



Brussel, 18.11.2013
COM(2013) 792 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Tweede beoordelingsverslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn
betreffende het verhogen van de veiligheid van havens**

(Voor de EER relevante tekst)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tweede beoordelingsverslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende het verhogen van de veiligheid van havens

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Het belangrijkste doel van Richtlijn 2005/65/EG¹ betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (hierna "de richtlijn" genoemd) is de maatregelen aan te vullen die in 2004 zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 725/2004² betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (hierna "de verordening" genoemd).

Het toepassingsgebied van de verordening is beperkt tot veiligheidsmaatregelen aan boord van schepen en aan het schip/haven-raakvlak. Het zijn deze verplichtingen, die hoofdzakelijk voortvloeien uit de ISPS-Code (International Ship and Port facility Security), waaraan de lidstaten prioriteit hebben gegeven, alvorens aanvullende verplichtingen uit hoofde van de richtlijn te aanvaarden. De richtlijn vult de verordening aan door een veiligheidssysteem voor de volledige havenomgeving in te voeren, teneinde een hoog en gelijk veiligheidsniveau in alle Europese havens te garanderen³.

Langsheen de 70 000 kilometer lange kust van de Europese Unie worden meer dan 1 200 commerciële zeehavens geëxploiteerd. Dit maakt van Europa een van de regio's met het grootste aantal havens ter wereld. Bijna duizend van deze havens (zie punt 6.1) vallen onder het toepassingsgebied van de richtlijn, namelijk alle havens met een of meer havenfaciliteiten waarvoor krachtens de verordening een veiligheidsplan is goedgekeurd.

De richtlijn heeft tot doel de veiligheid te verbeteren in de havengebieden die niet onder de verordening vallen en ervoor te zorgen dat de verbetering van de veiligheid in de havens de uit hoofde van de verordening genomen veiligheidsmaatregelen ondersteunt. Veiligheidsmaatregelen op het niveau van havenfaciliteiten komen hoofdzakelijk ten laste van de exploitant, maar maatregelen op het niveau van de haven zijn in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de autoriteit voor havenveiligheid⁴ en van alle diensten die belast zijn met de handhaving van de veiligheid en de openbare orde.

¹ Richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens - PB L 310 van 25.11.2005, blz. 28.

² Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten - PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6.

³ De richtlijn heeft alleen betrekking op zeehavens; de verplichtingen gelden niet voor Oostenrijk, Tsjechië, Hongarije, Luxemburg en Slowakije. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA ziet erop toe dat IJsland en Noorwegen hun verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte naleven.

⁴ De autoriteit voor havenveiligheid wordt aangewezen door de lidstaat, overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van de richtlijn.

In artikel 19 van de richtlijn is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 15 december 2008, en daarna om de vijf jaar, nagaat in hoeverre de richtlijn door de lidstaten wordt nageleefd en in hoeverre de genomen maatregelen doeltreffend zijn.

Het eerste verslag is vastgesteld op 20 januari 2009⁵. In dit tweede verslag over de voortgang bij de tenuitvoerlegging wordt een overzicht gegeven van de inspanningen die zijn geleverd om homogene havenveiligheidsmaatregelen tot stand te brengen op het niveau van de Unie, van de vooruitgang die geboekt is tijdens de tweede referentieperiode van vijf jaar en van de problemen die zich tijdens de de tenuitvoerlegging hebben voorgedaan en die nog steeds blijven voortbestaan⁶.

Dit verslag is gebaseerd op:

- de feedback van de autoriteiten voor havenveiligheid van de lidstaten en van andere belanghebbenden;
- de resultaten van de door de Commissie uitgevoerde inspecties op het gebied van de veiligheid van havens;
- de constante dialoog met de nationale autoriteiten en de verschillende actoren uit de maritieme en havensector.

In het verslag wordt de aandacht gevestigd op bepaalde problemen die zich hebben voorgedaan bij het nastreven van de gewenste effecten en op het algemene effect van de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

2. CONCLUSIES VAN HET EERSTE VERSLAG

In het eerste verslag werd benadrukt dat de richtlijn, hoewel in eerste lezing goedgekeurd met een ruime meerderheid in het Europees Parlement en zelfs met eenparigheid van stemmen in de Raad, door de meeste lidstaten met aanzienlijke vertraging was omgezet, hetgeen geleid heeft tot inbreukprocedures waarvan twee uiteindelijk in een ingebrekestelling zijn uitgemond⁷.

Aan het einde van deze beoordelingsperiode waren de belangrijkste bepalingen van de richtlijn in de overgrote meerderheid van de lidstaten uiteindelijk toch omgezet in nationale wetgeving. De praktische toepassing botste echter op organisatorische en functionele problemen op het niveau van de havens zelf, omdat de lokale instanties nog niet over alle nodige elementen beschikten om de richtlijn in de praktijk ten uitvoer te leggen. Het belangrijkste probleem was de **vaststelling van de havengrenzen**, voor wat veiligheid betreft.

⁵ COM(2009) 2 definitief.

⁶ De tenuitvoerlegging van de richtlijn in Kroatië is nog niet beoordeeld.

⁷ Zaak C-464/08 Commissie/Estland van 3 september 2009 et zaak C-527/08 Commissie/Verenigd Koninkrijk van 3 september 2009.

3. MAATREGELEN TER BEGELEIDING EN FOLLOW-UP VAN DE TENUITVOERLEGGING SINDS DE VORIGE BEOORDELINGSPERIODE

De vertraging bij de voorbereiding en vaststelling van omzettingsmaatregelen heeft een domino-effect gehad: de bevoegde havenautoriteiten konden de richtlijn immers niet ten uitvoer leggen zolang er geen definitieve nationale maatregelen waren vastgesteld.

In het algemeen hebben de lidstaten de richtlijn correct omgezet, d.w.z. dat de omzettingsmaatregelen correct zijn overgenomen in de wetgevende, regelgevende en administratieve bepalingen. De praktische toepassing ervan op lokaal niveau liet echter nog vaak te wensen over.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel was in de richtlijn bepaald dat de lidstaten zelf de grenzen van elke haven moesten vaststellen en moesten beslissen of ze de richtlijn zouden toepassen op de aangrenzende zones. Bovendien moesten de lidstaten erop toezien dat de beoordelingen en de havenveiligheidsplannen correct werden opgesteld. In 2009 had een groot aantal havens nog steeds niet voldaan aan de verplichtingen van de richtlijn.

In de periode 2009-2013 is de Commissie zich blijven inzetten voor een betere tenuitvoerlegging van de richtlijn. Concreet hebben de diensten van de Commissie zowel bijstand aan de lidstaten verleend als controlemaatregelen genomen. De inspanningen hadden vooral betrekking op de volgende punten:

- de voorbereiding van een tweede seminar gewijd aan de tenuitvoerlegging van de richtlijn;
- een studie over de technische aspecten van de havenveiligheid (TAPS II), uitgevoerd door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC – Ispra);
- het verzamelen en verspreiden van goede praktijken in het kader van het MARSEC-comité;
- het opzetten van een systeem voor regelmatige informatieverstrekking over de opstelling en follow-up van nationale actieplannen voor de praktische tenuitvoerlegging van de richtlijn;
- de uitvoering van inspecties met het oog op de follow-up van de toepassing van de richtlijn overeenkomstig Verordening (EG) nr. 324/2008⁸.

4. BIJSTAND BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN

4.1. Seminar van 21 oktober 2010

In september 2006 is een eerste seminar georganiseerd om de lidstaten en de Commissie de gelegenheid te bieden informatie uit te wisselen over de wijze van omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn. De lidstaten die het meeste problemen ondervonden, wensten echter aanvullende informatie te krijgen over de regelingen en praktijken die al met succes waren toegepast in bepaalde havens van de Europese Unie.

⁸ Verordening (EG) nr. 324/2008 van de Commissie van 9 april 2008 tot vaststelling van herziene procedures voor de uitvoering van inspecties van de Commissie op het gebied van de maritieme beveiliging - PB L 98 van 10.4.2008, blz. 5.

De Commissie is hierop ingegaan door op 21 oktober 2010 een tweede seminar te organiseren, tijdens hetwelk diverse voorbeelden zijn gegeven die hebben bijgedragen tot een verbetering van de veiligheidsnormen in havens.

Tijdens dit seminar is ook geïllustreerd op welke verschillende manieren **de grenzen van de havens**, voor wat de veiligheid betreft, kunnen worden vastgesteld, al naargelang de geografische configuratie van de havengebieden en de verweving ervan met woongebieden of industriële en commerciële gebieden. Er zijn diverse oplossingen gepresenteerd om de grenzen van een havengebied vast te stellen in uiteenlopende gevallen zoals een estuariumhaven (Bordeaux), een historische haven (La Valletta), een haven die is omsloten door een zeer dicht stedelijk weefsel (Salerno) of een van de grootste havens ter wereld (Rotterdam).

Deze workshop was ook een gelegenheid om te herinneren aan de fundamentele doelstellingen van de richtlijn en de nadruk te leggen op alle aspecten met betrekking tot de beoordeling van de havenveiligheid, die de hoeksteen van de toepassing van deze richtlijn vormt. De conclusies van dit seminar zijn vervolgens bekrachtigd door het MARSEC-comité.

4.2. Studie over de technische aspecten van de havenveiligheid (TAPS II)

Gezien de moeilijkheden die bepaalde lidstaten hebben ondervonden, heeft de Commissie het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) de opdracht gegeven een studie uit te voeren over de toepassing van de richtlijn in de Europese havens.

Deze studie focuste op de methodes ter bevordering van een correcte toepassing van de richtlijn en op de technische middelen voor de tenuitvoerlegging ervan. Het doel is bij te dragen tot de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn door minimumnormen, aanbevelingen en richtsnoeren op te stellen en goede praktijken te verzamelen. Bijzondere aandacht werd besteed aan de **vaststelling van de grenzen van havens**. Bepaalde lidstaten ondervonden immers problemen of toonden zich terughoudend bij de vaststelling van het toepassingsgebied van de richtlijn en de havenveiligheidsmaatregelen in het algemeen. In het eindverslag wordt een methode met twee opeenvolgende verificatiestadia voorgesteld, het eerste om de havenfaciliteiten en de andere kenmerkende elementen die deel uitmaken van dezelfde haven vast te stellen, het tweede om, door middel van een risicoanalyse, de grenzen van de haven zodanig vast te stellen dat het meest efficiënte veiligheidsniveau wordt verkregen.

Alvorens het eindverslag van de studie aan de Commissie werd meegedeeld, heeft het Instituut voor de bescherming en de veiligheid van de burger van het JRC op 9 en 10 maart 2011 in Ispira (Italië) een ontmoeting georganiseerd met alle belanghebbende partijen, waaronder 14 vertegenwoordigers van de lidstaten en de havensector, om de voorlopige conclusies en de aanbevelingen van de studie te presenteren en te bespreken, zodat de auteurs van de studie hun conclusies konden valideren.

Op 20 september 2011 zijn de resultaten van de TAPS II-studie meegedeeld aan het MARSEC-comité. Bepaalde voorstellen, met name het voorstel om een systemische methode te ontwikkelen om een risicoanalyse in twee stappen uit te voeren teneinde de grenzen van de haven te bepalen, zijn gepresenteerd als bijzonder nuttige en efficiënte instrumenten voor de

analysewerkzaamheden die voorafgaand aan de praktische tenuitvoerlegging van de richtlijn moeten worden uitgevoerd⁹.

Op 24 januari 2012 is aan de leden van het comité een werkdocument voorgelegd over de vaststelling van de grenzen van havens. De lidstaten waren over het algemeen van mening dat de in de studie voorgestelde benadering het mogelijk maakt bepaalde problemen bij het vaststellen van de geografische grenzen van havens op te lossen. Niettemin werd het verplichte gebruik van een dergelijke methode categoriek afgewezen. De conclusies van de TAPS II-studie kunnen echter, op niet verplichte basis en geval per geval, worden gebruikt met het oog op de volgende vijfjaarlijkse herziening van de beoordeling van de havenveiligheid.

5. TOEZICHT OP DE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN

5.1. Follow-up van de actieplannen voor de voltooiing van de praktische tenuitvoerlegging van de richtlijn

In 2009 heeft de Commissie een systeem opgezet waarbij zij regelmatig informatie van de lidstaten ontvangt over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Zij heeft overleg gepleegd met de lidstaten om regelmatig betrouwbare informatie te krijgen over de stand van zaken op het gebied van de beoordelingen en de vaststelling van de havenveiligheidsplannen.

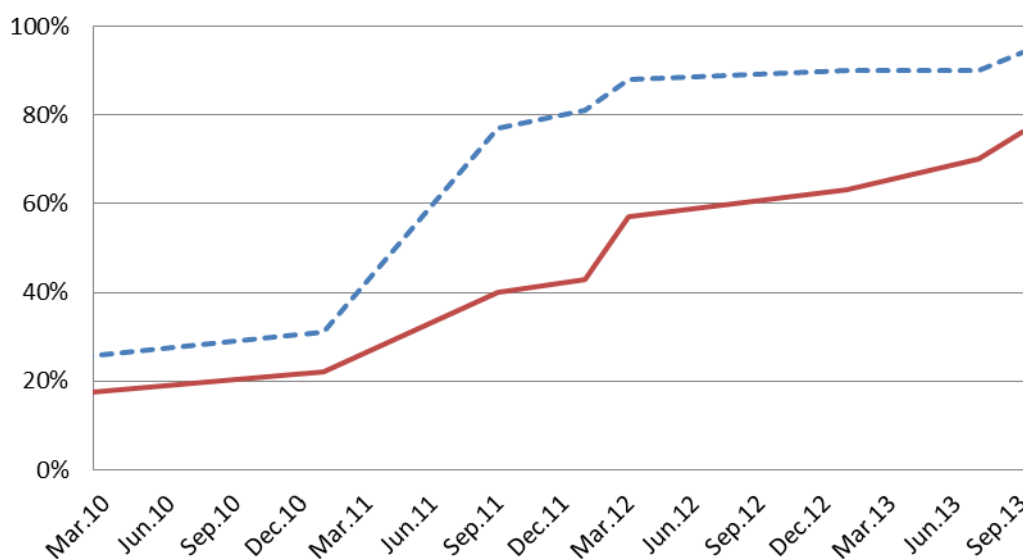
De lidstaten die het meeste vertraging hadden opgelopen bij de naleving van hun verplichtingen werden verzocht nationale actieplannen in te dienen met nauwkeurige termijnen voor de uitvoering van de beoordelingen en de opstelling van de plannen. Bovendien werden stappenplannen gevraagd om de naleving van de aangeane verplichtingen te kunnen controleren.

In de lidstaten met minder dan 30 havens is de situatie snel verbeterd. In deze groep lidstaten zijn bijna alle beoordelingen uitgevoerd en is 96 % van de havenveiligheidsplannen opgesteld en goedgekeurd.

In de lidstaten met meer dan 30 havens wordt veel minder snel vooruitgang geboekt. Op dit ogenblik is 92 % van de beoordelingen uitgevoerd en is iets meer dan tweederde (70 %) van de havenveiligheidsplannen opgesteld en goedgekeurd. Vooral het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Griekenland en Duitsland hebben nog een grote achterstand. Omdat deze lidstaten niet bereid waren om prioriteit te geven aan de tenuitvoerlegging van de richtlijn, heeft de Commissie inbreukprocedures geopend (zie punt 5.3).

⁹ Tijdens de inspecties zijn herhaaldelijk de pedagogische waarde en de in de TAPS II-studie voorgestelde denkpistes bevestigd.

Ontwikkeling van de uitvoering van de beoordelingen en de opstelling van de havenveiligheidsplannen in de Unie in de periode 2010-2013 (op 16.9.2013)



	Jan.10	Jan.11	Sep.11	Jan.12	Mar.12	Jan.13	Jul.13	Sep.13
--- Beoordelingen	25%	31%	77%	81%	88%	90%	90%	94%
— Plannen	17%	22%	40%	43%	57%	63%	70%	76%

5.2. Uitvoering van inspecties door de Commissie met het oog op de toepassing van de richtlijn

De procedures voor de follow-up van de toepassing van de richtlijn zijn toegepast tijdens de inspecties van de Commissie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 324/2008.

Sinds 2009 bevat het programma voor de uitvoering van inspecties op het gebied van de havenveiligheid systematisch een luik dat het mogelijk maakt na te gaan of de procedures voor de follow-up van de toepassing van de richtlijn correct ten uitvoer zijn gelegd.

Tot 2012 liepen de inspecties echter vast op de vertraging bij de tenuitvoerlegging, omdat de instanties op lokaal niveau niet de instructies en middelen hadden gekregen die nodig zijn om de beoordelingen van de havenveiligheid op te stellen.

Tijdens de inspecties die vanaf 2012 zijn uitgevoerd, zowel op het niveau van de nationale instanties als rechtstreeks bij een steekproef van havens, is vastgesteld dat het algemene kader voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn nu wel correct is vastgesteld, maar dat er nog een grote kloof bestaat tussen de doelstelling van het verbeteren van de havenveiligheid en de resultaten op het terrein, die nog steeds te wensen overlaten. De inspecteurs merken bijvoorbeeld regelmatig op dat de beoordelingen niet volgens de passende procedures zijn uitgevoerd, dat de plannen niet coherent zijn met de beoordelingsresultaten, dat de havenveiligheidsagenten niet altijd zijn aangewezen, dat het systeem voor regelmatig toezicht op de havenveiligheid niet correct is opgezet of dat er geen voorschriften inzake opleiding en training zijn opgesteld.

5.3. Inbreukprocedures

Ondanks het feit dat de Commissie permanent overleg heeft gepleegd met de lidstaten om tot een conforme en coherente tenuitvoerlegging van de richtlijn te komen, zag zij zich toch verplicht om vijf inbreukprocedures in te leiden in de periode 2009-2013.

Drie daarvan hebben betrekking op de onvolledige tenuitvoerlegging van de richtlijn wegens vertraging bij de uitvoering van de beoordelingen en de vaststelling van de havenveiligheidsplannen. Het gaat om procedures tegen Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben nu nieuwe actieplannen opgesteld om tegen het eerste trimester van 2014 de beoordelingen volledig uit te voeren en de plannen op te stellen.

De twee andere dossiers hebben betrekking op de niet-conforme toepassing van de richtlijn, welke aan het licht is gekomen tijdens inspecties:

- Het eerste dossier heeft betrekking op de haven van Malmö (Zweden), waar de inspecteurs hebben vastgesteld dat de elf havenfaciliteiten die samen de haven vormen, werden beschouwd als elf individuele havens om de te ontsnappen aan de tenuitvoerlegging van essentiële bepalingen van de richtlijn. Dit dossier werd geklasseerd na een herziening van de havenveiligheid, die tot gevolg had dat één haven van Malmö (Malmö Hamn), bestaande uit elf havenfaciliteiten, werd opgericht¹⁰.
- Het tweede dossier heeft betrekking op de havens van het bundesland Mecklenburg-Vorpommern (Duitsland), waar tijdens inspecties is vastgesteld dat de beoordelingen nog moeten worden uitgevoerd en de havenveiligheidsplannen nog moeten worden opgesteld. Na toezending van een met redenen omkleed advies zijn de Duitse autoriteiten overeengekomen nieuwe veiligheidsbeoordelingen uit te voeren in de havens met meerdere havenfaciliteiten, teneinde havenveiligheidsplannen op te stellen die tegemoetkomen aan de verplichtingen van de richtlijn.

6. BIJZONDERE PUNTEN DIE VOORTVLOEIEN UIT DE BEOORDELINGSWERKZAAMHEDEN

6.1. Kritieke omvang van de havens die onder de eisen voor de praktische tenuitvoerlegging van de richtlijn vallen

Tijdens gesprekken met de diverse belanghebbenden hebben deze aangegeven dat zij de richtlijn in het algemeen geschikt vinden voor grote havens met een sterke commerciële activiteiten, maar dat ze minder goed is aangepast aan kleine havens.

Er zij op gewezen dat de richtlijn van toepassing is op alle havens in de lidstaten met een of meer havenfaciliteiten waarvoor een plan voor de veiligheidsbeoordeling van de havenfaciliteiten is goedgekeurd krachtens Verordening (EG) nr. 725/2004 (artikel 2, lid 2) en dat de lidstaten erop moeten toezien dat de havenveiligheidsmaatregelen worden gecoördineerd met de maatregelen die krachtens de verordening zijn genomen (artikelen 4 en 7). In de richtlijn is bepaald dat de lidstaten zelf de grenzen van elke haven moeten vaststellen en zelf moeten beslissen of de richtlijn van toepassing is op de aangrenzende zones.

¹⁰ Tijdens een follow-up inspectie is bevestigd dat de richtlijn nu correct ten uitvoer is gelegd in Malmö.

Teneinde te garanderen dat op evenwichtige wijze passende maatregelen worden genomen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, hebben de medewetgevers uit voorzorg in artikel 2, lid 4, bepaald dat, wanneer de trezen van de havenfaciliteit in de zin van Verordening (EG) nr. 725/2004 samenvallen met de volledige haven, de relevante bepalingen van de verordening voorrang hebben op die van de richtlijn.

De lidstaten hebben op grote schaal gebruik gemaakt van deze bepalingen voor havens die slechts over één havenfaciliteit in de zin van de verordening beschikken. Op basis van de veiligheidsbeoordeling van de haven is zeer vaak (maar niet altijd) bepaald dat de grenzen van de haven samenvallen met die van de havenfaciliteit. Van de 1 052 havens¹¹ met een of meer havenfaciliteiten waarvoor krachtens de verordening een veiligheidsplan moet worden opgesteld, vallen 586 havens (55 % van de havens in de Europese Unie) onder de bepalingen van artikel 2, lid 4, van de richtlijn. Deze situatie doet zich vooral voor in lidstaten met veel kleine havens die verspreid zijn langs de kusten of op eilanden¹².

6.2. Kennis van de bedreigingen en bewustmaking van de actoren

De werkzaamheden die tijdens de veiligheidsbeoordelingen worden verricht, maken het mogelijk te bepalen welke goederen en infrastructuur moeten worden beschermd tegen bedreigingen en risico's voor de havenactiviteiten. In een volgende fase moeten dan passende maatregelen worden vastgesteld om deze bedreigingen af te wenden, op elk van de drie vastgestelde risiconiveaus (normaal, stijgend, hoog), door specifieke procedures en door gebruik te maken van technische apparatuur die is aangepast aan de specifieke kenmerken van havens en die het mogelijk maakt een passend antwoord te bieden op de potentiële kwetsbaarheid van de infrastructuur.

De richtlijn heeft de mogelijkheid gecreëerd om havenveiligheidscomités op te richten die praktische adviezen moeten verstrekken (negende overweging). In de lidstaten die een dergelijke structuur hebben opgezet, is deze meestal samengesteld uit vertegenwoordigers van de lokale instanties die belast zijn met veiligheidsopdrachten (politie, kustwacht, maritieme zaken, douane, rijkswacht enz.). Deze comités vormen een geschikt forum om informatie uit te wisselen die onmisbaar is om de kennis over de bedreigingen te verspreiden en de bewustmaking van alle betrokken actoren te bevorderen.

Het bevorderen van de bewustmaking omtrent havenveiligheid maakt deel uit van het algemene veiligheidsbeleid. Het is belangrijk dit algemene veiligheidsbeleid ter kennis te brengen van al het personeel van de haven (d.w.z. het personeel van de havenbedrijven en dat van de externe bedrijven die deelnemen aan de havenactiviteiten) en van de verschillende havengebruikers. De bewustmakingsacties zijn belangrijke troeven om een efficiënte verspreiding en een passende pedagogie met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen te garanderen. Het is belangrijk dat de veiligheidsmaatregelen worden beschouwd als instrumenten die de uitvoering en ontwikkeling van de economische activiteiten van de haven bevorderen.

¹¹ Het verschil met het cijfer in het verslag van 2009 (754 havens) valt te verklaren door het feit dat bepaalde lidstaten in eerste instantie de havens die onder de bepalingen van artikel 2, lid 4, vallen niet hadden opgenomen in hun lijst van havens waarop de richtlijn van toepassing was. Dit is gecorrigeerd op vraag van de Commissie (cijfers van 16.9.2013).

¹² Havens met slechts één havenfaciliteit vormen een aanzienlijk gedeelte van alle havens in Finland (65/78, of 83 %), Zweden (131/162, of 81 %), Griekenland (82/119, of 69 %), het Verenigd Koninkrijk (119/175, of 68 %) en Denemarken (51/82, of 62 %).

Door beter rekening te houden met de eisen inzake de opleiding van het personeel en de uitvoering van havenveiligheids oefeningen¹³ - punten die regelmatig worden vermeld in inspectieverslagen – kan bovendien het algemene kennisniveau dat nodig is om havens te beschermen, worden verbeterd.

6.3. Controle van en toezicht op de havenveiligheidsplannen

Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn moeten controles uitvoeren die hen in staat stellen op passende en regelmatige wijze toezicht te houden op de havenveiligheidsplannen en de tenuitvoerlegging ervan. Deze controles vormen een cruciaal punt maar zijn nog niet in alle lidstaten op kruissnelheid gekomen wegens vertraging bij de omzetting maar ook omdat er een kloof bestaat tussen de vastgestelde doelstellingen en de middelen die nodig zijn om deze controles uit te voeren.

Elke lidstaat heeft zijn eigen toezichtssysteem opgezet, al naargelang zijn interne organisatie en beschikbare middelen. Deze rol is toevertrouwd aan ofwel de centrale instanties, ofwel de lokale instanties of aan polyvalente teams van vertegenwoordigers van diverse instanties (vervoer, politie, douane, havenmeesters enz.). Het doel van de audits is na te gaan of de plannen sporen met de regelgeving, of de veiligheidsmaatregelen in de realiteit overeenstemmen met de eisen van het plan en of ze correct ten uitvoer zijn gelegd.

Deze taken worden uitgevoerd volgens een periodiek vastgesteld werkprogramma. Wanneer een tekortkoming wordt vastgesteld, wordt een voorstel gedaan om ze te verhelpen. Op basis van het verslag dat wordt overgemaakt aan de bevoegde instantie, kan een nieuwe beoordeling van de havenveiligheid of een actualisering van het plan worden geëist. Een belangrijk aandachtspunt voor de inspectiediensten is de controle van de effectieve coördinatie tussen de maatregelen die zijn genomen op het niveau van de havenfaciliteiten en die welke zijn gepland op het niveau van de haven. De follow-up van de corrigerende maatregelen kan soms plaatsvinden tijdens onaangekondigde audits van de operationele kwaliteit van de genomen maatregelen.

Op basis van de verslagen van de auditeurs en die van de inspecteurs van de Commissie verstrekken de nationale autoriteiten advies en bijstand aan de bevoegde havenautoriteiten teneinde de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Deze praktijk moet worden aangemoedigd; spijtig genoeg hebben bepaalde lidstaten niet de nodige structuren opgezet om deze conformiteitscontrole op regelmatige en passende wijze uit te voeren¹⁴. Het is belangrijk dat de menselijke en financiële middelen voor deze toezichtstaken zo snel mogelijk ter beschikking worden gesteld. In de toekomst zal nog sterker de nadruk worden gelegd op dit punt omdat de huidige systemen voor toezicht op de havenveiligheidsplannen over het algemeen nog moeten worden verbeterd.

¹³ Naar aanleiding van een handboek over oefeningen en trainingen op het gebied van havenveiligheid, is op 4 mei 2012 een oefening uitgevoerd in de haven van Antwerpen (België), in aanwezigheid van waarnemers van de lidstaten en de Commissie.

¹⁴ In het kader van de informatie-uitwisseling is aan de lidstaten gevraagd uittreksels uit hun programma's in te dienen. Bepaalde lidstaten hebben nauwkeurige cijfers ingediend over de indienstname van auditeurs en over hun havenaudits, andere waren niet in staat dergelijke nauwkeurige informatie te verstrekken.

7. CONCLUSIE

Uit de beoordeling van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2005/65/EG blijkt dat de maatregelen die nodig zijn om tot een volledige toepassing van alle bepalingen van de richtlijn te komen, in de meeste lidstaten nog moeten worden verbeterd.

De ervaring die is opgedaan met de controle van de tenuitvoerlegging van de richtlijn toont echter aan dat belangrijke vooruitgang is geboekt. Het lijdt geen twijfel dat het veiligheidsniveau in de Europese havens is verbeterd. De combinatie van de tenuitvoerlegging van de verordening en de toepassing van de richtlijn heeft een geloofwaardig kader gecreëerd om aanslagen op de havenveiligheid te voorkomen en om de maritieme en havenactiviteiten afdoende te beschermen. Het afschrikkende effect van deze maatregelen op terroristische aanslagen valt moeilijk te beoordelen, maar de havenautoriteiten zijn het erover eens dat de maatregelen een gevoelig effect hebben gehad op smokkel, diefstal en kwaadwillige daden, die allemaal sterk zijn gedaald. De vaststelling van de veiligheidsmaatregelen heeft ook vaak geleid tot een herziening van de organisatie van de havens, bijvoorbeeld wat de circulatie en opslag van goederen, de controles op de toegang tot verschillende delen van de haven of de vaststelling van beperkt toegankelijke zones betreft. Deze maatregelen bleken belangrijke troeven te zijn voor het verbeteren van de efficiëntie van de havenactiviteiten, in een zeer concurrentiële omgeving.

Zoals de Commissie reeds heeft gesteld in haar mededeling¹⁵ van 23 mei 2013 "*Havens: een motor voor groei*", is de Europese Unie voor het handelsverkeer met de rest van de wereld en binnen de interne markt sterk afhankelijk van haar zeehavens. De veiligheid van de havens en hun toegangswegen is dus van essentieel belang om de algemene veiligheid van het zeevervoer te waarborgen. De voorwaarden voor de veiligheid van de havens zijn van die aard dat de lidstaten bijzonder waakzaam moeten zijn en dat alle betrokken actoren klaar moeten zijn om een hoog en gelijk veiligheidsniveau te garanderen in alle Europese havens. Daarom moeten alle betrokkenen blijven werken aan de verbetering van de preventie-, beschermings- en responsmechanismen, teneinde nieuwe bedreigingen af te wenden. De systemen voor de veiligheid van de havenfaciliteiten en die voor de veiligheid van de havens moeten elkaar dan ook perfect aanvullen. Efficiënte relaties tussen de haven, de havenfaciliteiten en de schepen die de haven aandoen blijven een belangrijke uitdaging voor de exploitanten en de autoriteiten.

In de komende maanden moeten de lidstaten de beoordelingen en de havenveiligheidsplannen opnieuw evalueren. In artikel 10 van de richtlijn is immers bepaald dat dit minstens om de vijf jaar dient te gebeuren. De Commissie is van oordeel dat zij, indien nodig, gebruik kunnen maken van de **methode die in de TAPS II-studie is ontwikkeld** om de grenzen van de havens opnieuw vast te stellen, inclusief de noodzaak om rekening te houden met het waterniveau.

Het meerjarenwerkprogramma voor inspecties van de Commissie komt bovendien in een fase van grondiger controles. Zo zal bijvoorbeeld het onderzoek worden voortgezet naar de tenuitvoerlegging en de toepassing van de in de havenveiligheidsplannen voorziene procedures die moeten worden toegepast op passagiers en voertuigen alvorens deze aan boord van ro-ro-schepen gaan (die van nature zeer kwetsbaar zijn). Bovendien zal, in het geval van internationale maritieme vervoersdiensten, worden nagegaan of de betrokken lidstaten aan beide zijden van de maritieme route meewerken met de beoordeling van de havenveiligheid.

¹⁵ COM(2013) 295 final.

Ten slotte zal de Commissie met de lidstaten blijven samenwerken om de tenuitvoerlegging van de richtlijn te verbeteren, waarbij zij er allebei naar streven de havens van de Europese Unie nog beter te beschermen, hetgeen in het voordeel is van alle havengebruikers, de gebruikers van de vervoersmiddelen, de sector van het maritiem vervoer en de samenleving in haar geheel. De Commissie zal blijven waken over de correcte toepassing van deze richtlijn en zal niet aarzelen maatregelen te nemen indien zij dit nodig acht.