

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Beveiliging van vervoersmodaliteiten

(2006/C 65/06)

Op 2 juni 2005 heeft de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité bij brief verzocht om overeenkomstig artikel 262 van het EG-verdrag een verkennend advies op te stellen over het bovengenoemde thema.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 november 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **SIMONS**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 december 2005 gehouden 422e zitting (vergadering van 14 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De aandacht voor het onderwerp „Beveiliging” is na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 (New York), november 2003 (Istanbul), 11 maart 2004 (Madrid), 7 juli 2005 (London) en ook alle aanslagen elders enorm toegenomen. Alom werden maatregelen getroffen om personen, vervoermiddelen en goederen zowel preventief als operationeel zoveel en zo goed mogelijk te beschermen. Op beleidsniveau is „beveiliging” een hot issue geworden.

1.2 Onder het begrip „beveiliging” wordt in dit verband verstaan: maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen, en ook maatregelen om criminaliteit, vooral diefstal, te voorkomen.

1.3 Ook het Comité liet zich niet onbetuigd. Er zijn enkele adviezen aangenomen, waarbij met name het verkennend advies van 24 oktober 2002 ⁽¹⁾, waarbij mevrouw Bredima-Savopoulou rapporteur was, van grote waarde is omdat in het advies de beveiliging in de scheep-en burgerluchtvaart zeer uitvoerig zijn behandeld.

1.4 De Europese Commissie heeft op 23 december 2003 het „Consultation Paper” met betrekking tot „Freight Transport Security” gepubliceerd, waarin ze opvattingen van geïnteresseerde partijen vraagt ten aanzien van het onderwerp „Beveiliging”. Voorts heeft de Commissie in een Mededeling aan de Raad ⁽²⁾ een kaderprogramma op het gebied van „Beveiliging” voorgesteld en is op 12 augustus 2005 in het Publicatieblad ⁽³⁾ een werkprogramma inzake het onderwerp „Beveiliging” tegen het terrorisme verschenen. Een aantal elementen van deze publicaties zijn bij het opstellen van dit verkennend advies van waarde geweest.

1.5 Het onderhavige verkennend advies tracht vooral duidelijkheid te scheppen in de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren, zowel in nationaal als in internationaal kader, op het vlak van beveiliging van:

— personen (reizigers en personeel, werkzaam in de vervoerketens)

— de te gebruiken vervoermiddelen, de goederen en de te gebruiken infrastructuur, met als uiteindelijk doel „het verbeteren van de beveiliging van personen, goederen, vervoermiddelen en infrastructuur”.

1.6 Dit advies richt zich uitsluitend op de beveiliging van vervoersmodaliteiten en niet op de veiligheid van de vervoersmodaliteiten. Een complicatie is dat in verschillende landen van de Europese Unie taalkundig geen onderscheid tussen beide genoemde begrippen bestaat.

1.7 Voor wat betreft de beveiliging van de infrastructuur waar de inland-vervoersmodaliteiten gebruik van maken, is onderscheid te maken tussen de TEN-corridors inclusief de overgangspunten en de nationale infrastructuur. Overigens is niet altijd direct aan te geven waar subsidiariteit in de inland-vervoersmodaliteiten begint en waar die ophoudt.

Voor de beveiligingsmaatregelen in de inland-vervoersmodaliteiten moet men zich realiseren dat er een grote mate van interdependentie bestaat tussen alle vervoersmodaliteiten — en dus niet alleen tussen de inland-vervoersmodaliteiten, — in de logistieke keten en dat dit een grote mate van afstemming vereist voor het treffen van beveiligingsmaatregelen. Een intermodale benadering van beveiligingsmaatregelen is overigens ook nodig om concurrentievervalsing tussen de modaliteiten tegen te gaan, waarbij men zich wel moeten realiseren dat de beveiligingskosten van modaliteit tot modaliteit sterk kunnen verschillen.

Nadrukkelijk zal ook ingegaan worden op aspecten die direct verband houden met een toename van beveiligingsmaatregelen. In dit verband kan gedacht worden aan vragen als:

— wat is de impact van beveiligingsmaatregelen op werknemers?

— moet in managementopleidingen een onderdeel „crisismanagement” worden opgenomen?

⁽¹⁾ PB C 61 van 14.03.2003, blz. 174.

⁽²⁾ COM(2005) 124 final van 6 april 2005.

⁽³⁾ PB C 198 van 12.08.2005 blz. 1.

- voor wiens rekening zouden kosten van beveiliging moeten komen?
- wat is de rol van verzekeringsmaatschappijen?

Aangezien het om een veelomvattend onderwerp gaat, is het raadzaam enige ordening aan te brengen en aan te geven hoe dit verkennend advies is opgebouwd. In hoofdstuk 2, het Algemene deel, worden de meer algemene vraagstukken van het onderwerp „Beveiliging” weergegeven. Hierbij komen onderwerpen als rolverdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Europese Unie, van de nationale overheden, van de vervoersmodaliteiten zelf, reizigers, personeel en management van de bedrijven aan bod. Voorts komt in dit hoofdstuk de wetgevende kant aan de orde. Hoofdstuk 3, het Specifieke deel, zal beginnen met een overzicht van initiatieven die op verschillende niveaus zijn genomen met betrekking tot een verbetering van de beveiliging. Vervolgens zal nader worden ingegaan op de beveiliging van de vervoersmodaliteiten zelf. Hoofdstuk 4 zal ingaan op het kostenaspect van beveiliging en op de vraag voor wiens rekening deze kosten zouden moeten komen. Hierbij zal ook de rol van de verzekeringsmaatschappijen worden belicht. In hoofdstuk 5 zal een samenvatting worden gepresenteerd en zullen slotconclusies worden getrokken.

2. Algemeen

2.1 Beveiliging: Algemeen

2.1.1 Het belang van beveiliging van personen en goederen in alle vervoersmodaliteiten staat inmiddels hoog op de agenda van politici, beleidsmakers en bedrijfsleven. Bij de term beveiliging moet gedacht worden aan het treffen van beveiligingsmaatregelen tegen terrorisme en tegen criminaliteit. Toch kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat er nog onvoldoende sprake is van een gecoördineerde aanpak. En deze is wel dringend nodig omdat in een keten de zwakste schakel bepalend is voor de sterkte van het geheel.

2.1.2 Nu moet ook worden vastgesteld dat de onderhavige materie vanwege de complexiteit niet gemakkelijk en eenduidig kan worden gedefinieerd. Het vraagstuk van de subsidiariteit doet zich bij het onderwerp beveiliging van vervoersmodaliteiten in volle omvang voor. Het betreft dan zowel de afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de nationale overheden op het gebied van te treffen maatregelen als de financiering van deze maatregelen. Maar het betreft evenzeer de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de vervoersmodaliteiten zelf: van de reizigers, werknemers en van het management.

2.2 Beveiliging in zee- en luchtvaart

2.2.1 In de lucht- en zeevaart is sinds 11 september 2001 wel sprake geweest van vooruitgang op het gebied van beveiliging. Mede op basis van het EESC-rapport van 24 oktober

2002, dat vooral beveiligingsvoorstellen in de luchtvaart- en zeevaartsector betrof, heeft de Europese Raad maatregelen getroffen. Hierbij kunnen worden genoemd EU-Verordening 2320/2002 betreffende de beveiliging van de burgerluchtvaart, EU-Verordening EC 725/2004 voor het verhogen van de veiligheid op zee en zeehavenfaciliteiten, en ontwerprichtlijn COM(2004) 76 inzake de beveiliging van zeehavens. Al deze maatregelen houden voorzieningen in de zin van EU-inspecties in. Deze betreffen kwaliteitstests in deze sectoren. Voor de zeevaart is de regelgeving ook neergelegd in de op 10 mei 2005 aangenomen richtlijn.

2.3 Beveiliging in inlandvervoersmodaliteiten

2.3.1 Met betrekking tot de inland-vervoersmodaliteiten is de situatie in de landen van de EU nogal verschillend. Met name in grote steden als Madrid en Londen, maar ook in Parijs zijn, mede op grond de gepleegde terroristische aanslagen in het openbaar vervoer beveiligingsmaatregelen genomen. In andere steden en landen is men nog niet zover, maar ook daar begint men onder invloed van de recente aanslagen bewust te worden van het belang van beveiligingsmaatregelen (*).

2.3.2 De vraag die zich in eerste instantie voordoet is — wie bevoegd is tot het treffen van beveiligingsmaatregelen die één enkele inland-vervoersmodaliteit overstijgen. Is dit de Europese Unie of is dit de nationale overheid. En, als dit laatste het geval is, wat is in dat geval de rol van de Unie?

2.3.3 Het Comité is van opvatting dat „beveiliging” een gedeelde verantwoordelijkheid betreft van de lidstaten en de Europese Unie en dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn ervoor te zorgen dat beveiligingsmaatregelen door de verschillende inland-vervoersmodaliteiten worden getroffen. Daartoe dienen zij een kader te scheppen waarin een aantal minimumstandaarden zijn opgenomen die de inland-vervoersmodaliteiten als ondergrens voor te nemen maatregelen in acht dienen te nemen. Dus geen vrijblijvende invulling. Voor de afstemming van de te nemen maatregelen in de verschillende inland-vervoersmodaliteiten zouden de nationale overheden een gespecialiseerd orgaan in het leven moeten roepen dat als opdracht heeft het coördineren van de maatregelen die de inland-vervoersmodaliteiten en lokale overheden willen treffen. Daarnaast zou deze autoriteit ervoor moeten zorgen dat van elke voorgenomen maatregel de handhaving ervan verzekerd is.

2.3.4 De rol van de Europese Unie ligt in de opvatting van het Comité vooral op het terrein van de coördinatie van maatregelen op communautair en internationaal vlak. Tevens zou de Unie de lidstaten moeten aansporen tot één en dezelfde aanpak te komen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het personen- en goederenvervoer en de noodzaak tot coördinatie van nationaal genomen beveiligingsmaatregelen is intensieve samenwerking tussen de nationale overheden en de Europese Unie noodzakelijk.

(*) Voor een uitgebreide behandeling van de beveiliging van het openbaar vervoer in de grote steden wordt gewezen op het verkennende advies van het Comité van de Regio's over „de beveiliging van alle vervoersmodaliteiten, inclusief de financieringsaspecten daarvan”, waarvoor de heer R.Neill, lid van het stadsparlement van Londen, rapporteur is (CdR 209/2005).

2.3.5 De nationale overheden moeten zich realiseren dat bij de inland-vervoersmodaliteiten nog veel werk is te verzetten. Er zal een „sense of urgency” moeten ontstaan. De nationale overheden zullen de modaliteiten moeten aanzetten tot het nadenken over en het treffen van beveiligingsmaatregelen. Een eerste aanzet hiertoe kan worden gegeven door in Europees verband minimumstandaarden voor beveiliging vast te stellen, waardoor er voor de inland-vervoersmodaliteiten een bodem wordt gelegd. Er moet bij de afzonderlijke modaliteiten het gevoel gaan ontstaan dat de betreffende modaliteit zonder beveiligingsmaatregelen uiterst kwetsbaar is.

2.3.6 Daarnaast zal het besef moeten doordringen dat samenwerking tussen de modaliteiten noodzakelijk is. Bijvoorbeeld zal afstemming van maatregelen tussen trein, metro en busmaatschappijen plaats moeten vinden. Voorlichtingsacties aan de reizigers en het personeel hoe te handelen bij calamiteiten moeten op elkaar worden afgestemd.

2.3.7 Bij het goederenvervoer zal veel aandacht besteed moeten worden aan de kwetsbare knooppunten, zoals terminals en rangeerstations. Samenwerking tussen nationale, lokale overheden, afzonderlijke vervoertakken en beheerders van overslagpunten en terminals zal van de grond moeten komen.

2.4 Rol van de verschillende actoren

2.4.1 Bescherming van fysieke infrastructuur is naar de opvatting van het Comité een aangelegenheid van de nationale, regionale of gemeentelijke overheden.

2.4.2 Als coördinerende instantie zal het in par. 2.3.3 genoemd gespecialiseerd orgaan moeten gaan fungeren. Deze zou zowel versnippering op nationaal niveau moeten voorkomen als internationaal het beleid moeten uitdragen, zodat op EU-niveau de coördinatie wordt vergemakkelijkt.

2.4.3 Naast een coördinerende taak voor de EU heeft het Comité met genoegen geconstateerd dat op communautair niveau, binnen het raamwerk van het 6e Kaderprogramma, een bedrag van 3,5 mln EUR. beschikbaar is gesteld voor beveiligingsmaatregelen in de personenvervoersector, de goederenvervoersector en de energiesector.

2.4.4 Omdat „vervoersmodaliteiten” een abstract begrip vormt en het functioneren ervan alleen maar geschiedt bij de gratie van mensen die van de modaliteit gebruik maken (reizigers, klanten), dan wel er werkzaam in zijn (werknemers), is gerichte actie naar deze groeperingen toe onontbeerlijk. Naar de reizigers en klanten toe zal zich dit vooral moeten uiten in een continue voorlichting. De attitude zal zich van passief gebruiker van een vervoersmodaliteit in een alerte en bewuste houding moeten wijzigen. De werknemers van een vervoersmodaliteit zijn van essentieel belang bij de uitwerking en toepassing van beveiligingsmaatregelen. Om hun rol goed te kunnen vervullen acht het Comité het van groot belang dat de werknemers een specifieke opleiding krijgen aangeboden die is toegesneden op hun rol in de beveiliging.

2.4.5 De rol van het management van de bedrijven is het, de beveiligingsideeën in de bedrijfsfilosofie en cultuur van het

bedrijf te integreren. Daarnaast zal het management de gelegenheid moeten geven aan de medewerkers om specifieke opleidingen op dit terrein te volgen. Voor wat betreft het management zelf, zou er in de ogen van het Comité ruimte moeten worden ingeruimd in de managementopleiding voor een onderdeel „crisismanagement”, zodat in geval van een calamiteit het management op zijn taak is berekend.

2.5 Wijze waarop de beveiliging moet worden ingevuld

2.5.1 Voor wat betreft de vraag in hoeverre beveiligingsmaatregelen in de inland-vervoersmodaliteiten op een meer vrijblijvende manier — zoals in de vorm van certificering of een kwaliteitskeurmerk — dan wel op een meer verplichtende manier — zoals bijvoorbeeld via wetgeving — zouden moeten worden vastgelegd, is het Comité van oordeel dat het onderwerp veel te belangrijk is om het op een vrijblijvende manier aan te pakken.

2.5.2 Het Comité is van oordeel dat nationaal in ieder geval minimumstandaarden voor beveiligingsmaatregelen moeten worden vastgelegd, met daarboven de aanbeveling verder te gaan. Er zal ook een verplichting moeten worden ingesteld om uitwisseling van informatie over genomen of voorgenomen beveiligingsmaatregelen te garanderen. Op internationaal niveau zullen landen verplicht moeten worden te komen tot afstemming van maatregelen en uitwisseling van informatie aan internationale overkoepelende instellingen.

3. Specifiek

3.1 Alvorens te bezien of en welke beveiligingsmaatregelen in de afzonderlijke inland-vervoersmodaliteiten zijn getroffen of zouden moeten worden getroffen, is het raadzaam eerst een overzicht te hebben van maatregelen die op internationaal vlak, in overkoepelende organisaties, zijn genomen.

3.1.1 International Maritime Organisation (IMO)

Wij noemen hier de IMO omdat in de zeevaart reeds een aantal maatregelen zijn genomen die als voorbeeldfunctie kunnen dienen voor de inland-vervoersmodaliteiten.

- a. De International Maritime Organisation (IMO) heeft de zogenaamde International Ship and Port Facility Security (ISPS)-Code aangenomen. Deze code realiseert een internationaal kader voor de samenwerking tussen overheden, lokale administraties, rederijen en havenautoriteiten, met als doel beveiligingsrisico's op te sporen en maatregelen te kunnen treffen. Het betreft beveiliging gerelateerde eisen in relatie tot de veiligheid van het schip en havenfaciliteiten. Deze code is op 1 juli 2004 in werking getreden.
- b. Wijzigingen aangebracht in de „Safety of Life at Sea Convention” (SOLAS). Dit betreft wijzigingen in deze Conventie die mede tot gevolg hebben dat hiermee ook de verplichte International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code gewijzigd is. De IMDG Code geeft gedetailleerde aanbevelingen voor het verpakken, labelen en opbergen van gevaarlijke stoffen.

De wijzigingen zijn van kracht geworden op 1 januari 2004.

3.1.2 Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)

Sinds 1971 worden in de luchtvaart op internationaal vlak al bindende afspraken gemaakt om criminaliteit en terrorisme te bestrijden. Naar aanleiding van een aantal vliegtuigkapingen aan het eind van de jaren '60 heeft de ICAO besloten het basisverdrag tot regulering van de luchtvaart uit te werken. Zo is in bijlage 17 bij de Conventie van Chicago vastgelegd dat alle passagiers van burgerlijke commerciële vluchten systematische gefouilleerd zouden worden. Deze maatregel is reeds sedert 1972 van kracht en het is inmiddels moeilijk voorstelbaar dat het ooit anders was. Na de aanslag op de Twin Towers in 2001 is Bijlage 17 verregaand aangepast. Nieuwe standaarden werden verplicht, bijvoorbeeld met betrekking tot de versterking en vergrendeling van cockpitdeuren en het luchtvrachtvervoer. Ook opleiding en kwaliteitseisen met betrekking tot controle werden aangescherpt.

3.1.3 Europese Burgerluchtvaartorganisatie (ECAC)

Ook op Europees vlak werd in het kader van de Europese Burgerluchtvaartorganisatie ECAC (European Civil Aviation Conference) een beleid ontwikkeld en uitgewerkt inzake de luchtvaartbeveiliging, uiteraard als afgeleide van de internationale normen zoals die door de ICAO waren vastgesteld. Dit heeft geleid tot een Europees luchtbeveiligingshandboek, het zogenaamde „document 30”, dat beveiligingsvoorschriften bevat die weliswaar als toonaangevend gelden, maar spijtig genoeg niet bindend zijn, gelet op het statuut van de ECAC. Dat is de reden dat op 14 september 2001, drie dagen na 9/11, de Europese Raad besloot dat de EU bevoegdheid zou krijgen op het vlak van de luchtvaartbeveiliging. Dit besluit heeft geleid tot Verordening 2320/2002 „tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart”. Deze Verordening is op 19 januari 2003 in werking getreden. Op diezelfde Raad van ministers van 14 september 2001 werd besloten dat de Commissie de mogelijkheid krijgt van rechtstreekse kwaliteitscontroles in de lidstaten.

3.1.4 Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)

Het betreft de herziening van de „Seafarers' Identity Documents Convention”. Het doel van de herziene conventie is de beveiliging van de identificatie van zeelieden te verbeteren, zodat hierdoor passagiers en bemanning beter beveiligd zijn en de veiligheid van de schepen vergroot wordt. Tegelijkertijd wordt de bewegingsvrijheid van de zeelieden niet beperkt, zodat ze ongehinderd aan wal kunnen gaan. De herziene conventie richt zich in het bijzonder op richtsnoeren voor de samenstelling en uitgifte van identiteitsdocumenten voor zeelieden. De reden waarom de IAO en de conventie hier worden opgevoerd, is de voorbeeldfunctie die een en ander heeft voor de inland modaliteiten.

3.1.5 World Customs Organisation(WCO)

a. Herziene WCO Kyoto-Conventie

In juni 1999 heeft de WCO-Raad de WCO-Conventie uit 1974, bekend onder de naam Kyoto-Conventie, herzien en aangenomen. Het gaat hierbij om de vereenvoudiging en harmonisering van douaneprocedures. Een belangrijk aspect

van de herziene conventie is de grotere aandacht voor transparantie en voorspelbaarheid in de keten. Belangrijke elementen van de herziene conventie betreffen onder meer:

- het gebruik van meldingen voorafgaande aan de aankomst om reeds selecties te kunnen maken,
- risicomanagementtechnieken,
- maximaal gebruik van geautomatiseerde systemen,
- gebruikmaking van gecoördineerde interventies met andere bureaus,
- voortdurend overzicht en beschikbaarheid van informatie m.b.t. douanevereisten, wetten en
- richtlijnen.

b. WCO Douane Data Model

Dit model behelst een gestandaardiseerd internationale set data die tegemoet komt aan de eisen die de overheden stellen aan internationaal vervoer. Dit model betekent een stap voorwaarts in de richting van geharmoniseerde douane-informatie die bruikbaar is voor beveiligingsdoeleinden. Het model is ontworpen om te functioneren in een volledig geautomatiseerde omgeving.

c. De WCO Unieke Zending Identificatie

Voordeel is dat elke zending voorzien wordt van een uniek nummer zodat identificatie van de zending en het verzamelen van gegevens betreffende de zending vereenvoudigd wordt.

d. De „Advanced Cargo Information”-richtlijnen zijn erop gericht, in overeenstemming met de herziene Kyoto-Conventie, beveiligingsgerelateerde gegevens op te sporen en bevatten aan de douaneautoriteiten richtsnoeren voor een snelle verzameling.

e. De „Customs Convention on Containers” bevat technische specificaties voor containers die in het internationale vervoer worden gebruikt met een douaneverzegeling en daarnaast procedures voor de goedkeuring van dergelijke containers. Momenteel wordt de conventie, die dateert uit 1972, in het licht van de verhoogde aandacht voor beveiliging herzien.

De hier gegeven informatie van de World Customs Organisation dient beschouwd te worden als informatie waar de inland-vervoersmodaliteiten hun voordeel mee kunnen doen. Van belang is die zaken eruit te destilleren die van toepassing kunnen zijn bij de inland-modaliteiten.

3.1.6 International Standards Organisation (ISO)

Deze organisatie heeft in 2003 richtlijnen aangenomen waarin specificaties zijn vastgelegd voor mechanische verzegeling van containers bestemd voor het goederenvervoer.

Daarnaast heeft deze organisatie een standaard ontwikkeld voor het gebruik van identificatie-tags die via radiofrequentie functioneren en zijn aangebracht bij goederenvervoer containers, en heeft ze een gemeenschappelijk communicatieprotocol ontwikkeld voor digitale verzegeling.

3.1.7 De Europese Unie

- a. Vooral op het gebied van beveiliging van zeevaart, havens en luchtvaart is door de EU actie ondernomen. In paragraaf 2.3 zijn enkele voorbeelden genoemd.

Op het terrein van het intermodale vervoer heeft de Europese Commissie in december 2003 het consultation paper „Freight Transport Security” gepubliceerd. Dit document beschrijft mogelijke bedreigingen en maatregelen die getroffen kunnen worden om de transportketen te beschermen.

De Commissie geeft in dit document aan dat voor alle voorgestelde maatregelen een zogenaamd risicoprofiel zou moeten worden gemaakt, zowel voor elke individuele vervoersmodaliteit als voor de gehele transportketen.

De voorgestelde acties in het consultatiedocument zijn:

- beveiligen van infrastructuur van Europees belang door de lidstaten door een aantal uitgewerkte maatregelen (beveiligingsplan dat jaarlijks aangepast moet worden, in kaart brengen van risico's, benoemen van een contactpunt en aanwijzen van verantwoordelijk personen voor de beveiliging van de infrastructuur en het benoemen van een overheidslichaam dat verantwoordelijk is voor de auditing van het geheel);
 - het ontwikkelen van veiligheidsstandaarden voor dienstverleners (op Gemeenschapsniveau ontwikkelen van minimumveiligheidsstandaards voor internationale dienstverleners, introductie van het „regulated agent”- en „known shipper”-concept in de inland-transportketen;
 - het toepassen van het „advanced information” concept in elektronische vorm, waarbij, afhankelijk van een risicoanalyse, dit concept al of niet verplicht zou moeten worden gesteld voor bepaalde routes of zendingen;
 - het, bij risicovolle en uit beveiligingsoogpunt kwetsbare zendingen, toepassen van speciale verzegelingen en afsluitingen;
 - het ervoor zorgen dat lidstaten geen verschillende standaarden introduceren die een efficiënt functioneren van de markt bemoeilijken. Daartoe stelt de Commissie een aantal maatregelen in haar document voor.
- b. De mededeling van de Commissie van 24 juli 2003 en het voorstel voor een verordening van dezelfde datum, waarin de Commissie voorstelt de Community Customs Code aan te passen. Dit voorstel is bedoeld om de rol van de douaneautoriteiten aan de EU-buitengrenzen aan te passen zodat men in staat is om te gaan met de verhoogde beveiligingsstandaarden bij de import en export van goederen.

3.1.8 Economische Commissie voor Europa van de VN (UNECE)

De Werkgroep 30 „Customs Questions affecting Transport” en het Administratieve Comité van de TIR (Transports Internationaux Routiers) zijn in februari 2003 overeengekomen de TIR-procedure, die momenteel vooral nog een papieren aangelegenheid is, stap voor stap te computeriseren. Onder dekking van een Carnet TIR kan internationaal vervoer van goederen naar landen buiten de EU met een minimum oponthoud aan de grenzen geschieden, omdat het Carnet TIR-document een internationaal erkend douanedocument betreft.

Deze informatie betreft de informatie over beveiliging in het goederenvervoer over de weg. Het Comité beveelt aan te bezien in hoeverre dit soort maatregelen ook bruikbaar is voor andere modaliteiten.

3.1.9 Maatregelen getroffen door de VS

Het spreekt vanzelf dat de VS na de aanslag van 11 september 2001 voorop lopen bij het treffen van beveiligingsmaatregelen. Er is onder meer in 2002 een „Bioterrorism Act” in werking getreden. Het betreft de melding vooraf van bepaalde informatie over de invoer van voedselproducten vóór aankomst in de VS. Daarnaast moeten voedselproducenten en opslagfaciliteiten zich registreren bij de Federal Food and Drug Administration (FDA) en moeten zij een lokale vertegenwoordiger in de VS aanstellen.

3.1.10 Om de leesbaarheid van dit verkennend advies te behouden, wordt een aantal genomen maatregelen genoemd zonder er nader op in te gaan.

Bij het treffen van maatregelen in Europa verdient het uiteraard aanbeveling kennis te nemen van en rekening te houden met de ervaring die ermee is opgedaan. We noemen hier:

- a. het Container Security Initiative (CSI),
- b. het Customs-Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT),
- c. de 24 Hour Advance Manifest,
- d. de Bio-Terrorism Act.

3.2 **Initiatieven die de Industrie al of niet gezamenlijk met Overheden heeft genomen**

- a. Het Business Anti-Smuggling Coalition Programme,
- b. het Memorandum of Understanding on Electronic Business,
- c. Resolutie van de International Road Transport Union (IRU) m.b.t. de beveiliging in het wegvervoer,

- d. de door de IRU ontwikkelde „Guidelines for Road Transport Security”,
- e. het in ontwikkeling zijnde „Standard Security Plan” van de IRU
- f. het „Operation Safe Commerce (OSC) programma”,
- g. het „Smart and Secure Tradelanes” initiatief.

3.3 Het merendeel van de in de voorgaande alinea's genoemde initiatieven heeft betrekking op beveiligingsmaatregelen in het goederenvervoer in het algemeen en voor het vervoer van containers in het bijzonder. Een aantal van deze maatregelen kunnen naar de opvatting van het Comité ook op het vervoer van reizigers worden toegepast.

3.4 De beveiligingsmaatregelen in de afzonderlijke vervoertakken zijn nogal verschillend te noemen. Zoals reeds is gememoreerd zijn de vervoersmodaliteiten zeevaart/havens en de luchtvaart het verst gevorderd met het doorvoeren van maatregelen. In het advies van het Comité van 24 oktober 2002 ⁽⁵⁾, waarbij mevrouw Bredima-Savopoulou als rapporteur optrad, is dit op een voortreffelijke manier weergegeven. Daarom zal in dit verkennende advies niet verder op deze vervoersmodaliteiten afzonderlijk worden ingegaan.

3.5 Een punt van aandacht is de positie van de kwetsbare inland-terminals en op- en overslagpunten. Tevens kan de pijpleiding als afzonderlijke vervoersmodaliteit hierbij genoemd worden. De eigenaars van terminaloperators steken wel veel energie in het beveiligen van hun terreinen, maar naar de indruk van het Comité is onvoldoende het besef doorgedrongen dat juist de op- en overslagpunten heel kwetsbaar zijn en dat samenwerking met de modaliteiten die gebruik maken van de overslagfaciliteiten broodnodig is.

3.6 Zo is er in de ogen van het Comité ook onvoldoende *sense of urgency* van de gevaren die verbonden zijn aan het transport en overslag via pijpleidingen. Het Comité wijst erop dat dit besef spoedig dient te ontstaan en dat de bevoegde autoriteiten beveiligingsmaatregelen voor zowel personeel als infrastructuur dienen te nemen.

3.7 Het spoorvervoer heeft een cultuur waarbij de veiligheid van zowel personeel en reizigers als materieel hoog in het vaandel staat. Het is te hopen dat deze zelfde cultuur ook bij beveiliging tot hetzelfde hoge niveau zal leiden. Extra aandacht zal moeten worden gegeven aan kwetsbare locaties, zoals stations en rangeerterreinen. Ten behoeve van de nodige internationale coördinatie zal de UIC met aanbevelingen moeten komen.

De nationale spoorwegmaatschappijen zullen voorlichtingsmateriaal moeten ontwikkelen om reizigers en personeel te infor-

meren wat te doen bij calamiteiten. Bij het personeel zal dit standaardonderdeel van de opleiding moeten worden.

3.8 De binnenvaartsector maakt veelal gebruik van de zeehavens om te laden en te lossen. In dat geval geldt ook voor de binnenvaart de ISPS (International Ship & Port Facility Security)-code. Naar de opvatting van het Comité mag een rigide toepassing deze code niet leiden tot verstoring van de logistieke keten. Het is de verantwoordelijkheid van havens, rederijen en inspectiediensten om ervoor te zorgen dat aan de ISPS code wordt voldaan. Voor wat betreft de opleiding van het personeel van de binnenvaartschepen stelt het Comité zich ook hier op het standpunt dat beveiliging een integraal onderdeel van de opleiding moet gaan uitmaken.

3.9 Het openbaar vervoer is zich na de terroristische aanslagen in Madrid en Londen bewust van de kwetsbaarheid. Er zijn maatregelen in de vorm van toezicht en controles genomen om het beveiligingsniveau en veiligheidsgevoel van reizigers en personeel drastisch te verhogen.

3.10 De beroepswegvervoersector is, gezien de hoeveelheid touringcar- en goederenvervoerondernemingen -we spreken hier over enkele honderdduizenden ondernemingen die erg mobiel zijn, — erg kwetsbaar. Deze sector wordt al geruime tijd geteisterd door criminaliteit. Diefstal van vrachtwagens, al of niet met lading, is aan de orde van de dag, met vaak psychische gevolgen voor de chauffeurs. De IRU (International Road Transport Union) stelt ook alles in het werk om zowel overheden als marktpartijen te bewegen tot het treffen van beveiligingsmaatregelen. Een voorbeeld is de oproep te komen tot een uitbreiding van het aantal bewaakte parkeerplaatsen. Vanwege de hoge risicogevoeligheid van deze sector heeft de International Road Transport Union, zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, zogenaamde Security Guidelines opgesteld, waarin een aantal aanbevelingen zijn opgenomen voor managers, chauffeur en verladere. Voorts is een raamwerk voor contracten voor samenwerking op vrijwillige basis met de douaneautoriteiten opgesteld.

3.11 Uitgangspunten bij het opstellen van deze in par. 3.10 genoemde richtsnoeren (Security Guidelines) zijn:

- Beveiligingsmaatregelen moeten niet zo streng zijn dat daardoor de normale bedrijfsuitvoering niet meer mogelijk wordt.
- Nieuw te treffen beveiligingsmaatregelen moeten in een goede verhouding staan tot het doel waarvoor ze getroffen worden, de kosten die ze met zich meebrengen en de gevolgen voor het verkeer.
- Unilaterale maatregelen van de staten zijn niet acceptabel.

⁽⁵⁾ PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174

- Beveiligingsmaatregelen moeten zodanig zijn dat ze begrepen worden en aanvaardbaar zijn.
- Gezien het internationale karakter van het transport zouden te treffen beveiligingsmaatregelen uniform, proportioneel en zonder discriminatie moeten worden toegepast, terwijl ze de meest efficiënte handelsstromen niet of zo min mogelijk hinderen.

In het algemeen kan gesteld worden dat, alvorens maatregelen te treffen, het noodzakelijk is dat de doelgroep zich bewust moet zijn van de noodzaak van beveiligingsmaatregelen. Er zouden dus geen beveiligingsmaatregelen mogen worden toegepast zolang de doelgroep niet op de hoogte is van de te nemen maatregelen. Het Comité roept dan ook met klem op deze informatie tijdig te verstrekken.

3.12 Voor wat betreft de sector van het eigen vervoer, beveelt het Comité aan, dat, onafhankelijk van de te gebruiken vervoersmodaliteit, de verantwoordelijke voor het bedrijf, voor personeel, vervoermiddelen en infrastructuur passende beveiligingsmaatregelen dient te nemen.

3.13 Het Comité constateert een toenemend bewustzijn bij de overheden en inland-vervoersmodaliteiten dat beveiligingsmaatregelen ingebed moeten worden in het dagelijks functioneren. De coherentie is echter nog ver te zoeken. In de afzonderlijke vervoersmodaliteiten is met name in de zee- en luchtvaart, vanwege het mondiale karakter, veel gedaan. In de sector openbaar vervoer is men veel alerter geworden, maar in de goederenvervoerssector zijn de initiatieven veelal beperkt gebleven tot maatregelen in de modaliteit zelf. Maatregelen die de gehele logistieke keten betreffen zijn nog niet genomen, terwijl de kwetsbaarheid juist op de overslagpunten van de ene modaliteit naar de andere ligt. Het Comité adviseert de overheden dan ook een overkoepelende instantie op nationaal vlak aan te wijzen die de gehele keten bestrijkt.

4. Het kostenaspect van beveiligingsmaatregelen

4.1 Dat onder invloed van toegenomen criminaliteit en terrorisme maatregelen moeten worden getroffen om reizigers, personeel, vervoermiddelen en lading te beveiligen is voor een ieder evident. Minder helder is het antwoord op de vraag voor wiens rekening de kosten van beveiligingsmaatregelen moeten komen. En dat terwijl bekend is dat de kosten van beveiliging hoog zijn. Zo worden de kosten van beveiligingsmaatregelen van een transport van één container over zee geschat op 30 a 40 US \$.

4.2 Om goed inzicht te krijgen aan wie de kosten moeten worden toegerekend, is het nodig te bezien over welke kosten-categorieën we het hebben. Een inventarisatie leert dat de volgende opsplitsing zinvol is:

- a. kosten die verband houden met de opstelling van en de controle op de uitvoering van de regelgeving;
- b. kosten die verband houden met de inventarisatie en analyse van de mate van onveiligheid en de uitgaven voor bijstand

aan landen buiten de Europese Unie teneinde deze landen in staat te stellen een even hoog niveau van beveiliging te creëren als in landen van de Europese Unie;

- c. kosten die het karakter hebben van investeringskosten, zoals de kosten van selectie en opleiding van personeel op het gebied van beveiliging en de aanschaf van materieel benodigd om te kunnen beveiligen;
- d. lopende kosten met betrekking tot beveiliging, zoals personeelskosten van beveiligingspersoneel, onderhoudskosten van beveiligingsmaterieel, kosten verband houdend met voorlichting op het gebied van beveiliging, verzekeringskosten in verband met beveiliging, kosten van maatregelen van openbare orde die moeten bijdragen aan het bereiken van een situatie waarin de wetgeving op een aanvaardbare manier wordt nageleefd.

Daarnaast zijn er kosten die verbonden zijn aan maatregelen die voorafgaan aan of volgen op een buitengewone gebeurtenis, zoals bijvoorbeeld een terroristische aanslag. Voor de toerekening van deze kosten zal een separate oplossing gevonden moeten worden. In eerste instantie zullen ze naar de opvatting van het Comité voor rekening van de overheid moeten komen.

4.3 Voor wat betreft de vraag wie of welke instantie het eerst in aanmerking komt om de kosten toe te rekenen, lijkt het logisch voor de eerste twee categorieën te opteren voor de nationale of lagere overheden, terwijl bij de categorieën c en d meer gedacht dient te worden aan de ondernemingen.

4.4 Uit economisch oogpunt dienen uiteindelijk de kosten gedragen te worden op het niveau van de activiteit die de kosten veroorzaakt, zodat ze verwerkt worden in de prijs (biljet voor openbaar vervoer of tarief voor het goederenvervoer). De prijzen van de goederen en diensten moeten immers zoveel mogelijk de marginale sociale kosten dekken, inclusief de beveiligingskosten. De te treffen maatregelen kunnen soms evenwel van een zodanig algemeen belang zijn dat de kosten die gepaard gaan met deze maatregelen door de gehele gemeenschap dienen te worden gedragen

4.5 Als deze nuancering in aanmerking wordt genomen, betekent dit dat uiteindelijk de kosten van de beveiliging worden opgebracht door de consument die ze betaalt in de vorm van een hogere prijs voor het eindproduct of de burger indien de overheid beveiligingsmaatregelen financiert die in het algemeen belang zijn, in de vorm van overheidsuitgaven, opgebracht door de belastingbetalende burger.

4.6 De verzekeringsmaatschappijen spelen naar de opvatting van het Comité een secundaire rol. Immers, voorzover er al geen uitsluiting van terroristische acties in de polisvoorwaarden is opgenomen, zullen eventuele uitkeringen altijd aan de verzekerde worden doorbelast in de vorm van hogere premies. Wel is het natuurlijk zo dat er een causaal verband bestaat tussen de mate van beveiliging en de hoogte van de te betalen premie. Naarmate beveiligingsmaatregelen op een hoger niveau zijn gebracht, zal de te betalen premie lager moeten zijn.

4.7 De Europese Unie kan, uit oogpunt van zijn taken en bevoegdheden, slechts een coördinerende en controlerende rol spelen. Hooguit in de sfeer van voorlichtingscampagnes en informatievoorziening kunnen financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Zo is er bijvoorbeeld binnen het raamwerk van het 6^(e) Kaderprogramma een bedrag van € 3,5 mln. voor beveiliging uitgetrokken.

5. Samenvatting en aanbevelingen

5.1 Het Comité constateert dat naar aanleiding van de terroristische aanslagen van de afgelopen jaren de aandacht voor het onderwerp „beveiliging” op alle niveaus enorm is toegenomen.

5.2 Vooral in de zee- en luchtvaart zijn de nodige afspraken gemaakt, vastgelegd in internationale regelgeving. De uitvoering geschiedt via EU-inspecties.

5.3 Op het gebied van beveiliging in de inland-vervoersmodaliteiten is naar de opvatting van het Comité nog het nodige werk te verrichten, mede vanwege de grote mate van interdependentie die er tussen de modaliteiten bestaat en de kwetsbare intermodale op- en overslagpunten. Een gecoördineerde aanpak is dringend nodig, omdat de zwakste schakel de sterkte van de gehele keten bepaalt.

5.4 Het Comité wijst erop dat in verschillende talen van de Europese Unie géén onderscheid gemaakt wordt tussen het begrip „beveiliging” en het begrip „veiligheid”. Zij merkt op dat dit aanleiding is tot verwarring en beveelt aan met een eenduidige terminologie te komen.

5.5 De verantwoordelijkheid voor het treffen van beveiligingsmaatregelen ligt, naar het oordeel van het Comité, bij de lidstaten. Zij dienen een kader te scheppen waarin een aantal minimumstandaarden zijn opgenomen die de vervoersmodaliteiten als ondergrens dienen te hanteren. Voor de afstemming van de te nemen maatregelen zouden de overheden een speciale autoriteit in het leven moeten roepen, die tevens de handhaving garandeert.

5.6 De rol van de Unie is naar de opvatting van het Comité vooral gelegen in de coördinatie van maatregelen op communautair en internationaal vlak, terwijl de rol van de nationale en lokale overheden meer ligt in het daadwerkelijk nemen van maatregelen, het controleren van de toepassing en het geven van voorlichting en het bevorderen van de bewustwording met betrekking tot terrorisme en criminaliteit op alle niveaus. Daarnaast zullen de nationale en lokale overheden de samenwerking tussen de vervoersmodaliteiten moeten bevorderen en behoort naar de mening van het Comité de bescherming van de fysieke infrastructuur tot hun taken.

5.7 De gebruikers van de vervoersmodaliteiten spelen een essentiële rol bij de beveiliging. De reizigers en klanten zullen via de voorlichting tot een meer alerte en actieve houding moeten worden bewogen; de werknemers in de inland-vervoersmodaliteit zullen een specifieke opleiding moeten krijgen die is toegesneden op hun rol in de beveiliging van die modaliteit. De rol van het management van de bedrijven ligt volgens het Comité vooral in het integreren van de beveiligingsideeën in de bedrijfsfilosofie en de cultuur van het bedrijf, het ruimte geven aan de werknemers om opleidingen te volgen op dit gebied en het ervoor zorgen dat in de managementopleiding een onderdeel crisismanagement wordt opgenomen.

5.8 De situatie in de verschillende inland-vervoersmodaliteiten ervaart het Comité als nogal divers. Er is bij overheden en modaliteiten een toenemend besef dat beveiligingsmaatregelen ingebed moeten worden in het dagelijks functioneren. Het Comité moet wel constateren dat de coherentie nog ver te zoeken is. De situatie in de sector openbaar vervoer is op dit gebied als beter te kenschetsen dan de situatie in het goederenvervoer. Daar zijn de initiatieven toch vooral beperkt gebleven tot maatregelen in de modaliteit zelf. Het Comité adviseert dan ook de overheden één overkoepelende organisatie aan te wijzen die de gehele keten bestrijkt.

5.9 Voor de sector van het eigen vervoer adviseert het Comité dat, onafhankelijk van de gebruikte modaliteit, de verantwoordelijke voor het bedrijf de benodigde beveiligingsmaatregelen neemt voor personeel, vervoermiddelen en infrastructuur.

5.10 Het Comité is van opvatting dat de kosten van de beveiliging tot uitdrukking komen in de prijs van het eindproduct, zodat de consument daarvoor betaalt, of via het overheidsbudget uiteindelijk de burger in de vorm van belastingbetaling indien de maatregelen worden genomen door de overheid.

5.11 De verzekeringsmaatschappijen spelen naar de mening van het Comité een secundaire rol. Eventuele uitkeringen zullen uiteindelijk in de vorm van hogere premies door de verzekeren moeten worden opgebracht. Naarmate beveiligingsmaatregelen op een hoger niveau zijn gebracht, zal de te betalen premie lager moeten zijn. Er dient op te worden gelet dat de hoogte van de premies de marktrisico's weerspiegelt.

5.12 De rol van de Europese Unie als financier moet vooral gezocht worden in de vorm van financiering van research, voorlichtings- en bewustwordingsprogramma's op het onderhavige gebied.

Brussel, 14 december 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND