοχές. Παρουσιάστηκαν οι διαφορετικές λύσεις που επελέγησαν προκειμένου να καθοριστούν τα όρια της λιμενικής περιοχής σε ποικίλες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση λιμένα σε εκβολές ποταμού (Μπορντό), ιστορικού λιμένα (Λα Βαλέτα), λιμένα ενθυλακωμένου σε πυκνοκατοικημένο αστικό ιστό (Σαλέρνο) ή ακόμη ενός από τους μεγαλύτερους λιμένες του κόσμου (Ρότερνταμ).

Η εν λόγω συνάντηση εργασίας ήταν μια ευκαιρία να υπενθυμιστούν οι βασικοί στόχοι της οδηγίας και να δοθεί έμφαση σε όλες τις πτυχές της αξιολόγησης της ασφάλειας λιμένα που αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο εφαρμογής της οδηγίας. Τα συμπεράσματα του σεμιναρίου εγκρίθηκαν στη συνέχεια από την επιτροπή MARSEC.

4.2. Μελέτη για τις τεχνικές πτυχές της ασφάλειας λιμένα (TAPS II)

Λαμβάνοντας υπόψη τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη, η Επιτροπή ανέθεσε στο Κοινό Κέντρο Ερευνών (ΚΚΕρ) τη διενέργεια μελέτης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας στους ευρωπαϊκούς λιμένες.

Η εν λόγω μελέτη επικεντρώνεται στις μεθοδολογίες που συμβάλλουν στην ορθή εφαρμογή της οδηγίας και στα τεχνικά μέσα εφαρμογής της. Σκοπός της μελέτης είναι να βοηθήσει στον καθορισμό κοινών κριτηρίων για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας με εκπόνηση ελάχιστων προτύπων, συστάσεων, κατευθυντήριων γραμμών και συλλογής ορθών πρακτικών. Ο **ορισμός της περιμέτρου λιμένα** αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής λόγω των δυσκολιών ή της επιφυλακτικότητας ορισμένων κρατών μελών για τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και των μέτρων ασφάλειας λιμένα γενικά. Η τελική έκθεση προτείνει μια μεθοδολογία που προβλέπει δύο διαδοχικές φάσεις ελέγχων: η πρώτη φάση αποσκοπεί στον ορισμό των λιμενικών εγκαταστάσεων και των άλλων χαρακτηριστικών στοιχείων που ανήκουν στον ίδιο λιμένα, ενώ η δεύτερη φάση αποσκοπεί, μέσω ανάλυσης κινδύνου, στον ορισμό των ορίων του λιμένα ώστε να επιτευχθεί το πλέον αποτελεσματικό επίπεδο ασφάλειας λιμένα.

Πριν από την κοινοποίηση της τελικής έκθεσης της μελέτης στην Επιτροπή, το Ινστιτούτο για την Προστασία και την Ασφάλεια του Πολίτη του ΚΚΕρ διοργάνωσε, στις 9 και 10 Μαρτίου 2011 στην Ίσπρα της Ιταλίας, συνάντηση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων 14 εκπροσώπων των κρατών μελών και του λιμενικού κλάδου, προκειμένου να παρουσιάσει και να συζητήσει τα προκαταρκτικά συμπεράσματα και τις συστάσεις της μελέτης, δίνοντας έτσι η δυνατότητα στους συντάκτες της μελέτης να επικυρώσουν τα συμπεράσματά τους.

Στις 20 Σεπτεμβρίου 2011, τα αποτελέσματα της μελέτης TAPS II κοινοποιήθηκαν στην επιτροπή MARSEC. Ορισμένες προτάσεις, κυρίως αυτές που αναπτύσσουν μια συστημική μεθοδολογία για τη διεξαγωγή ανάλυσης κινδύνων σε δύο φάσεις προκειμένου να καθοριστεί η περίμετρος του λιμένα, παρουσιάστηκαν ως ιδιαίτερος χρήσιμα και αποτελεσματικά

εργαλεία για το έργο ανάλυσης που πρέπει να πραγματοποιηθεί πριν από την πρακτική εφαρμογή της οδηγίας⁹.

Στις 24 Ιανουαρίου 2012, υποβλήθηκε στα μέλη της επιτροπής έγγραφο εργασίας για το κεφάλαιο που αφορά στον καθορισμό των ορίων του λιμένα. Τα κράτη μέλη θεωρούν γενικά ότι η προσέγγιση που παρουσιάζεται στη μελέτη επιτρέπει την αντιμετώπιση ορισμένων δυσκολιών κατά τον καθορισμό των γεωγραφικών ορίων του λιμένα. Ωστόσο, το ενδεχόμενο υποχρεωτικής προσφυγής στην εν λόγω μεθοδολογία απερρίφθη κατηγορηματικά, αλλά - κατά περίπτωση και σε μη δεσμευτική βάση - τα συμπεράσματα που διατυπώθηκαν στη μελέτη TAPS II μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επόμενη πενταετή αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφάλειας λιμένα.

5. ΈΛΕΓΧΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

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

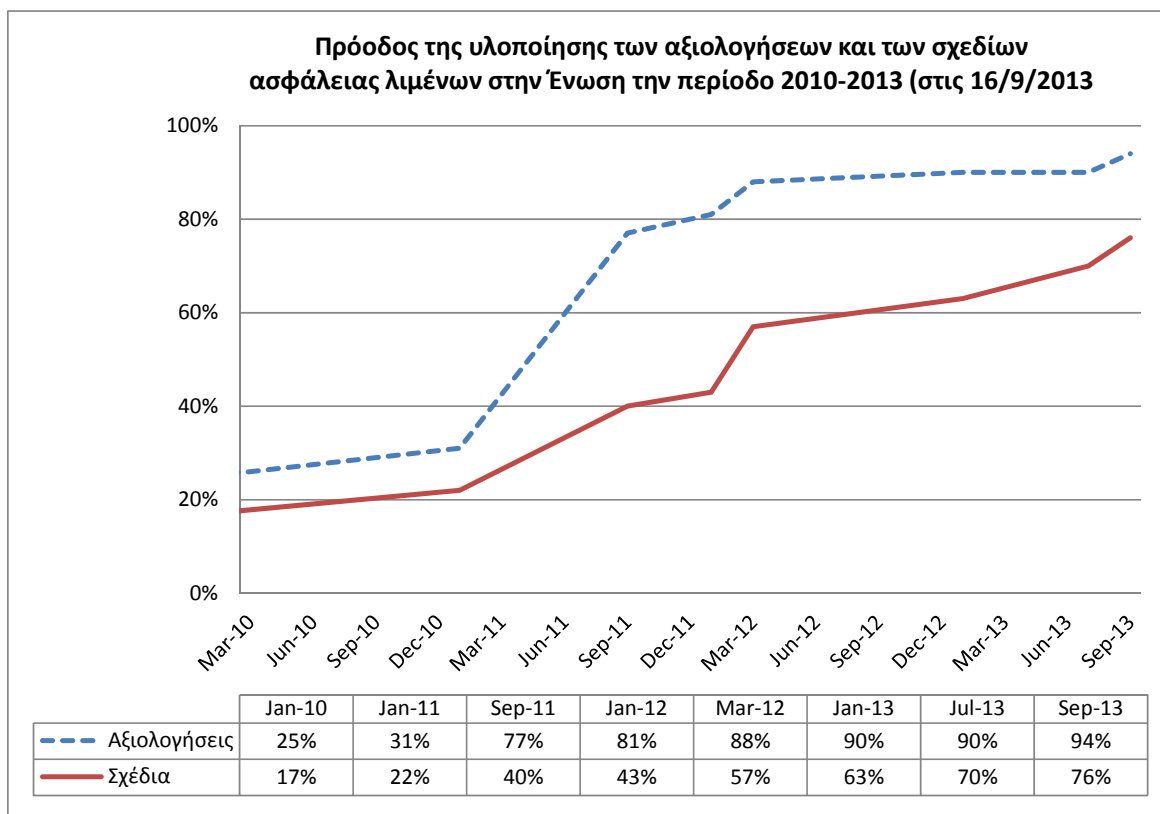
Ήδη από το 2009 η Επιτροπή καθιέρωσε ένα σύστημα που της επιτρέπει να λαμβάνει, σε τακτική βάση, πληροφορίες από τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Έχει ήδη ξεκινήσει τακτικό διάλογο με τις αρχές των κρατών μελών προκειμένου να λαμβάνει τακτικά αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τον βαθμό υλοποίησης των αξιολογήσεων και την έγκριση των σχεδίων ασφάλειας λιμένων.

Τα κράτη μέλη με τις πιο μεγάλες καθυστερήσεις στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους κλήθηκαν να υποβάλουν εθνικά σχέδια δράσης με ακριβείς προθεσμίες διενέργειας των αξιολογήσεων και υλοποίησης των σχεδίων. Επιπλέον, ζητήθηκαν τακτικές εκθέσεις προόδου για να επαληθευτεί η ορθή τήρηση των δεσμεύσεων.

Η κατάσταση βελτιώθηκε γρήγορα στα κράτη μέλη με αριθμό λιμένων μικρότερο από 30. Για την εν λόγω ομάδα κρατών μελών, διενεργήθηκε σχεδόν το σύνολο των αξιολογήσεων και το 96% των σχεδίων ασφάλειας λιμένα εκπονήθηκαν και εγκρίθηκαν.

Αντιθέτως, για τα κράτη μέλη με περισσότερους από 30 λιμένες, η εξέλιξη ήταν πολύ πιο αργή. Επί του παρόντος μπορούμε να θεωρήσουμε ότι έχει διεξαχθεί το 92% των αξιολογήσεων και κάτι περισσότερο από τα δύο τρίτα (70%) των σχεδίων ασφάλειας λιμένα έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί. Οι καθυστερήσεις που διαπιστώθηκαν αφορούν κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισπανία, την Ελλάδα και τη Γερμανία. Η απροθυμία των εν λόγω κρατών μελών να επιδείξουν αποφασιστικότητα και να προβούν κατά προτεραιότητα στην εφαρμογή της οδηγίας ανάγκασε την Επιτροπή να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει (βλ. σημείο 5.3.).

⁹ Κατά τη διάρκεια των επιθεωρήσεων διαπιστώθηκαν επανειλημμένα η παιδαγωγική αξία και οι κατευθύνσεις προβληματισμού που προτείνονται από τη μελέτη TAPS II.



5.2. 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.

Από το 2009, το πρόγραμμα εργασίας για τη διεξαγωγή επιθεωρήσεων στον τομέα της ασφαλείας της ναυσιπλοΐας περιλαμβάνει συστηματικά ένα σκέλος που παρέχει τη δυνατότητα να επαληθεύεται κατά πόσον οι διαδικασίες παρακολούθησης της εφαρμογής της οδηγίας τέθηκαν σωστά σε εφαρμογή.

Ωστόσο, έως το 2012, οι αποστολές επιθεώρησης προσέκρουαν δυστυχώς σε καθυστερήσεις όσον αφορά την πρακτική θέση σε εφαρμογή, διότι οι τοπικές διοικήσεις δεν είχαν λάβει τις αναγκαίες οδηγίες και τα μέσα για την πραγματοποίηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα.

Οι επιθεωρήσεις που διενεργήθηκαν από το 2012, τόσο σε επίπεδο εθνικών διοικήσεων, όσο και άμεσα σε δείγμα λιμένων, έδωσαν τη δυνατότητα να διαπιστωθεί ότι, παρά το γεγονός ότι το γενικό πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας υλοποιείται πλέον σωστά, υπάρχει σημαντικό χάσμα μεταξύ των στόχων βελτίωσης της ασφαλείας λιμένων και των ατελών ακόμη αποτελεσμάτων που διαπιστώθηκαν επιτόπου. Μεταξύ άλλων, οι επιθεωρητές διατυπώνουν τακτικά παρατηρήσεις για το γεγονός ότι οι αξιολογήσεις δεν έχουν διεξαχθεί σύμφωνα με τις κατάλληλες διαδικασίες, τα σχέδια δεν είναι συναφή με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, εξακολουθούν να μην έχουν οριστεί οι υπεύθυνοι ασφαλείας λιμένα, το σύστημα τακτικής επιθεώρησης των σχεδίων ασφαλείας λιμένα δεν έχει θεσπιστεί σωστά ή οι απαιτήσεις εκπαίδευσης και ασκήσεων δεν τηρούνται.

5.3. Διαδικασίες επί παραβάσει

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει διατηρήσει συνεχή διάλογο με όλα τα κράτη μέλη προκειμένου να επιτύχει τη συνεπή και συνεκτική εφαρμογή της οδηγίας, την περίοδο 2009 - 2013 αναγκάστηκε να κινήσει πέντε διαδικασίες επί παραβάσει.

Τρεις από αυτές τις υποθέσεις αφορούν την ελλιπή θέση εφαρμογή της οδηγίας λόγω καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση της αξιολόγησης και στην έγκριση των σχεδίων ασφάλειας λιμένα. Αυτές οι διαδικασίες αφορούν στην Ελλάδα, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, χώρες οι οποίες - στο εξής - ανέλαβαν να εκπονήσουν νέα σχέδια δράσης για την ολοκλήρωση των αξιολογήσεων και των σχεδίων έως το πρώτο τρίμηνο του 2014.

Δύο άλλες διαδικασίες αφορούν τη μη συμβατή εφαρμογή της οδηγίας που διαπιστώθηκε κατά τη διεξαγωγή των επιθεωρήσεων:

- Η πρώτη αφορούσε το λιμάνι του Μάλμε (Σουηδία), όπου οι επιθεωρητές είχαν διαπιστώσει ότι οι έντεκα λιμενικές εγκαταστάσεις που αποτελούν το λιμάνι είχαν χαρακτηριστεί ως μεμονωμένοι λιμένες προκειμένου να αποφευχθεί η εφαρμογή των ουσιωδών διατάξεων της οδηγίας. Αυτή η διαδικασία τέθηκε στο αρχείο μετά από επανεξέταση της αξιολόγησης ασφάλειας λιμένα, η οποία κατέληξε στον ορισμό ενιαίου λιμένα στο Μάλμε (Malmö Hamn), αποτελούμενου από έντεκα λιμενικές εγκαταστάσεις¹⁰.
- Η δεύτερη διαδικασία αφορά τους λιμένες του ομόσπονδου κράτους Μέκλενμπουργκ - Δυτική Πομερανία (Γερμανία), όπου διαπιστώθηκε κατά τις επιθεωρήσεις ότι οι αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφάλειας λιμένα εκκρεμούν ακόμη και δεν έχουν υλοποιηθεί. Μετά την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης, οι γερμανικές αρχές συμφώνησαν να διεξαγάγουν νέες αξιολογήσεις ασφάλειας σε λιμένες που διαθέτουν αρκετές λιμενικές εγκαταστάσεις προκειμένου να εκπονήσουν σχέδια ασφάλειας λιμένα που πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας.

6. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΑΚΥΠΤΟΥΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

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

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

Υπενθυμίζεται ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε όλους τους λιμένες των κρατών μελών που διαθέτουν μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις οι οποίες υπόκεινται σε σχέδιο ασφάλειας λιμενικής εγκατάστασης εγκεκριμένο σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004 (άρθρο 2 παράγραφος 2) και ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέτρα ασφάλειας λιμένα να συντονίζονται στενά με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του κανονισμού (άρθρα 4 και 7) . Η οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη καθορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε λιμένα και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν για την εφαρμογή της στις παρακείμενες περιοχές.

¹⁰ Μια επιθεώρηση παρακολούθησης έδωσε τη δυνατότητα να εξακριβωθεί και να επιβεβαιωθεί η συμβατότητα της εφαρμογής της οδηγίας στο Μάλμε.

Επομένως, για να εξασφαλιστεί η ισόρροπη καθιέρωση χρήσιμων μέτρων σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, οι συννομοθέτες προνόησαν να προβλέψουν στο άρθρο 2 παράγραφος 4 ότι εάν η περίμετρος της λιμενικής εγκατάστασης, κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 725/2004, έχει οριστεί ως περικλείουσα όντως τον λιμένα, οι σχετικές διατάξεις του κανονισμού υπερισχύουν έναντι των διατάξεων της οδηγίας.

Η διάταξη αυτή χρησιμοποιήθηκε ευρέως από τα κράτη μέλη σε λιμένες που διαθέτουν μία μόνο λιμενική εγκατάσταση σύμφωνα με τον κανονισμό. Με βάση την αξιολόγηση της ασφάλειας λιμένα, η περίμετρος του λιμένα πολύ συχνά (αλλά όχι πάντα) ορίζεται ότι συμπίπτει με την περίμετρο της λιμενικής εγκατάστασης. Έτσι, από τους 1.052 λιμένες¹¹ που διαθέτουν μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε σχέδιο ασφάλειας εγκεκριμένο σύμφωνα με τον κανονισμό, 586 λιμένες θεωρήθηκε ότι εμπίπτουν στις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 2 της οδηγίας , ήτοι 55% των λιμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή η κατάσταση διαπιστώθηκε ειδικότερα στα κράτη μέλη που διαθέτουν μικρούς λιμένες διάσπαρτους κατά μήκος των ακτών ή σε νησιά¹².

6.2. Επίγνωση της απειλής και ευαισθητοποίηση των εμπλεκομένων

Το έργο που πραγματοποιήθηκε κατά τις αξιολογήσεις ασφάλειας επιτρέπει τον εντοπισμό των αγαθών και των υποδομών που χρήζουν προστασίας από απειλές και κινδύνους 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 έχει προσδιοριστεί (κανονικό, αυξημένο, υψηλό), με ειδικές διαδικασίες και χρήση τεχνικού εξοπλισμού που να ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες των λιμένων και να επιτρέπουν την κατάλληλη αντιμετώπιση της δυνητικής τρωτότητας των υποδομών.

Η οδηγία έδωσε τη δυνατότητα να συσταθούν επιτροπές για την ασφάλεια των λιμένων επιφορτισμένες με την παροχή πρακτικών συμβουλών (9^η αιτιολογική σκέψη). Στα κράτη μέλη που έχουν καθιερώσει αυτό το είδος δομής, αυτή γενικά απαρτίζεται από τοπικούς εκπροσώπους των αρχών που είναι επιφορτισμένες με καθήκοντα ασφάλειας (αστυνομία, ακτοφυλακή, ναυτιλιακές υποθέσεις, τελωνεία , χωροφυλακή, κλπ.) . 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 στην 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 αποτελούν πλεονεκτικό μέσο διασφάλισης της αποτελεσματικής διάδοσης και της κατάλληλης παιδαγωγικής προσέγγισης για την τήρηση των μέτρων ασφάλειας. Είναι σημαντικό τα μέτρα ασφάλειας να

¹¹ Η διαφορά σε σχέση με τον αριθμό που παρατίθεται στην έκθεση του 2009 (754 λιμένες) εξηγείται από το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν είχαν συμπεριλάβει αρχικά τους λιμένες που υπόκεινται στις διατάξεις του άρθρου 2 παράγραφος 4 στον κατάλογο των λιμένων που καλύπτονται από την οδηγία. Αυτό διορθώθηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής (στοιχεία στις 16/9/2013).

¹² Οι λιμένες που διαθέτουν ενιαία 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%).

γίνονται αντιληπτά ως μέσα που ευνοούν την υλοποίηση και την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων του λιμένα.

Εάν ληφθούν καλύτερα υπόψη οι απαιτήσεις εκπαίδευσης του προσωπικού και πραγματοποίησης ασκήσεων ασφάλειας λιμένα¹³, όπως συχνά σημειώνεται στις εκθέσεις επιθεώρησης, αυτό θα συμβάλει επίσης στη βελτίωση του γενικού επιπέδου των γνώσεων που απαιτούνται για την προστασία των λιμένων.

6.3. Έλεγχος και επίβλεψη των σχεδίων ασφάλειας λιμένα

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να διενεργούν έλεγχο ο οποίος τους επιτρέπει να ασκούν κατάλληλη και τακτική επίβλεψη των σχεδίων ασφάλειας λιμένα και της υλοποίησής τους. Πρόκειται για μια κρίσιμη πτυχή που δεν έχει ακόμα βρει τον κανονικό ρυθμό της σε όλα τα κράτη μέλη, λόγω των καθυστερήσεων στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, αλλά και λόγω αναντιστοιχίας μεταξύ στόχων που τέθηκαν και πόρων που απαιτούνται για τη διενέργεια των εν λόγω ελέγχων.

Κάθε κράτος μέλος έχει αναπτύξει το δικό του σύστημα επίβλεψης σύμφωνα με την εσωτερική οργάνωσή του και τους διαθέσιμους πόρους του. Ο εν λόγω ελεγκτικός ρόλος έχει ανατεθεί είτε σε κεντρικές διοικήσεις, είτε σε τοπικές διοικήσεις, ή ακόμη σε πολυδύναμες ομάδες που απαρτίζονται από διάφορους διοικητικούς φορείς (μεταφορές, αστυνομία, τελωνεία, λιμεναρχεία, κ.λπ.). Οι έλεγχοι διενεργούνται με σκοπό να εξακριβωθεί κατά πόσον τα σχέδια είναι σύμφωνα με τη νομοθεσία, κατά πόσον η πρακτική εφαρμογή των μέτρων ασφάλειας αντιστοιχεί στο σχέδιο και εάν 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 υποβλήθηκε στην αρμόδια αρχή, μπορεί να απαιτηθεί νέα αξιολόγηση της ασφάλειας του λιμένα ή επικαιροποίηση του σχεδίου. Ένα σημαντικό θέμα προβληματισμού για τις υπηρεσίες επιθεώρησης είναι ο έλεγχος του αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν σε επίπεδο λιμενικών εγκαταστάσεων και των μέτρων που προβλέπονται για τον λιμένα. Η παρακολούθηση των διορθωτικών δράσεων μπορεί μερικές φορές να διασφαλίζεται με αιφνιδιαστικούς ελέγχους της επιχειρησιακής ποιότητας των μέτρων που εφαρμόστηκαν.

Οι εκθέσεις των επιθεωρητών, καθώς και οι εκθέσεις των ελεγκτών της Επιτροπής, χρησιμεύουν ως βάση στις εθνικές αρχές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής στις αρμόδιες λιμενικές αρχές, προκειμένου αυτές να διορθώσουν τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν. Η πρακτική αυτή πρέπει να ενθαρρύνεται και να προάγεται· δυστυχώς, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να μην έχουν δημιουργήσει τις αναγκαίες δομές για να διασφαλίζουν τακτικά και με κατάλληλο τρόπο τον έλεγχο της συμμόρφωσης¹⁴. Είναι σημαντικό οι ανθρωπίνι και οικονομικοί πόροι που διατίθενται στα εν λόγω εποπτικά καθήκοντα να εφαρμόζονται έγκαιρα. Μελλοντικά θα δοθεί περισσότερη προσοχή σε αυτό το

¹³ Στις 4 Μαΐου 2012, ως συνέχεια της εκπόνησης ενός εγχειριδίου ασκήσεων και εκπαίδευσης στην ασφάλεια των λιμένων, διεξήχθη άσκηση στο λιμάνι της Αμβέρσας (Βέλγιο). Την εν λόγω άσκηση κατέστη δυνατόν να την παρακολουθήσουν παρατηρητές των κρατών μελών και της Επιτροπής.

¹⁴ Στο πλαίσιο της ανταλλαγής πληροφοριών, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να διαβιβάσουν στοιχεία των προγραμμάτων τους. Ορισμένα υπέβαλαν ακριβή αριθμητικά στοιχεία σχετικά με την πρόσληψη επιθεωρητών και τους πίνακες διεξαγωγής λιμενικών ελέγχων, ενώ άλλα δεν ήταν σε θέση να υποβάλουν τόσο ακριβείς πληροφορίες.

σημείο, καθώς τα υφιστάμενα συστήματα επίβλεψης των σχεδίων ασφάλειας των λιμένων χρήζουν γενικά βελτίωσης.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το έργο της αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας 2005/65/EK αποκαλύπτει ότι τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη πλήρους εφαρμογής του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας χρήζουν περαιτέρω βελτίωσης στην πλειονότητα των κρατών μελών.

Ωστόσο, η πείρα που έχει αποκτηθεί στο πλαίσιο των ελέγχων της εφαρμογής της οδηγίας καταδεικνύει ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι έχει αυξηθεί το επίπεδο ασφάλειας στους ευρωπαϊκούς λιμένες. 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. Μολονότι η επίπτωση των εν λόγω μέτρων είναι δύσκολο να εκτιμηθεί όσον αφορά την αποτροπή τρομοκρατικών ενεργειών, οι λιμενικές αρχές συμφωνούν ότι οι συνέπειες είναι σημαντικές όσον αφορά στις πράξεις λαθρεμπορίας, κλοπής και στις κακόβουλες πράξεις που σημειώνουν κάθετη πτώση. Εξάλλου, η καθιέρωση των μέτρων ασφάλειας συχνά οδήγησε στην επανεξέταση της οργάνωσης των λιμένων, όπως - για παράδειγμα - της διακίνησης και αποθήκευσης των εμπορευμάτων, του ελέγχου της πρόσβασης σε διάφορα τμήματα του λιμένα ή του καθορισμού περιοχών περιορισμένης πρόσβασης. Τα εν λόγω μέτρα απεδείχθη ότι αποτελούν πλεονεκτήματα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των λιμενικών δραστηριοτήτων σε ένα εξαιρετικά ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της¹⁵ 23^{ης} Μαΐου 2013 «*Λιμένες: κινητήρας οικονομικής μεγέθυνσης*», 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. Οι προϋποθέσεις ασφάλειας των λιμένων απαιτούν υψηλό βαθμό επαγρύπνησης των κρατών μελών και προετοιμασίας όλων των εμπλεκόμενων, προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα 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 το 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.

Κατά τους προσεχείς μήνες, τα κράτη μέλη πρέπει να επανεξετάσουν τις αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφάλειας λιμένα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας που προβλέπει την εν λόγω επανεξέταση τουλάχιστον μία φορά ανά πενταετία. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι η **μεθοδολογία που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της μελέτης TAPS II** θα μπορούσε κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί, εφόσον είναι αναγκαίο, για να επαναπροσδιοριστεί η περίμετρος των λιμένων, συνεκτιμώντας την ανάγκη να ληφθεί δεόντως υπόψη η στάθμη των υδάτων.

¹⁵ COM(2013) 295 τελικό.

Εξάλλου, το πολυετές πρόγραμμα εργασίας των επιθεωρήσεων της Επιτροπής θα εισέλθει σε φάση αυστηρότερου ελέγχου. Θα χρειαστεί - για παράδειγμα - να συνεχιστεί η εξέταση της υλοποίησης και της εφαρμογής των διαδικασιών που προβλέπονται στα σχέδια ασφάλειας λιμένα που εφαρμόζονται σε επιβάτες και οχήματα που επιβιβάζονται σε φορτηγά-οχηματαγωγά πλοία (to-go) (τα οποία από τη φύση τους είναι ιδιαίτερα ευάλωτα) ή, επίσης, να εξακριβωθεί εάν τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη συνεργάζονται για την αξιολόγηση της ασφάλειας των λιμένων στα δύο άκρα ναυτιλιακής αλυσίδας, στην περίπτωση υπηρεσιών διεθνών θαλάσσιων μεταφορών.

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 επαγρυπνεί για τη σωστή εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας και να κινεί τις προβλεπόμενες διαδικασίες όταν το κρίνει αναγκαίο.