

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o „Predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o povečanju zaščite pristanišč“

(KOM(2004) 76 končna verzija – 2004/0031 (COD))

(2004/C 302/06)

Dne 24. februarja 2004 se je Svet Evropske unije odločil, da se bo z Evropskim ekonomsko-socialnim svetom v skladu s členom 80(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti posvetoval o Predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o povečanju zaščite pristanišč.

Strokovna skupina za transport, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, ki je bila odgovorna za pripravo dela odbora o tej zadevi, je svoje mnenje sprejela 10. maja 2004. Poročevalka je bila dr. Bredima Savopoulou.

Na svojem 410. plenarnem zasedanju 30. junija/ 1. julija (seji dne, 30. junija) je Evropski ekonomsko-socialni odbor sprejel naslednje mnenje z 154 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi:

1. Uvod

1.1 Komisija je s svojim Sporočilom⁽¹⁾ o povečanju zaščite pomorskega prometa in svojim predlogom² za uredbo o povečanju zaščite ladij in pristaniških zmogljivosti obravnavala vprašani zaščite ladij in povezav med ladjami in pristaniščem ter predlagala posebne ukrepe, ki so trenutno v zakonodajnem postopku. Predlagana uredba se je ustavila pri tistem delu pristanišča, ki predstavlja povezavo med ladjo in pristaniščem, tj. pri terminalu.

1.2 EESO je s svojim mnenjem⁽²⁾ pozdravil predlagane ukrepe in podprl namero Komisije, da si v drugem koraku prizadeva za izvajanje dodatnih ukrepov Skupnosti, ki bi zaščitili pristanišče in njegovo povezavo z zaledjem.

1.3 Drugi in težji korak pobude Komisije priznava potrebo po celoviti politiki zaščite pristanišč zaradi ranljivosti širših pristaniških območij, ki zagotavljajo bistveno povezavo s celotno prometno verigo in potniškimi tokovi.

2. Predlog Komisije

2.1 Predlog dopolnjuje zaščitne ukrepe, ki jih je uvedla Uredba o povečanju zaščite ladij in pristaniških zmogljivosti z zagotovitvijo, da posledično celotno pristanišče ureja zaščitni režim. Direktiva bo zagotovila ustrezne ravni zaščite za pristanišča Skupnosti in usklajeno izvajanje zaščitnih ukrepov, ki pokrivajo celotna območja pristanišč.

2.2 Komisija trdi, da predvideni skupni ukrepi Mednarodne pomorske organizacije (IMO) in Mednarodne organizacije dela (ILO) v obliki prostovoljnega Kodeksa ravnanja za zaščito pristanišč, ki je trenutno v procesu razvoja, ne bodo zagotovili zgodnje vzpostavitve zahtevanega zaščitnega režima. Zato je proaktivno ukrepanje EU potrebno, po možnosti v obliki direktive, da se uvede potrebna fleksibilnost.

2.3 Predlagana direktiva bo omogočila ohranitev obstoječih režimov zaščite pristanišč, ki so v skladu z njenimi načeli in okvirnimi zahtevami. Povedano natančneje, direktiva zahteva obveznost izvajanja ocene zaščite, opredelitve ravni zaščite, razvoja in odobritve načrtov zaščite, imenovanja odgovornih organov za zaščito, imenovanja uradnikov za zaščito, vzpostavitve odborov za zaščito in podpore izvajanja ukrepov.

3. Splošne opombe

3.1 Dogodki in ukrepi od terorističnih napadov 11. septembra so upravičili napovedi, da bo vojna proti terorizmu dolga. Tragični dogodki v Madridu 11. marca 2004 so potisnili v ospredje ranljivost celotnega prometnega sistema pred terorističnimi napadi in dokazali, da se absolutne varnosti ne more doseči. V svojem predhodnem mnenju o zaščiti prometa⁽³⁾ in naknadnem mnenju⁽⁴⁾ o zaščiti pomorskega prometa je EESO vztrajal, da mora EU prevzeti mednarodno pobudo za razvoj širšega okvirja za zaščito, ki bo obravnaval vzroke terorizma, ne pa ga zgolj preprečeval ali odpravljal njegove učinke.

3.2 Ker je pomorska zaščita svetovni problem, se ji posveča primerna pozornost na svetovni ravni in pozornost na ravni EU. Zdi pa se, da je železniška zaščita predvsem predmet pobud na nacionalni ravni, medtem ko je bilo terorizmu v cestnem prometu in rečnih plovnih poteh do sedaj posvečeno relativno malo pozornosti. EESO poudarja, da bo, če ne bodo ostale vrste prevoza prevzele svojega deleža odgovornosti, „najšibkejši člen“ postal tarča teroristov, ki se hočejo infiltrirati v sistem. Nerealno bi bilo pričakovati, da bodo pristanišča zapolnila varnostne vrzeli drugih vrst prevoza, in nepravilno bi jim bilo naložiti finančno breme.

⁽¹⁾ KOM(2003) 229 final – 2003/0089 (COD).

⁽²⁾ KOM (2003) 229 final – 2003/0089 (COD).

⁽³⁾ UL C 32, 5.2.2004, str. 21.

⁽⁴⁾ UL C 61, 14.3.2003, str. 174.

3.3 EESO ponavlja, da se morajo ukrepi za boj proti terorizmu združiti z ukrepi za boj proti tradicionalnim varnostnim vprašanjem (organiziranemu kriminalu, piratstvu, goljufijam, tihotapstvu in ilegalnim migracijam). Ta varnostna vprašanja obstajajo na širših pristaniških območjih in obravnavati bi jih bilo treba po hitrem postopku, kot to zahteva EESO. S tem v zvezi EESO obžaluje, da nekatere države članice EU še niso pogodbenice Konvencije za preprečevanje nezakonitih dejanj in njenega protokola, in poudarja potrebnost in nujnost hitrih ratifikacij, ki bi okrepile pravna sredstva za boj proti terorizmu.

3.4 EESO ⁽¹⁾ je podprl ukrepe EU za zagotovitev vzajemne in sodelovalne ureditve z ZDA, pri čemer se ves tovor (zabojnike), ki izvira iz EU, obravnava enako, in za prenos/vključitev dvostranskih sporazumov v večstranski sporazum pod pokroviteljstvom Svetovne carinske organizacije (SCO). Podobne vzajemne ureditve bi bilo treba vzpostaviti z drugimi regijami/državami ob podpori sistema izmenjave informacij. Kadar je to potrebno, morajo sporazumi predvideti tehnično sodelovanje in finančno podporo za države v razvoju za posodobitev njihove infrastrukture za zaščito pristanišč.

3.5 Okvir predlaganih ukrepov je podoben okvirju, ki je bil vzpostavljen za pristaniške zmogljivosti (terminale). Njegov pomemben nov element je razširitev geografskega območja za pokrivanje celotnega pristaniškega območja, ki jo morajo opredeliti države članice v skladu s podobnimi ukrepi, ki so jih sprejele ZDA. EESO meni, da bi bil ta namen najbolje dosežen z razširitvijo področja uporabe Uredbe (ES) 725/2004 ⁽²⁾. Vendar pa EESO priznava omejitve glede zgodnje razširitve celotnega zaščitnega režima navedene uredbe za pokritje širših pristaniških območij in potrebo, da se prek direktive državam članicam zagotovi potrebna fleksibilnost za izvajanje ustreznih ukrepov zaradi precejšnje raznolikosti pristanišč Skupnosti in različnih dejavnosti v njih. Fleksibilnost ne bi smela pripeljati do velikih razlik med ukrepi v pristaniščih EU, ki imajo lahko za posledico klasifikacijo tujih pristanišč kot „varnih“ in njihovo uvrstitev na črno listo kot „nevarnih“ v smislu odkrivanja ilegalnih migrantov in teroristov, saj lahko to pripelje do izkrivljanja trga in ogrozi neoviran potek mednarodnih trgovinskih tokov.

3.6 EESO ponavlja svoje stališče ⁽³⁾, da je s širitvijo EU vloga Sredozemskega morja postala pomembnejša. Njegova bližina do območij, kjer bi lahko nastali morebitni varnostni problemi, poudarja potrebo po sredozemski razsežnosti zaščite pomorskega prometa. EESO je pozdravil ⁽⁴⁾ razvoj Evro-sredozemskega prometnega omrežja in vključitev pomorske zaščite v njegove cilje. Strinjal se je, da je bistvenega pomena, da sredozemski partnerji okrepijo zaščitne ukrepe, o Evro-sredozemskem inštitutu za varnost pa se je razpravljalo kot o prvem koraku k temu cilju.

⁽¹⁾ UL C 32, 5.2.2004, str. 21.

⁽²⁾ UL C 61, 14.3.2003, UL C 32, 5.2.2004, str. 21.

⁽³⁾ UL L 129, 29.4.2004, str. 6.

⁽⁴⁾ UL C 32, 5.2.2004, str. 21.

3.7 V svoji sedanjih obliki se direktiva osredotoča na upravne vidike. Ta direktiva ne opredeljuje usklajenih postopkov za uporabo podrobnosti, ki se nanašajo na priloge. Namesto tega daje možnost za prihodnje prilagoditve. EESO se zaveda nujnosti okrepitve zaščite izven povezave med ladjo in pristaniščem, vendar poudarja, da bi bilo bolj preudarno oceniti napredek, ki je bil s tem v zvezi do sedaj dosežen na mednarodni ravni, predvsem v IMO, ILO in Svetovni carinski organizaciji (WCO), in zagotoviti hitro in jasno usmerjanje za uresničitev njenih ciljev.

3.8 EESO ugotavlja, da direktiva ne ustvarja novih obveznosti na področjih, ki jih že pokriva Uredba (ES) 725/2004 ⁽⁵⁾ ali na razširjenih pristaniških območjih. Vseeno pa ob tej priložnosti ponavlja temeljno načelo, da morajo biti ukrepi za zaščito pristanišč uravnoteženi z zastavljenimi cilji, njihovimi stroški in njihovim vplivom na prometne in trgovinske tokove. Zato je treba pazljivo preučiti njihovo potrebnost in oceniti, ali so realistični in praktično izvedljivi. Ukrepi morajo spoštovati temeljne pravice in upoštevati načela, ki so priznana predvsem v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, da ne bi prišlo do kratenja človekovih pravic državljanov ali kršenja ustavnega reda, saj bi to služilo namenu teroristov. Zato se je treba skrbno izogibati:

- preusmeritvi prometnih tokov v korist nekaterih pristanišč (zaradi povečanih zaščitnih ukrepov) na škodo drugih pristanišč. Takšne spremembe pristanišč lahko prizadenejo zlasti majhna pristanišča. Zaščitni ukrepi ne smejo postati vprašanje konkurenčnosti med pristanišči;
- uvedbi nesorazmernega števila birokratskih postopkov ali visokih stroškov;
- vsem neravnovesjem med zaščito plovil in zaščito pristanišč, ki lahko povzročijo, da se plovilom in njihovim upravljavcem naloži obveznost zagotovitve dodatne zaščite pristana za ponovno vzpostavitev ravnotežja. Pristanišča ne bi smela biti neupravičeno obremenjena s stroški skladnosti, od česar bi imeli korist drugi načini prevoza;
- nesorazmerni tehnični infrastrukturi, ki lahko spodbuja določene poslovne interese.

3.9 Stroški skladnosti z dodatnimi ukrepi za zaščito geografskega območja bistveno širšega pristanišča, to je omejitve dostopa, kontrole tovora in prtljage ter ugotavljanja istovetnosti oseb, se bodo za večino pristanišč povečali, saj bo razširitev izvajanja zaščitnih ukrepov vključevala dodatno ureditev v smislu infrastrukture, opreme, delovne sile in usposabljanja. EESO ob sklicevanju na svoja predhodna mnenja o financiranju

⁽⁵⁾ UL C 32, 5.2.2004, str. 21 in KOM(2003) 376 final.

stroškov zaščite ponovno vabi Komisijo, naj začrta program EU za financiranje izvajanja ukrepov. EESO je izrecno poudaril, da „čeprav bodo del stroškov, ki izhajajo iz skladnosti, pokrile stranke, morajo tudi vlade EU zaradi poštenosti ravno tako kriti nekaj stroškov, saj je terorizem odgovor na vladne politike“. Poleg tega EESO ponovno poziva Komisijo, naj opravi celovito študijo vplivov v zvezi s finančnimi učinki obsežnejših ukrepov za pomorsko zaščito in se pridružuje Evropskemu parlamentu pri njegovi podobni zahtevi.

3.9.1 Pomorska pristanišča so nacionalno premoženje bistvenega pomena. Ukrepi za zaščito celotnega pristaniškega območja se logično štejejo za ukrepe v interesu javnosti. Javno financiranje takih ukrepov zato ne bo predmet pravil državnih pomoči Pogodbe EU. Glede na to, da imajo države članice možnost dodeliti ali ne javno podpora za take ukrepe, je treba razviti usklajen pristop na ravni EU za preprečevanje izkrivljanja konkurence. Ta pristop, ki upošteva financiranje ukrepov za zaščito pristaniških zmogljivosti, mora temeljiti na naslednjih načelih:

- stroški ukrepov za zaščito pristanišč, ki so bili sprejeti kot posledica Direktive o zaščiti pristanišč, so v interesu javnosti in jih je treba kriti prek nacionalnega javnega financiranja ali financiranja EU.
- stroške ukrepov zaščite pristanišč, ki so bili sprejeti kot posledica uredbe o ladjah in pristaniških zmogljivostih, je treba financirati na naslednji način:
 - a) vse stroške, ki izhajajo iz delovanja imenovanega organa (ocena, odobritev ocene, odobritev načrta, revizija in izjava o skladnosti), je treba kriti prek nacionalnega javnega financiranja ali financiranja EU;
 - b) ponavljajoče se režijske stroške za nadzor in revizijo načrtov zaščite za pristaniške zmogljivosti je treba kriti prek nacionalnega javnega financiranja ali financiranja EU;
 - c) vse druge stroške zaščite, povezane s pristaniškimi zmogljivostmi, krijejo uporabniki teh zmogljivosti na pregleden način.

3.9.2 Ocene stroškov zaščite pristanišč je zelo težko izračunati. Če se primerjajo stroški zaščite pristanišč v EU in ZDA, se pričakuje, da bodo iz geografskih razlogov stroški v EU višji zaradi večjega števila pristanišč v EU. Predvideva se, da bodo s primerjalnega stališča stroški skladnosti za velika pristanišča ⁽¹⁾ in majhna pristanišča ogromni.

3.10 Odsotnost hitrega odziva na nove realnosti terorizma lahko povzroči drage in več milijardne ustavitve delovanja pristanišč. Zaradi tega lahko grožnja varnosti postane netarifna trgovinska ovira.

4. Posebne opombe

4.1 Pristanišča so navadno dobro opredeljena v smislu geografskega pokritja in upravljanja, znotraj njih pa hkrati potekajo različne dejavnosti. Običajno meje pristanišč pokrivajo pristaniške zmogljivosti in ne obratno, kot je vsebovano v členu 2.4 ali v opredelitvi „pristanišča“ ali „pomorskega pristanišča“ iz člena 3. Zdi se, da opredelitev namiguje, da je pristaniško območje manjše od območja „pristaniške zmogljivosti“, ki poleg tega vključuje pritrđišča, sidrišča in dostop iz odprtega morja. Zato je treba v členu 2.4 razjasniti izraz „imeti prednost“.

4.2 Prvi korak je, da mora biti načrt zaščite pristanišča, ki je temeljni načrt, skladen s sklepi, ki so bili že sprejeti med postopkom izvajanja Mednarodnega kodeksa o zaščiti ladij in pristanišč (Kodeks ISPS) in Uredbe (ES) 725/2004 ⁽²⁾ v zvezi z merili za pristaniške zmogljivosti. Vključevati mora integrirane načrte zaščite za pristaniške zmogljivosti v mejah pristanišča. Sčasoma bodo podrejene pristaniške zmogljivosti začele obratovati kot sekcije pristanišča in njihovi načrti zaščite bodo postali del celovitega načrta za zaščito pristanišča, ki bodo po potrebi prilagojeni zaradi usklajevanja in koordinacije z njegovimi celovitimi cilji, organ, odgovoren za zaščito pristanišča, pa bo posledično imel končno pristojnost in odgovornost.

4.3 Svetovalna vloga predvidenih odborov za pristaniško zaščito bo okrepila učinkovito izvajanje načrta zaščite pristanišča. EESO predpostavlja, da bodo odbore vzpostavili varnostni organi pristanišča, tudi za namen opredelitve elementov varnostnega načrta pristanišča. EESO podpira sodelovanje predstavnikov mornarjev in pristaniških delavcev v odborih za zaščito pristanišč za namen doseganja praktičnih rešitev.

4.4 Tovor in potniki ne smejo biti predmet dvojnega preverjanja ob vstopu na pristaniško območje in nato ob vstopu na območje pristaniških zmogljivosti. Poleg tega je praktičen pristop potreben v zvezi z mobilnostjo ladijske posadke, obiskovalci in ladijskimi dobavitelji.

4.5 Inšpekcijski nadzor skladnosti z ukrepi za zaščito pristanišč v eni državi članici s strani varnostnih uradnikov druge države članice je treba izvajati pod vodstvom Evropske komisije (člena 17.2 in 14.3).

⁽¹⁾ UL L 129, 29.4.2004, str. 6.

⁽²⁾ Skenerji za zabojnike v rotterdamskem pristanišču stanejo €14 milijonov. UL C 32 z dne 5.2.2004.

5. Sklepne ugotovitve

5.1 Tragični dogodki v Madridu 11. marca 2004 so upravičili bojazni, da je celoten prometni sistem ranljiv pred terorističnimi napadi, in prepričanje, da se absolutne varnosti ne more doseči.

5.2 EESO poudarja, da bo, če ne bodo ostale vrste prevoza prevzele svojega deleža odgovornosti, „najšibkejši člen“ postal tarča teroristov, ki se hočejo infiltrirati v sistem. Nerealno bi bilo pričakovati, da bodo pristanišča zapolnila varnostne vrzeli drugih vrst prevoza, in nepravilno bi jim bilo naložiti finančno breme.

5.3 EESO trdno verjame, da strategija politik ni varna strategija v nevarnem svetu. Zato mora EU prevzeti mednarodno pobudo za razvoj širšega zaščitnega okvirja, ki bo obravnaval vzroke terorizma in ne zgolj odpravljaj njegovih učinkov.

5.4 EESO v celoti podpira predlagano direktivo za izvajanje zaščitnih ukrepov na širšem pristaniškem območju. Fleksibilnost, ki jo državam članicam dopušča predlagana direktiva, ne sme imeti za posledico klasifikacijo tujih pristanišč kot „varnih“ ali njihovo uvrstitev na črno listo kot „nevarnih“, saj lahko to pripelje do izkrivljanja trga in ogrozi neoviran potek mednarodnih trgovinskih tokov.

5.5 EESO ponavlja, da se morajo ukrepi za boj proti terorizmu združiti z ukrepi za reševanje tradicionalnih varnostnih vprašanj (organiziranega kriminala, piratstva, goljufij, tihotapstva in ilegalnih migracij).

5.6 Pomorska pristanišča so nacionalno premoženje bistvenega pomena. Ukrepi za zaščito celotnega pristaniškega območja se logično štejejo za ukrepe v interesu javnosti. Javno financiranje takih ukrepov zato ne bo predmet pravil državne pomoči Pogodbe EU. Treba je razviti usklajen pristop držav članic pri dodeljevanju javne podpore na ravni EU za preprečevanje izkrivljanja konkurence. EESO ponovno vabi Komisijo, naj začrta program EU za financiranje izvajanja ukrepov, kjer je to potrebno. Zato EESO verjame, do so ekonomske razsežnosti zaščite pristanišč pomembno vprašanje za mednarodno trgovino in da bi jih morala EU obravnavati po hitrem postopku.

5.7 Zaščitni ukrepi na pristaniških območjih morajo spoštovati temeljne pravice in upoštevati načela, ki so priznana predvsem v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, da ne bi prišlo do kratenja človekovih pravic državljanov ali kršenja ustavnega reda.

5.8 EESO poudarja nujno potrebo po tem, da se doda sredozemska razsežnost politiki zaščite pristanišč EU, ki s širitvijo EU postaja vse bolj potrebna.

V Bruslju, 30. junija 2004

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Roger BRIESCH
