

## Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye az „Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a kikötői biztonság növeléséről készített irányelvjavaslatáról”

(COM(2004) 76 végleges – 2004/0031 (COD))

(2004/C 302/06)

2004. február 24-én a Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét az Európai Közösséget létrehozó szerződés 80(2). cikkelye alapján a fent említett kérdésben.

A „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció, melynek az volt a feladata, hogy a Bizottság munkáját előkészítse ebben a témában, 2004. május 10-én fogalmazta meg véleményét. A téma előadója Dr Bredima Savopoulou úr volt.

A 2004. június 30–július 1-jei, 410. sz. plenáris ülésén az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az alábbi véleményt fogadta el 154 igen szavazattal és 4 tartózkodás mellett:

### 1. Bevezetés

1.1 Az Európai Bizottság A tengeri szállítás biztonságának növeléséről szóló közleményével<sup>(1)</sup> és A hajók és a kikötői létesítmények biztonságának növelésére vonatkozó rendelettervezetével<sup>(2)</sup> a hajók és a hajó–kikötő határterület biztonságának kérdésével foglalkozott és konkrét lépéseket javasolt, amelyek jelenleg a törvényhozás folyamatán mennek keresztül. A javasolt rendelet azonban megállt a kikötőnek annál a részénél, amely a hajó–kikötő határterületet jelenti, vagyis a terminálnál.

1.2 Az EGSzB véleményében<sup>(3)</sup> üdvözölte a javasolt lépést és támogatta az Európai Bizottság szándékát, hogy második lépésként olyan további közösségi intézkedések megvalósítására törekszik, amelyek biztonságossá teszik a kikötőt és annak határterületét a hátszaggal együtt.

1.3 Az Európai Bizottság kezdeményezésének második és bonyolultabb lépése elismeri az átfogó kikötői biztonságpolitika szükségességét az olyan tágabb értelemben vett kikötői területek sebezhetőségére tekintettel, amelyek fontos kapcsolatokat jelentenek a teljes szállítási lánc és az utasmozgások között.

### 2. A Bizottság javaslata

2.1 A javaslat kiegészíti A hajók és a kikötői létesítmények biztonságának növeléséről szóló rendelet által bevezetett biztonsági intézkedéseket, biztosítva ennek eredményeként, hogy az egész kikötőre vonatkozzon egy biztonsági rendszer. Az irányelv szavatolni fogja a közösségi kikötők megfelelő biztonsági színvonalát, és biztosítani fogja a teljes kikötői területekre vonatkozó biztonsági intézkedések összehangolt végrehajtását.

2.2 Az Európai Bizottság megerősíti, hogy az IMO (Nemzetközi Tengerészeti Szervezet) és az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) várt közös intézkedései – egy jelenleg kidolgozás alatt álló önkéntes Kikötőbiztonsági Gyakorlati Kódex formájában – nem fogják a kívánt biztonsági rendszer korai megvalósulását garantálni. Ennélfogva szükség van az EU cselekvésbarát tevékenységére, elsősorban egy irányelv formájában, a szükséges rugalmasság megmutatása céljából.

2.3 A javasolt irányelv lehetővé teszi azoknak a meglévő kikötőbiztonsági rendszereknek a megtartását, amelyek összhangban vannak annak elveivel és keret-követelményeivel. Részletesebben: az irányelv elvárja a kötelezettségvállalást biztonsági felmérések elvégzésére, biztonsági szintek meghatározására, biztonsági tervek kidolgozására és jóváhagyására, felelős biztonsági hatóságok kijelölésére, biztonsági tisztségviselők kinevezésére, biztonsági bizottságok felállítására és az intézkedések végrehajtásának támogatására.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 A szeptember 11-ei terrortámadások óta bekövetkezett események és történések igazolták azokat a jóslatokat, amelyek szerint a terrorizmus elleni háború sokáig fog még tartani. A 2004. március 11-i tragikus madridi események előtérbe helyezték az egész közlekedési rendszer terrortámadásokkal szembeni sebezhetőségét, és bebizonyították, hogy az abszolút biztonság elérhetetlen. A közlekedés/szállítás biztonságáról készített feltáró véleményében<sup>(4)</sup> és az azt követően a tengeri szállítás biztonságáról írt véleményében<sup>(5)</sup> az EGSzB fenntartotta azt az álláspontját, hogy az EU-nak nemzetközi szinten át kellene vennie a vezetést ezen a területen azzal, hogy a biztonságunk egy tágabb keretét dolgozza ki, amely a terrorizmus okaival foglalkozik, nemcsak annak hatásait próbálja megakadályozni vagy megszüntetni.

3.2 Egyetemes probléma lévén a tengeri biztonság megfelelő figyelmet kap az egész világon és az EU-ban is. A vasúti biztonságra azonban – úgy tűnik – erősebben összpontosítanak a nemzeti kezdeményezések szintjén, míg a közúti és a belföldi vízi utakon folyó szállításban előforduló terrorizmus eddig viszonylag kevés figyelmet kapott. Az EGSzB kiemeli, hogy hacsak a többi szállítási módok nem osztoznak a felelősségen, a „leggyengébb láncszem” lesz a terroristák célpontja azért, hogy be tudjanak hatolni a rendszerbe. Nem valóságszerű elvárni a kikötőktől, hogy betömjék a többi szállítási módnál meglévő biztonsági réseket, és nem tisztességes ennek a pénzügyi terhet sem rájuk terhelni.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 229 végleges – 2003/0089 (COD).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 229 végleges – 2003/0089 (COD).

<sup>(3)</sup> HL C 32., 2004.2.5., 21. o.

<sup>(4)</sup> HL C 61., 2003.3.14., 174. o.

<sup>(5)</sup> HL C 32., 2004.2.5., 21. o.

3.3 Az EGSzB újra hangoztatja, hogy a terrorizmus ellen hozott intézkedéseket össze kell kapcsolni a hagyományos biztonsági problémák (szervezett bűnözés, kalózkodás, család, csempészet és illegális bevándorlás) elleni küzdelem jegyében hozott intézkedésekkel. Ezek a biztonsági problémák a tágabban vett kikötői területeken fordulnak elő, és amint azt az EGSzB kérte, sürgősségi kérdésként kellett volna kezelni őket. Ezzel kapcsolatban az EGSzB sajnálja, hogy az EU-tagállamok egy része még mindig nem írta alá a Jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló egyezményt és annak jegyzőkönyvét, és aláhúzza az azonnali ratifikálás szükségességét és sürgősségét, amely megerősítené a terrorizmus elleni harc jogi eszköztárát.

3.4 Az EGSzB<sup>(1)</sup> támogatta az EU lépéseit az USA-val történő viszonyossági és együttműködési megállapodás létrehozására, amely egyenlő elbánást biztosít az EU-ból származó minden szállítmánynak (konténernek), és a kétoldalú egyezségeknek egy multilaterális egyezménybe való áttemelésére/beillesztésére a Vámigazgatások Világszervezete (WCO) égisze alatt. Hasonló viszonyossági egyezségekre kellene törekedni a többi régióval/országgal is egy információcseré-rendszer támogatása révén. Ahol szükséges, az egyezmények gondoskodjanak műszaki együttműködésről és pénzügyi segítségről a fejlődő országok számára azok kikötői biztonsági infrastruktúrájának korszerűsítése céljából.

3.5 A javasolt intézkedések felépítése hasonló a kikötői létesítményekre (terminálokra) létrehozottakéhoz. Ennek lényeges új eleme a földrajzi érvényességi terület kiterjesztése az egész kikötői területre, amelyet a tagállamoknak az Egyesült Államok hasonló intézkedéseivel összhangban kell meghatározniuk. Az EGSzB úgy gondolja, hogy legjobban az szolgálta volna a célt, ha az (EC) 725/2004<sup>(2)</sup> számú rendelet hatályát terjesztették volna ki. Mindazonáltal az EGSzB elismeri a fent említett rendelet alkotta teljes biztonsági rendszernek a nagyobb kikötői területre történő mielőbbi kiterjesztésének kényszerét és annak szükségességét, hogy a tagállamoknak az irányelv révén a kellő rugalmasság biztosítva legyen a megfelelő intézkedések alkalmazásához, tekintettel a közösségi kikötők nagy sokféleségére és az ott zajló különböző tevékenységekre. A rugalmasságnak nem szabad nagy eltérésekhez vezetnie az EU-kikötők intézkedései között, ami az egyes külföldi kikötőknek az illegális bevándorlók és terroristák felfedezése szempontjából biztonságosnak, illetve nem biztonságosnak (feketelistásnak) való minősítését eredményezné, mivel ez a piac torzulásához vezethet, és veszélyeztetheti a zökkenőmentes nemzetközi kereskedelmet.

3.6 Az EGSzB újra hangoztatja azt a nézetét<sup>(3)</sup>, hogy az EU-bővítés elérkezésével a Földközi-tenger kiemelkedő szerephez jut. A biztonsági problémák potenciális előfordulási helyéhez való közelsége kiemeli a tengeri szállításbiztonság földközi-tengeri szempontból való áttekintésének szükségességét. Az EGSzB üdvözölte<sup>(4)</sup> az Európai-Mediterrán Szállítási Hálózat kialakítását és a tengeri biztonság felvételét annak célkitűzései közé. Egyetértett azzal, hogy alapvetően fontos, hogy a mediterrán partnerek fokozzák biztonsági intézkedéseiket, és az Európai-Mediterrán Biztonsági és Védelmi Intézetet tekintette első lépésnek e cél elérése felé.

<sup>(1)</sup> HL C 61., 2003.3.14., HL C 32., 2004.2.5.

<sup>(2)</sup> HL C 129., 2004.4.29., 6. o.

<sup>(3)</sup> HL C 32., 2004.2.5., 21. o.

<sup>(4)</sup> HL C 32., 2004.2.5. és COM(2003) 376 végleges.

3.7 Jelenlegi formájában az irányelv az adminisztrációs szempontokra összpontosít. Az irányelv nem határoz meg összehangolt eljárásokat a mellékletekre vonatkozó részletkérdések alkalmazására. Ehelyett lehetőséget nyújt a későbbi átalakításokra. Az EGSzB felismeri annak szükségességét, hogy fokozni kell a biztonságot a hajó/kikötő határterületen, azonban aláhúzza, hogy okosabb lett volna számba venni a nemzetközi szinten ebben a vonatkozásban eddig elért előrehaladást, különösen az IMO-ban, az ILO-ban és a WCO-ban (Nemzetközi vámszervezet), és azonnali és világos iránymutatást nyújtani ennek a célkitűzésnek a megvalósításához.

3.8 Az EGSzB megjegyzi, hogy az irányelv nem teremt új kötelezettségeket az (EC) 725/2004<sup>(5)</sup> által már szabályozott területeken vagy a valóban megnövelt kikötői területeken. Megragadja viszont a lehetőséget, hogy újra megismételje azt az alapelvet, hogy a kikötői biztonsági intézkedéseket egyensúlyba kell hozni az általuk követett célkitűzéssel, azok költségeivel és a forgalomra, ill. a kereskedelemre gyakorolt hatásával. Ennél fogva szükséges gondosan megfontolni ezek szükségességét, és felmérni, hogy ezek realizitások-e és a gyakorlatban megvalósíthatóak-e. Az intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az alapjogokat és be kell tartaniuk a különösen az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája által elismert elveket úgy, hogy ne korlátozzák a polgárok személyes emberi jogait, sem az alkotmányos rendet, így szolgálva a terroristák céljait. Ezért gondot kell fordítani arra, hogy elkerüljük:

- a forgalom elterelését egyes kikötők javára és mások hátrányára (a megnövekedett biztonsági intézkedések következményeként). A kisebb kikötőket jobban sújthatja az ilyen jellegű elterelés. A biztonsági intézkedések nem szabad, hogy a kikötők közötti verseny részévé váljanak;
- azt, hogy ezek aránytalan bürokráciát vagy költségeket vonjanak maguk után;
- a kiegyensúlyozatlanságot a hajók és a kikötők biztonsága között, amely a hajókra és azok kezelőire olyan kötelezettséget kényszeríthet, hogy az egyensúly helyreállítása érdekében további rakpartbiztonsági intézkedéseket hozzanak. A kikötőket nem szabad indokolatlanul megterhelni a megfelelő költségekkel, más szállítási módok előnyére;
- az aránytalan műszaki infrastruktúrát, amely bizonyos kereskedelmi érdekek támogatásának tekinthető.

3.9 A lényegesen nagyobb területű kikötő földrajzi területének biztonságát megteremtő pótlólagos intézkedéseknek való megfelelésnek, nevezetesen a belépés korlátozásának, a szállítmány- és poggyászellenőrzésnek és a személyazonosság vizsgálatának a költsége a legtöbb kikötő esetében megsokszorozódik, mivel a biztonsági intézkedések alkalmazásának a kiterjesztése további igényekkel jár az infrastruktúra, felszereltség, munkaerő és képzés területén. Az EGSzB – felidézve korábbi véleményeit

<sup>(5)</sup> HL C 129., 2004.4.29., 6. o.

a biztonsági költségek fedezéséről – megismétli felhívását az Európai Bizottság felé, hogy ki kell gondolni egy EU-sémát az intézkedések végrehajtásának finanszírozására. Az EGSzB kifejezetten állította, hogy „bár a megfelelésre fordítandó költségek egy részét továbbhárítják a vásárlókra, a tisztesség érdekében az EU-kormányoknak is viselniük kell valamennyi költséget ebből, mivel a terrorizmus a kormányok politikájára adott reakció”. Sőt az EGSzB újra megismétli felhívását a Bizottság felé a megnövekedett tengeri biztonsági intézkedések pénzügyi horderejéről egy általános hatástanulmány készítésére, és csatlakozik az Európai Parlament hasonló kéréséhez.

3.9.1 A tengeri kikötő kritikus nemzeti tulajdon. Az egész kikötői terület biztonságát célzó intézkedések logikusan általános közérdeknek minősülnek. Ezeknek az intézkedéseknek a közkiadásokból való finanszírozására ezért nem vonatkoznak az EU-Szerződés állami támogatási szabályai. Mivel azonban tény, hogy a tagállamok viszont választhatnak, hogy nyújtanak-e állami támogatást az ilyen intézkedésekhez vagy sem, EU-szinten ki kellene alakítani egy összehangolt megközelítést, hogy elkerüljük a verseny torzulását. Ennek a megközelítésnek, amely a kikötői létesítmények biztonsági intézkedéseinek finanszírozását is figyelembe veszi, az alábbi elveken kell alapulnia:

- a kikötőbiztonsági irányelv következtében meghozott kikötőbiztonsági intézkedések költségei közérdeket szolgálnak, és nemzeti állami pénzből, ill. EU-keretből kell ezeket fedezni;
- a hajók és kikötői létesítményekre vonatkozó rendeletről kifolyólag meghozott kikötői létesítményekre vonatkozó biztonsági intézkedések költségeit az alábbiak szerint kell fedezni:
  - a) minden, a kinevezett hatóságnál felmerült költséget (felmérés, felmérések jóváhagyása, terv jóváhagyása, felülvizsgálat és a megfelelés megállapítása) nemzeti állami pénzből vagy EU-keretből kell finanszírozni;
  - b) a kikötői létesítmények biztonsági tervei ellenőrzésének és felülvizsgálatának visszatérő általános költségeit nemzeti állami pénzből vagy EU-keretből kell finanszírozni;
  - c) minden egyéb, a kikötői létesítmények biztonságával kapcsolatos költséget ezen létesítmények használóinak kell fedezniük átlátható alapon.

3.9.2 Rendkívül bonyolult megbecsülni a kikötőbiztonsági költségeket. Mindazonáltal összehasonlítás alapon az EU kikötőbiztonsági költségei földrajzi okokból várhatóan nagyobbak lesznek, mint az Amerikai Egyesült Államoké az EU-kikötők nagyobb száma miatt. Előre látható, hogy viszonylag a nagy<sup>(1)</sup> és a kis kikötők megfelelési költségei lesznek hatalmasak.

<sup>(1)</sup> A rotterdami kikötő konténer-szkennerai 14 millió euróba kerülnek: HL C 32., 2004.2.5.

3.10 Az új terroristafenyegetésekre való gyors reagálás elmulasztása sok milliárdos költséggel járó kikötői bezárásokat vonhat maga után. Emiatt a biztonsági kockázat nem vámjellegű kereskedelmi akadállyá válhat.

#### 4. Konkrét megjegyzések

4.1 A kikötőket általában földrajzilag és igazgatásilag jól meghatározott keretek határozzák meg, és ezeken belül változatos tevékenységek léteznek egymás mellett. Rendes esetben a kikötők határain belül található a kikötői létesítmények, és nem fordítva, amint azt a 2.4. cikk sejteti, illetve amint az a 3. cikkben a „kikötő” vagy „tengeri kikötő” meghatározásában ténylegesen szerepel. A meghatározás arra látszik utalni, hogy a kikötői terület kisebb, mint a „kikötői létesítmény” területe, amely ezen kívül horgonyzóhelyeket, várakozó kikötőhelyeket és a tenger felőli megközelítési lehetőségeket tartalmaz. Ezért az „elsőbbségadás” fogalmának tisztázása szükséges a 2.4. cikkben.

4.2 Első lépésként a kikötőbiztonsági tervnek, amely egy mintaterv, kell összhangban lennie az ISPS-kód és az (EK) 725/2004 sz. (?) rendelet végrehajtása során már meghozott döntésekkel a kikötői létesítményekre vonatkozó kritériumokat illetően. Ennek magában kell foglalnia a kikötő határain belüli kikötői létesítményekre vonatkozó integrált biztonsági terveket. Esetleg az alárendelt kikötői létesítményeknek a kikötő részeként kell működniük, és az ezekre vonatkozó biztonsági terveknek az általános kikötői biztonsági terv részét kell képezniük, ahol szükséges, ott összhangba kell hozni annak átfogó célkitűzéseivel, következésképpen a kikötőbiztonsági hatóságnak kell lennie a legfőbb hatóságnak, és kell viselnie a végső felelősséget.

4.3 Az előirányzott kikötőbiztonsági bizottságok tanácsadó szerepe fokozni fogja a kikötőbiztonsági terv végrehajtásának hatékonyságát. Az EGSzB feltételezi, hogy a bizottságokat a kikötőbiztonsági hatóságok fogják létrehozni, részben a kikötőbiztonsági terv egyes elemeinek meghatározása céljából is. Az EGSzB támogatja, hogy a tengerészek és a kikötői dolgozók képviselői részt vegyenek a kikötőbiztonsági bizottságokban a gyakorlati megoldások megtalálása céljából.

4.4 A szállítmányokat és az utasokat nem szabad kétszeres ellenőrzésnek kitenni, egyszer a kikötő, azután a kikötői létesítmény területére való belépéskor. Ezenkívül gyakorlati megközelítésre van szükség a hajók legénységének, látogatóinak és a hajók beszállítóinak mozgására vonatkozóan.

4.5 A kikötőbiztonsági intézkedések egyes tagállamok általi betartásának ellenőrzését egy másik tagállam biztonsági tisztviselőinek kell elvégezniük az Európai Bizottság felügyelete alatt (17.2. és 14.3. cikk).

<sup>(?)</sup> HL C 129., 2004.4.29., 6. o.

## 5. Következtetések

5.1 A 2004. március 11-i tragikus madridi események igazolták az egész közlekedési rendszer terrortámadásokkal szembeni sebezhetősége miatti félelmeket, és azt a meggyőződést, hogy az abszolút biztonság elérhetetlen.

5.2 Az EGSzB kiemeli, hogy hacsak a többi szállítási módok nem osztoznak a felelősségen, a „leggyengébb láncszem” lesz a terroristák célpontja azért, hogy be tudjanak hatolni a rendszerbe. Nem valószínű elvárni a kikötőktől, hogy betömjék a többi szállítási módnál meglévő biztonsági réseket, és nem tiszteséges ennek a pénzügyi terhet sem rájuk terhelni.

5.3 Az EGSzB szilárdan hiszi, hogy a politizáló stratégia nem biztonságos stratégia egy nem biztonságos világban. Emiatt az EU-nak nemzetközi szinten át kell vennie a vezetést egy szélesebb biztonsági keret létrehozásában, amely a terrorizmus okait is kezeli, és nemcsak annak hatásait próbálja kiküszöbölni.

5.4 Az EGSzB teljes mértékben támogatja a tágabb értelemben vett kikötői területek biztonsági intézkedéseire vonatkozóan javasolt irányelvet. A javasolt irányelvben a tagállamokkal szemben támasztott rugalmasságnak nem szabad a külföldi kikötők „biztonságos” és feketelistás, „nem biztonságos” osztályozásához vezetnie, mivel az a piac torzulásához vezethet, és veszélyeztetheti a nemzetközi kereskedelem zökkenőmentességét.

5.5 Az EGSzB ismételt kiemeli, hogy a terrorizmus elleni küzdelem céljából hozott intézkedéseket össze kell kapcsolni a hagyományos biztonsági problémák (szervezett bűnözés, kalózkodás, csalás, csempészet és illegális bevándorlás) elleni küzdelem jegyében hozott intézkedésekkel.

5.6 A tengeri kikötő kritikus nemzeti tulajdon. Az egész kikötői terület biztonságát célzó intézkedések logikusan általánosan közérdekűnek minősülnek. Ezeknek az intézkedéseknek a közkiadásokból való finanszírozására ezért nem vonatkoznak az EU-Szerződés állami támogatási szabályai. Ki kell dolgozni EU-szinten a tagállamok összehangolt álláspontját az állami támogatás nyújtása terén, hogy elkerüljük a verseny torzulását. Az EGSzB újra felkéri az Európai Bizottságot, hogy gondoljon ki egy EU-sémát az intézkedések végrehajtásának finanszírozására, ahol szükséges. Emiatt az EGSzB úgy gondolja, hogy a kikötői biztonság gazdasági vetülete fontos kérdés a nemzetközi kereskedelem számára, és az EU-nak ezt sürgősségi kérdésként kell kezelnie.

5.7 A kikötői területek biztonsági intézkedéseinek tiszteletben kell tartaniuk az alapjogokat és be kell tartaniuk az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája által elismert elveket úgy, hogy ne korlátozzák a polgárok személyes emberi jogait, sem az alkotmányos rendet.

5.8 Az EGSzB kiemeli annak sürgős szükségességét, hogy ki kell alakítani az EU kikötőbiztonsági politikájának mediterrán dimenzióját, amely alapfontosságúvá válik az EU-bővítés révén.

Brüsszel, 2004. június 30.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Roger BRIESCH