

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Szállítási módok biztonságvédelme”

(2006/C 65/06)

2005. június 2-án az Európai Bizottság levélben arra kérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján véleményt fogalmazzon meg a következő tárgyban: „Szállítási módok biztonságvédelme”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2005. november 24-én elfogadta. (Előadó: Jan SIMONS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. december 14–15-én tartott 422. plenáris ülésén (a 2005. december 14-i ülésnapon) 124 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

1. Bevezetés

1.1 A 2001. szeptember 11-i (New York-i), 2003. novemberi (isztambuli), 2004. március 11-i (madridi), 2005. július 7-i (londoni) és a világ más tájain elkövetett terrortámadások óta a biztonságvédelem kérdése egyre inkább a figyelem középpontjába került. Mindenütt számos intézkedés született az emberek, közlekedési eszközök és áruk minél átfogóbb és jobb preventív, illetve konkrét védelme érdekében. Vezetői szinten reflektorfénybe került a „biztonságvédelem” ügye.

1.2 „Biztonságvédelem” alatt ebben az értelemben a terrorista merényletek, illetve a bűnözés, nevezetesen a lopás megelőzésére szolgáló intézkedések értendők.

1.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság sem maradt tétlen, több véleményt is elfogadott. Ezek közül kiemelendő a 2002. október 24-i feltáró vélemény⁽¹⁾ (előadó: Anna Bredima-Savopoulou), amely azért értékes, mert igen részletesen foglalkozik a hajózás és a polgári légi forgalom biztonságvédelmével.

1.4 Az Európai Bizottság 2003. december 23-i, a teherszállítás biztonságáról szóló konzultációs dokumentumában kikéri az érdekeltek véleményét a „biztonságvédelem” kérdésében. Emellett – a Tanácsnak címzett Közleményében⁽²⁾ – „biztonságvédelemre” vonatkozó keretprogramra tett javaslatot, 2005. augusztus 12-én pedig a Hivatalos Lapban⁽³⁾ cselekvési terv jelent meg a terrorizmus elleni biztonságvédelem tárgyában. Ezen dokumentumok számos eleme jelen feltáró vélemény megfogalmazásához is értékesnek bizonyult.

1.5 Jelen feltáró vélemény elsősorban azt igyekszik egyértelművé tenni, hogy nemzeti, illetve nemzetközi szinten milyen szerep és felelősség hárul a különböző szereplőkre a következő két csoport biztonságvédelme vonatkozásában:

– személyek (utasok és a szállítási ágazatban dolgozó személyzet);

– a használatos szállítási eszközök, az áru és a használt infrastruktúra. A cél a személyek, az áru, a szállítási eszközök és az infrastruktúra biztonságvédelmének javítása.

1.6 Ez a vélemény kizárólag a szállítási módok biztonságvédelmére, nem pedig azok biztonságára irányul. Gondot okoz, hogy az Európai Unió számos országának nyelve nem tesz különbséget e két említett fogalom között.

1.7 Azon infrastruktúra biztonságvédelmének vonatkozásában, amelyet a szárazföldi szállítás vesz igénybe, különbséget kell tenni a transzeurópai hálózatok (beleértve az átkelőket), illetve a nemzeti infrastruktúrák között. Egyébként nem mindig egyértelmű, hogy a szárazföldi szállítás esetében mikor érvényesül a szubszidiaritás, mikor pedig nem.

A szárazföldi szállítási módok biztonságvédelmének vonatkozásában tisztában kell lennünk azzal, hogy a logisztikai láncban elhelyezkedő összes szállítási mód – ez tehát nem csak a szárazföldi szállítás módozataira vonatkozik – nagymértékben függ egymástól, és ez megkívánja a biztonságvédelmi intézkedések alapos összehangolását. A biztonságvédelmi intézkedések intermodális megközelítésére egyébként azért is szükség van, hogy kivédhető legyen a különböző szállítási módok közötti verseny megzavarása. Mindazonáltal nem szabad elfelejteni, hogy a biztonságvédelem fordított költségek a különböző szállítási módok esetében jelentősen különbözhetnek.

A vélemény különös részletességgel tér majd ki azokra a szempontokra, amelyek közvetlenül összefüggnek a biztonságvédelmi intézkedések számának növekedésével. Itt olyan kérdésekre gondolunk, mint például:

– Milyen hatással vannak a biztonsági intézkedések a munkavállalókra?

– Nem kell-e a „válságkezelést” a vezetőképzés részévé tenni?

⁽¹⁾ HL C 61., 2003.3.14., 174. o.

⁽²⁾ COM(2005) 124 final, 2005. április 6.

⁽³⁾ HL C 198., 2005.8.12., 1. o.

- Ki vállalja a biztonságvédelmi intézkedések költségeit?
- Mi a biztosítótársaságok szerepe?

A szóban forgó anyag sokrétű, ezért tanácsos rendszerezni, illetve összefoglalni, hogyan épül fel jelen feltáró vélemény. A második fejezetben – az Általános megjegyzésekben – a biztonságvédelem kérdésének általános szempontjaival foglalkozunk. Itt kerül említésre többek között a felelősség és a hatáskörök megoszlása az Európai Unió, a nemzeti szintű hatóságok és az egyes szállítási módok között – beleértve az utasokat, illetve a cégek személyzetét és vezetését. Ezenkívül ebben a fejezetben térünk ki a jogalkotásra is. A harmadik fejezet – a „Részletes megjegyzések” – először azokról a kezdeményezésekről nyújt áttekintést, amelyek különböző szinteken a biztonságvédelem javítása érdekében születtek. Majd részletesen tárgyalja az egyes szállítási módok biztonságvédelmét. A negyedik fejezet a biztonságvédelmi intézkedések anyagi vonzatára és arra tér ki, kinek kellene vállalnia ezeket a költségeket. Egyben szól a biztosító társaságok szerepéről is. Az ötödik fejezetben összefoglaljuk az anyagot, és levonjuk a következtetéseket.

2. Általános megjegyzések

2.1 Biztonságvédelem – általános szempontok

2.1.1 A személyek és áruk biztonságvédelme az összes közlekedési és szállítási ágazatban mára a politikusok, a politikacsinálók és a gazdasági élet számára elsődleges jelentőségű kérdés lett. „Biztonságvédelem” alatt a terrorizmus és bűnözés elleni biztonsági intézkedések meghozatala értendő. Mégis az a benyomásunk, hogy a szükséges lépések összehangolása még nem megfelelő mértékű. Pedig erre sürgősen szükség lenne, hiszen a lánc is csak olyan erős, mint a leggyengébb láncszem.

2.1.2 Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a szóban forgó anyagot összetettsége miatt nem könnyű világosan elhatárolni. A szállítási módok biztonságvédelme kapcsán a szubsidiaritás kérdése teljes terjedelmében felmerül. Vonatkozik egyrészt a szükséges intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörök megoszlására az Unió és a tagállamok között, másrészt ezen intézkedések finanszírozására. De ugyanígy vonatkozik az egyes szállítási módokban érintettek – az utasok, a munkavállalók és a vezetőség – felelősségére és hatásköreire.

2.2 A tengeri és a légi forgalom biztonságvédelme

2.2.1 A tengeri és a légi forgalomban 2001. szeptember 11-e óta biztonsági szempontból egyértelmű előrelépés tapasztalható. Az Európai Tanács – többek között az EGSZB 2002. október 24-i, főként a légi és a tengeri közlekedés biztonságvédelmére vonatkozó ajánlásokkal foglalkozó jelentése alapján –

intézkedett. Ezen intézkedések között említhetjük a polgári légi közlekedés biztonságvédelméről szóló EU-rendeletet (2320/2002), a hajók és kikötői létesítmények biztonságvédelmének fokozásáról szóló EU-rendeletet (EK 725/2004) és a tengeri kikötők biztonságvédelméről szóló irányelvjavaslatot (COM(2004) 76). Ezen intézkedések mindegyike előírja az EU-ellenőrzéseket. Ezek az említett ágazatokban végzett minőségi vizsgálatokra vonatkoznak. A tengeri közlekedés esetében a szabályozást a 2005. május 10-én elfogadott irányelv is rögzítette.

2.3 Szárazföldi szállítási módok biztonságvédelme

2.3.1 A szárazföldi szállítási módok tekintetében az EU országai között jelentős eltérések tapasztalhatók. Főként a nagyvárosokban (így Madridban, Londonban, de Párizsban is) – többek között a terrorista merényletek hatására – a tömegközlekedésben biztonsági intézkedéseket vezettek be. Más városok és országok még nem jutottak el idáig, de a közelmúltbeli merényletek hatására ott is mindinkább tudatosodik a biztonsági intézkedések fontossága (*).

2.3.2 Elsőként az a kérdés merül fel, ki illetékes olyan biztonsági intézkedések meghozatalában, amelyek több mint egy szárazföldi szállítási módot érintenek: Az Európai Unió vagy az adott állam? És, ha az adott állam illetékes, mi a szerepe az Uniónak?

2.3.3 Az EGSZB szerint a „biztonságvédelem” a tagállamok és az Európai Unió közös felelőssége, és a tagállamok saját felelőssége gondoskodni arról, hogy az egyes szárazföldi szállítási ágazatok megtegyék a megfelelő biztonsági intézkedéseket. Ennek érdekében meg kell határozniuk azoknak a minimális előírásoknak a keretét, amelyeket a szárazföldi szállítási ágazatoknak intézkedéseik meghozatalakor feltétlenül tekintetbe kell venniük. Az eljárás tehát bizonyos kötelezettségekkel jár. A különböző szárazföldi szállítási ágazatokban esedékes intézkedések összehangolása érdekében a tagállamoknak egy specifikus szervet kellene létrehozniuk, amelynek feladata a szárazföldi szállítási ágazatok és a helyi önkormányzatok által tervezett lépések koordinálása lenne. Ez a hatóság gondoskodna arról is, hogy minden tervezett intézkedést valóban végre is hajtsanak.

2.3.4 Az EGSZB szerint az Európai Unió feladata elsősorban az intézkedések közösségi és nemzetközi szinten való összehangolása. Ezenfelül az EU azonos eljárások alkalmazására ösztönözhetné a tagállamokat. Tekintettel a személy- és teherszállítás határokon átnyúló jellegére és a nemzeti szintű biztonsági intézkedések összehangolásának szükségességére, az egyes államoknak és az Európai Uniónak intenzívebben kell együttműködniük.

(*) A nagyvárosi tömegközlekedés biztonságvédelme részletes elemzésének vonatkozásában lásd a Régiók Bizottságának „Valamennyi közlekedési ág biztonsága a finanszírozás kérdésének figyelembevételével” című előzetesítő véleményét. (Előadó: Robert Neill, a londoni közgyűlés tagja) (CdR 209/2005)

2.3.5 A nemzeti szintű hatóságoknak rá kell eszmélniük, hogy a szárazföldi szállítási módok területén még sok a teendő. Tudatosítani kell, hogy sürget az idő. A nemzeti szintű hatóságoknak arra kell ösztönözniük a szállítással foglalkozókat, hogy gondolkozzanak el biztonsági intézkedések meghozataláról. Ezt előmozdíthatja, ha uniós szinten minimális biztonsági előírások kerülnek meghatározásra, amelyek kiindulópontot jelentenek a szárazföldi szállítási ágazatok számára. Minden egyes szállítással foglalkozó ágazatnak éreznie kell, hogy biztonsági intézkedések nélkül az adott ágazat rendkívül sebezhető.

2.3.6 Emellett tudatosítani kell, hogy szükség van az ágazatok közötti együttműködésre. Például egyeztetni kell a vasút, a metró és a busztársaságok intézkedéseit. Össze kell hangolni azokat a tevékenységeket, amelyek az utazóközönseget és a személyzetet felvilágosítják arról, hogyan cselekedjenek vészhelyzetben.

2.3.7 A teherszállítás vonatkozásában külön figyelmet kell fordítani a sebezhető csomópontokra, például a terminálokra és a rendező pályaudvarokra. A nemzeti szintű hatóságok, az önkormányzatok és a szállítási ágazatok, illetve az átrakodó pontok és a terminálok üzemeltetői között ki kell építeni az együttműködést.

2.4 A különböző szereplők feladatai

2.4.1 A fizikai infrastruktúra biztonságvédelme az EGSZB szerint a nemzeti szintű hatóságok, illetve a regionális és helyi önkormányzatok ügye.

2.4.2 A tevékenységek összehangolása a 2.3.3. pontban említett specifikus szerv feladata. Ennek a szervnek egyrészt – nemzeti szinten – meg kell előznie a szétforgácsolódást, másrészt – a határon túl – képviselnie kell az adott politikát, hogy uniós szinten könnyebb legyen az egyeztetés.

2.4.3 Az EU összehangoló szerepe mellett az EGSZB örömmel vette tudomásul, hogy közösségi szinten, a 6. Keretprogram keretében, 3,5 millió eurót különítettek el biztonsági intézkedésekre a személyszállítási, a teherszállítási és az energia-szektorban.

2.4.4 A „szállítási módok” kifejezés absztrakt: a szállítási ágazat csak akkor működőképes, ha van olyan ember, aki használja ezt a szolgáltatást (utasok, ügyfelek), és olyan is, aki ebben az ágazatban dolgozik (munkavállalók). Ezért elengedhetetlenek az imént említett csoportokra irányuló tevékenységek. Az utazóközönség és az ügyfelek felé ez mindennek előtt folyamatos tájékoztatást jelent. Fontos, hogy megváltozzon a közlekedési és szállítási eszköz használójának hozzáállása: a passzivitást éber és tudatos magatartás kell, hogy felváltsa. Az egyes szállítási ágazatok munkavállalói rendkívül fontos szerepet játszanak a biztonsági intézkedések kidolgozásában és alkalmazásában. Hogy megfeleljenek a rájuk háruló feladatnak, az EGSZB szerint alapvető, hogy a munkavállalók olyan jellegű oktatásban részesüljenek, amely felkészíti őket a biztonságvédelemben betöltött szerepükre.

2.4.5 A cégvezetés feladata, hogy a biztonsági elképzeléseket beleépítse a cég filozófiájába és kultúrájába. Emellett a dolgozók számára lehetővé kell tennie az ilyen irányú képzésen való részvételt. Ami pedig magát a vezetést illeti, az EGSZB szerint a vezetőképzés részévé kell tenni a „válságkezelést”, hogy katasztrófa esetén a vezetés tudja, mi a feladata.

2.5 A biztonságvédelem gyakorlati megvalósítása

2.5.1 Kérdés, hogy a szárazföldi szállítási ágazatok biztonsági intézkedéseinek megállapítására elég-e egy lazább – például tanúsítványt vagy minőségi védjegyet biztosító – rendszer, vagy ennél kötelezőbb – például törvény szabta – lépésekre van szükség? Az EGSZB megítélése szerint a téma túlságosan fontos ahhoz, hogy kötelezettség nélkül kezeljék.

2.5.2 Az EGSZB úgy véli, hogy tagállami szinten mindenképpen meg kell határozni a biztonsági intézkedések minimális előírásait, és ajánlja ezek bővítését. Kötelezettséget kell bevezetni a már életbe lépett, illetve tervezett biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos információcsere biztosítására is. Nemzetközi szinten kötelezni kell az egyes országokat intézkedéseik összehangolására, illetve a nemzetközi csúcsszervezetekkel való információcserére.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Mielőtt megvizsgáljuk, hogy az egyes szárazföldi szállítási ágazatokban történtek-e biztonsági intézkedések, és ha igen, milyenek, illetve milyenekre lenne szükség, tanácsos áttekinteni a nemzetközi csúcsszervezetek által bevezetett intézkedéseket.

3.1.1 Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO)

Azért említjük az IMO-t, mert a tengeri hajózás vonatkozásában már több olyan intézkedés született, amely példaértékű lehet a szárazföldi szállítási ágazatok számára.

a. A Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) elfogadta az úgynevezett ISPS Kódexet (ISPS: Nemzetközi Hajó- és Kikötői Berendezések Biztonsága). Ez a Kódex nemzetközi keretbe foglalja az egyes tagállamok, helyi önkormányzatok, hajózási vállalatok és kikötői hatóságok közötti együttműködést. Célja, hogy felmérje a biztonsági kockázatokat, és megfelelő intézkedéseket hozzon. Tehát biztonságvédelemmel kapcsolatos követelményeket fogalmaz meg a hajók és a kikötői létesítmények biztonsága érdekében. A Kódex 2004. július 1-jén lépett életbe.

b. Módosult az „Életbiztonság a tengeren” tárgyú nemzetközi egyezmény (SOLAS). Olyan módosításokról van szó, amelyek következményeképpen a kötelező Nemzetközi Tengeri Veszélyes Áru (IMDG) Kódex is módosult. Az IMDG Kódex részletes ajánlásokat tartalmaz a veszélyes anyagok csomagolására, címkézésére és tárolására vonatkozóan.

A módosítások 2004. január 1-jén léptek életbe.

3.1.2 Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO)

A légi közlekedésben már 1971 óta léteznek kötelező érvényű nemzetközi egyezmények a bűnözés és a terrorizmus leküzdésére. A hatvanas évek végi repülőgép-eltérítések kapcsán az ICAO a légi közlekedést szabályozó alapszerződés kidolgozása mellett döntött. Így a Chicagói Egyezmény 17. függeléké rögzítette, hogy a polgári kereskedelmi célú járatok minden utasát szisztematikusan meg kell motozni. Ez az intézkedés már 1972 óta érvényben van – és időközben magától értetődővé vált. A Twin Towers-t ért 2001-es támadás után a 17. függelékét gyökeresen átdolgozták. Új, kötelező érvényű előírások születtek – többek között a pilótafülke megerősítéséről és lezárásáról, illetve a légi teherszállításról. Ezenkívül javult a képzés, és szigorúbbak lettek az ellenőrzés minőségi követelményei.

3.1.3 Európai Polgári Repülési Konferencia (ECAC)

Az Európai Polgári Repülési Konferencia (European Civil Aviation Conference, ECAO) keretei között európai szinten is kialakításra és kidolgozásra került a légi közlekedés biztonságvédelmére irányuló politika. Így jött létre az európai repülésbiztonsági kézikönyv, az úgynevezett „30. dokumentum”, amelynek biztonsági előírásai mértékadóknak tekinthetők ugyan, de sajnos – tekintve az ECAC státútumát – nem kötelező érvényűek. Az Európai Tanács 2001. szeptember 14-én – három nappal szeptember 11-e után – ennek okán határozott úgy, hogy az EU hatáskörét ki kell terjeszteni a légi közlekedés biztonságvédelmének területére is. Ez a határozat vezetett a 2320/2002 rendelethez közös szabályozások megállapítására a légi közlekedés biztonságvédelme területén. Ez a rendelet 2003. január 19-én lépett életbe. A 2001. szeptember 14-i Miniszterek Tanácsán arról is döntés született, hogy az Európai Bizottság lehetőséget kap közvetlen minőségi ellenőrzések elvégzésére a tagállamokban.

3.1.4 Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)

Átdolgozásra került a „Tengerészek személyazonossági okmányairól szóló nemzetközi egyezmény”. Az átdolgozott egyezmény célja a jobb biztonságvédelem a tengerészek személyazonosságát illetően, ami által az utasok és a személyzet biztonságvédelme is javul, és nő a hajók biztonsága. Ugyanakkor nem korlátozódik a tengerészek mozgásszabadsága, így azok zavar-talanul partra szállhatnak. Az átdolgozott egyezmény főként a tengerészek személyazonossági okmányai tartalmának és kiadásának irányelveire összpontosít. Az ILO-t és az egyezményt azért említjük e helyen, mert egyes elemeik példaként szolgálhatnak a szárazföldi szállítási ágazatok számára.

3.1.5 Vámigazgatások Világszervezete (WCO)

a. A WCO átdolgozott Kiotói Egyezménye

1999. júniusában a WCO Tanácsa átdolgozta és elfogadta a Kiotói Egyezmény néven ismert, 1974. évi WCO-egyezményt. Az átdolgozott Egyezmény egyszerűsíti és összehangolja a vámügyi eljárásokat. Fontos szempont továbbá, hogy

nagyobb figyelmet fordít a folyamatok átláthatóságára és kikövetkeztethetőségére. Az átdolgozott egyezmény néhány fontos eleme: az üzenetküldő rendszer használata az érkezést megelőzően, hogy már akkor

- lehetséges legyen a szelekció;
- kockázatkezelési technikák;
- automatizált rendszerek maximális kihasználása;
- a más szervezetekkel összehangolt beavatkozások alkalmazása;
- a vámügyi kötelezettségekkel és törvényekkel kapcsolatos információ folyamatos áttekintése és elérhetősége;
- irányelvek.

b. WCO – vámügyi adatminta

Ez a minta olyan nemzetközi szabványokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az egyes országok által támasztott, nemzetközi szállításra vonatkozó követelményeknek. A modell előrelépést jelent a biztonsági célokra is felhasználható összehangolt vámügyi tájékoztatás felé. A mintát egy teljesen automatizált környezetben való működésre tervezték.

c. WCO – egyedi küldeményazonosító

Ennek előnye, hogy minden küldemény egyedi számot kap, amely megkönnyíti a küldemény azonosítását és a küldeménnyel kapcsolatos adatok gyűjtését.

d. Az *Advanced Cargo Information* [előzetes rakományinformáció] irányelvei a biztonságvédelemmel kapcsolatos adatok felkutatására összpontosítanak az átdolgozott Kiotói Egyezmény fényében, és a vámügyi hatóságoknak az adatok gyors összegyűjtéséhez adnak támpontokat.

e. A *Customs Convention on Containers* [Vámügyi konténer egyezmény] a nemzetközi forgalomban használt, vámpécsett ellátott konténerek műszaki adatait, valamint az ilyen konténerek jóváhagyási eljárásait tartalmazza. Az 1972-ben kötött egyezményt éppen most dolgozzák át a biztonságvédelem kérdéseire fordított fokozott figyelem fényében.

A Vámigazgatások Világszervezetéről szóló iménti tájékoztató olyan információnak tekintendő, amely a szárazföldi szállítási ágazatoknak is hasznára válhat. Fontos kiszűrni belőle mindazt, ami a szárazföldi ágazatok esetében is alkalmazható.

3.1.6 Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO)

Ez a szervezet 2003-ban elfogadott irányelveiben rögzítette a teherszállításra szánt konténerek mechanikus lepecsételésének specifikációit.

Emellett szabványt dolgozott ki rádiófrekvenciás vezérlésű azonosító címkék használatára a teherszállító konténerek esetében, és közös kommunikációs protokollt készített a digitális lepecsételésre.

3.1.7 Az Európai Unió

- a. Az Európai Unió főként a tengeri hajózás, a kikötők és a légi forgalom biztonságvédelmében tett lépéseket. A 2.3. pontban erre említettünk néhány példát.

A kombinált szállítás tárgyában az Európa Bizottság 2003 decemberében konzultációs dokumentumot adott ki *Freight Transport Security* [A teherszállítás biztonságvédelme] címmel. A dokumentum felsorolja a lehetséges fenyegetéseket, illetve a szállítási lánc biztonságvédelmét szolgáló intézkedéseket.

A dokumentumban az Európai Bizottság felveti, hogy az összes javasolt intézkedés esetében úgynevezett kockázatjelmezést kellene készíteni minden egyes szállítási ágazatról, de a szállítási lánc egészéről is.

A konzultációs dokumentumban javasolt cselekvések a következők:

- az európai érdekek szempontjából fontos infrastruktúra biztonságvédelme a tagállamok által, bizonyos kidolgozott intézkedések segítségével (évente felülvizsgálandó biztonságvédelmi terv, kockázatok felmérése, kapcsolattartó pont megjelölése, az infrastruktúra biztonságvédelméért felelős személyek kinevezése, valamint az egész folyamat ellenőrzéséért felelős közigazgatási szerv kijelölése);
 - biztonsági előírások kidolgozása a szolgáltatók részére (minimális biztonsági előírások közösségi szinten való kidolgozása nemzetközi szolgáltatók részére, a regulated agent [meghatalmazott ügynök] és a known shipper [ismert feladó] koncepciójának bevezetése a szárazföldi szállítási láncba);
 - az advanced information [előzetes információ] koncepció elektronikus formában való alkalmazása. A kockázatelemzés függvényében bizonyos útvonalak, illetve küldemények esetén ezt a koncepciót kötelezővé kellene tenni.
 - különleges pecsétek és zárok alkalmazása kockázatos és biztonsági szempontból sebezhető küldemények esetén;
 - annak biztosítása, hogy a tagállamok ne vezessenek be eltérő előírásokat, amelyek megnehezítik a piac hatékony működését. Az Európai Bizottság dokumentumában ehhez javasol különféle intézkedéseket.
- b. Az Európai Bizottság 2003. július 24-i közleménye, illetve az ugyanakkor kelt rendeletjavaslat, amelyben az Európai Bizottság a Közösségi Vámkódex módosítását javasolja. A javaslat az EU külső határaiért felelős vámügyi hatóságok szerepét vizsgálja felül azzal a céllal, hogy a szóban forgó hatóságoknak módjukban legyen alkalmazni az áru behozatalára és kivitelére érvényes, szigorított biztonsági előírásokat.

3.1.8 ENSZ Európai Gazdasági Bizottság (UN-ECE)

A „Szállítást érintő vámkérdésekkel foglalkozó” 30. munkacsoport és a TIR (*Transports Internationaux Routiers*) adminisztratív bizottsága 2003 februárjában megegyezett abban, hogy fokozatosan számítógépbe telepíti a jelenleg még javarészt papírfüggő TIR-eljárást. A TIR-igazolvánnyal az uniós határokon kívülre történő nemzetközi teherszállítás a határokon csak minimális fennakadást jelent, mert a TIR-igazolvány nemzetközileg elismert vámdokumentum.

Ez a tájékoztató a közúti teherszállítás biztonságvédelmére vonatkozott. Az EGSZB szerint ajánlatos megvizsgálni, mennyiben alkalmazhatóak az ilyen jellegű intézkedések más szállítási ágazatok esetében.

3.1.9 Intézkedések az Egyesült Államokban

A 2001. szeptember 11-i események óta az Egyesült Államok természetesen első helyen áll a biztonsági intézkedések tekintetében. 2002-ben például hatályba lépett a „Bio-terrorizmus törvény”. Ez bizonyos információk előzetes megadását írja elő élelmiszertermékek Egyesült Államokba való szállítása esetén. Emellett az élelmiszergyártóknak és a tárolással foglalkozóknak be kell jegyeztetniük magukat az Élelmiszer- és Gyógyszerellenőrző Hatóságnál (FDA), és helyi képviselőt kell kinevezniük az Egyesült Államokban.

3.1.10 Hogy ne csökkenjen jelen feltáró vélemény olvashatósága, részletezés nélkül sorolunk fel néhány érvényben lévő intézkedést.

Az Európában esedékes intézkedések megállapításakor természetesen ajánlatos megismerni és figyelembe venni az ezen intézkedések révén szerzett tapasztalatokat. Például:

- a. *Container Security Initiative (CSI)* [konténerbiztonsági kezdeményezés],
- b. *Customs-Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT)* [vámügyi-kereskedelmi partnerség a terrorizmus ellen],
- c. *24 Hour Advance Manifest* [24 órás előzetes nyilatkozat],
- d. „Bio-terrorizmus törvény”.

3.2 Az egyes iparágak kezdeményezései – közigazgatási szervek közreműködésével vagy anélkül

- a. *Business Anti-Smuggling Coalition Programme* [üzleti csempészetellenes koalíciós program],
- b. *Memorandum of Understanding on Electronic Business* [egyetértési megállapodás az elektromos ágazat területén],
- c. A Nemzetközi Közúti Szállítók Egyesületének (IRU) állásfoglalása a közúti szállítás biztonságvédelmével kapcsolatban;

- d. az IRU által kidolgozott iránymutatás a közúti szállítás biztonságával kapcsolatban (*Guidelines for Road Transport Security*);
- e. *Standard Security Plan*: az IRU kidolgozás alatt álló általános biztonsági előírásai;
- f. a „Biztonságos kereskedelmi műveletek” (OSC) program;
- g. a *Smart and Secure Tradelanes* [gyors és biztonságos kereskedelmi utak] kezdeményezés.

3.3 Az iménti bekezdésekben említett kezdeményezések többsége a teherszállításra, nevezetesen a konténeres teherszállításra jellemző biztonsági intézkedésekre vonatkozik. Az EGSZB szerint közülük több az utasszállítás esetében is alkalmazható.

3.4 A különböző szállítási ágazatokra meglehetősen eltérő biztonsági intézkedések jellemzők. Mint már említettük, a tengeri hajózás, a kikötők és a légiforgalom tettek legtöbbet az intézkedések végrehajtása terén. Az EGSZB 2002. október 24-i javaslata^(?) (előadó: Anna Bredima-Savopoulou) ezt kitűnően bemutatja. Ezért jelen feltáró vélemény ezekre a szállítási módokra nem tér ki részletesebben.

3.5 Figyelmet kell viszont fordítani a sebezhető szárazföldi terminálok és a be-, illetve átrakodó pontok helyzetére, és külön szállítási módként meg kell említeni a csővezetékét is. A terminálok létesítményeinek tulajdonosai sok erőfeszítést tesznek területük biztonsága érdekében, de az EGSZB-nek az a benyomása, hogy még nem tudatosult bennük eléggé a tény, hogy éppen a be- és átrakodó pontok rendkívül sebezhetőek, és elengedhetetlen az együttműködés az átrakodó létesítményeket használó szállítókval.

3.6 Az EGSZB szerint a csővezetékes szállítás és rakodás veszélyei tekintetében is végre valóban fel kellene ismerni, hogy *sürges az idő*. Az EGSZB úgy véli, hogy ezt sürgősen tudatosítani kell, és az illetékes hatóságoknak biztonsági intézkedésekről kell gondoskodniuk mind a személyzet, mind az infrastruktúra biztonságvédelme érdekében.

3.7 A vasúti közlekedési szektor hagyományosan nagyra tartja a személyzet, az utasok, és az állomány biztonságát. E hagyomány fényében remélhetőleg a biztonságvédelem is hasonlóan magas szintű lesz. A jövőben különös figyelmet kell fordítani az olyan sebezhető pontokra, mint például a vasútállomások és a rendező pályaudvarok. A szükséges nemzetközi koordináció érdekében fontos, hogy a Vasúttársaságok Nemzetközi Szövetsége (UIC) ajánlásokkal lépjen elő.

A nemzeti vasúti társaságoknak tájékoztatóanyagot kell kidolgozniuk az utasok és a személyzet részére, hogy azok tudják,

hogyan kell cselekedniük válsághelyzetben. A személyzet tekintetében ezt alapvetően a képzés részévé kell tenni.

3.8 A belvízi hajózási ágazat rendszeresen használja a tengeri kikötőket be- és kirakodás céljából. Ebben az esetben a belvízi hajózásra is érvényes az ISPS Kódex (ISPS: Nemzetközi Hajó és Kikötői Berendezések Biztonsága). Az EGSZB szerint el kell kerülni, hogy a Kódex merev alkalmazása a logisztikai lánc megzavarásához vezessen. A kikötők, a hajózási vállalatok és a felügyelő szervek felelőssége, hogy teljesüljenek az ISPS Kódex követelményei. A belvízi hajók személyzetének képzésével kapcsolatban az EGSZB ismételt az az álláspontot képviseli, hogy a biztonság témakörének helyet kell kapnia a tantervben.

3.9 A tömegközlekedés a madridi és londoni terrortámadás óta tudatában van annak, hogy sebezhető. Különböző intézkedések (felügyelet, ellenőrzés) hivatottak jelentősen megnövelni a biztonsági szintet, valamint az utasok és a személyzet biztonságérzetét.

3.10 Tekintve a túrákat szervező vállalatok és a teherszállító vállalatok nagy számát – többszázezer vállalkozásról van szó, amelyekre nagymértékű mobilitás jellemző – a közúti szállítási ágazat rendkívül sérülékeny, és már huzamos ideje a bűnözés egyik célpontja. Mindennaposak a teherautó-lopások – rakománnyal vagy anélkül –, amelyek a sofőröket gyakran lelkiileg is megrendítik. A Nemzetközi Közúti Szállítók Egyesülete (IRU) ennek megfelelően mindent megtesz annak érdekében, hogy a hatóságokat és a piaci feleket biztonsági intézkedések meghozatalára ösztönözze. Példa erre az a felhívás, amit a védett parkolóhelyek számának bővítése érdekében tettek közzé. Az ágazat nagyfokú kockázatérzékenysége miatt a Nemzetközi Közúti Szállítók Egyesülete biztonsági iránymutatásokat állított össze (lásd *Security Guidelines*, 3.2. pont), amely ajánlásokat tartalmaz vezető beosztásban lévők, sofőrök és rakodók részére. Ezenkívül kidolgozták a vámhatóságokkal való önkéntes együttműködési szerződések keretét.

3.11 A 3.10. pontban említett iránymutatások (*Security Guidelines*) megfogalmazásának kiindulópontjai a következők:

- A biztonsági intézkedések ne legyenek olyan szigorúak, hogy ez ellehetetleníti a megszokott vállalatvezetést.
- Minden új biztonsági intézkedés legyen arányos a kitűzött céllal, a velejáró költségekkel és a közlekedésre gyakorolt hatásával.
- Az egyes államok által foganatosított egyoldalú intézkedések nem elfogadhatóak.

^(?) HL C 61, 2003.3.14., 174. oldal

- A biztonsági intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy azok érthetőek és elfogadhatóak legyenek.
- Tekintve a szállítás nemzetközi jellegét fontos, hogy a megálapítandó biztonsági intézkedések végrehajtása egységes és arányos legyen, kerülje a kirekesztést, és ne – vagy minél kevésbé – akadályozza a leghatékonyabb kereskedelmi áramlatokat.

Általában véve leszögezhető, hogy az intézkedések meghozatala előtt indokolt, hogy az adott célcsoport tisztában legyen a biztonsági intézkedések szükségességével. Nem lenne szabad tehát biztonsági intézkedéseket végrehajtani addig, amíg a célcsoport nem kapott tájékoztatást az esedékes intézkedésekről. Következésképpen az EGSZB nyomatékosan kéri, hogy a vonatkozó tájékoztatást időben adják meg.

3.12 Az egyéni közlekedési ágazattal kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy – függetlenül az adott szállítási módtól – a cég felelős vezetőjének megfelelő biztonsági intézkedéseket kell hoznia a személyzet, a közlekedési eszközök és az infrastruktúra védelmében.

3.13 Az EGSZB úgy látja, hogy a hatóságok és a szárazföldi szállítási ágazatok szintjén egyre inkább tudatosul, hogy a biztonsági intézkedéseket bele kell ágyazni a napi gyakorlatba. A koherens megközelítésig azonban még hosszú az út. Az egyes szállítási ágazatokban – nevezetesen, globális jellegük miatt, a tengeri hajózás és a légi forgalom terén – számos lépés történt. A tömegközlekedési ágazatban jelentősen fokozódott az éberség, de a teherszállításban a kezdeményezések többnyire az egyes szállítási módok keretén belül hozott intézkedésekre korlátozódtak. Nem történtek még olyan intézkedések, amelyek a teljes logisztikai láncot érintik, pedig éppen az egyik szállítási eszközről a másikra való átrakódás pontjai a leginkább sebezhetőek. Következésképpen az EGSZB a tagállamoknak olyan csúcsszervezet kijelölését tanácsolja, amely az egész láncot magába foglalja.

4. A biztonsági intézkedések anyagi vonzata

4.1 Mindenki számára nyilvánvaló, hogy a bűnözés és a terrorizmus térhódítása következtében biztonsági intézkedésekre van szükség az utasok, a személyzet, a közlekedési eszközök és a rakomány védelmében. Kevésbé egyértelmű, hogy ki vállalja a biztonsági intézkedések költségeit. Pedig ismeretes, hogy a biztonságvédelem magas költségekkel jár. Egyetlen konténer tengeri szállításának biztonsági költségei például mintegy 30–40 amerikai dollárt tesznek ki.

4.2 Annak áttekintésére, hogy kire ruházandók a költségek, meg kell vizsgálni, milyen jellegű költségekről van szó. Összeírásuk alapján a következő felosztás az ésszerű:

- a. a szabályozás kidolgozásával, illetve a szabályozás végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatos költségek;

- b. a veszélyeztetettség mértékének felmérésével és elemzésével kapcsolatos költségek, valamint az Európai Uniót kívüli országok támogatására fordított kiadások abból a célból, hogy ezeknek az országoknak módjukban álljon egy, az Európai Unió országaihoz hasonlóan magas szintű biztonságvédelem kiépítése.

- c. befektetés jellegű költségek, például a biztonsági személyzet szelekciójának és képzésének költségei, valamint a biztonságvédelemhez szükséges felszerelés beszerzése;

- d. a biztonságvédelemmel kapcsolatos folyamatos költségek, például a biztonsági személyzet személyzeti költségei, a biztonsági felszerelések karbantartási költségei, a biztonságvédelemről szóló tájékoztatással kapcsolatos költségek, a biztonságvédelemmel kapcsolatos biztosítási költségek, valamint olyan közrendészeti intézkedések költségei, amelyek hozzájárulnak egy, a törvények elfogadható módon való alkalmazását lehetővé tevő állapot eléréséhez.

Ezenkívül költségek merülhetnek fel bizonyos rendkívüli eseményeket – például egy terrortámadást – megelőző vagy követő intézkedésekkel kapcsolatban. Az itt említett költségek felvállalására külön megoldást kell keresni, de az EGSZB szerint elsősorban az egyes tagállamok hivatottak fedezni azokat.

4.3 A költségek kivetéséért felelős szerv vonatkozásában az első két kategória esetében a nemzeti vagy a nemzetinél alacsonyabb szintű hatóságok kijelölése tűnik ésszerűnek, míg a c és a d kategória esetében inkább a vállalkozásokra érdemes gondolni.

4.4 Gazdasági szempontból a költségeket végül a költséget okozó tevékenység szintjén kell viselni, tehát bele kell számolni az árba (menetjegy vagy teherszállítási tarifa). Ugyanis alapvető, hogy az áruk és a szolgáltatások ára minél jobban fedezze a mellékes szociális költségeket, beleértve a biztonságvédelemre fordított költségeket is. Adott intézkedések azonban esetenként olyan fontos közérdeket is képviselhetnek, hogy a velük járó költségeket az egész közösségnek együttesen kell viselnie.

4.5 Ezen különbségeket figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a biztonsági intézkedések költségeit végül vagy a fogyasztó állja, méghozzá úgy, hogy magasabb árat fizet a végtermékért, vagy pedig – amennyiben a nemzeti hatóságok a költségvetési kiadások keretében finanszírozzák a közérdekű biztonsági intézkedéseket – az adófizető polgár teremti elő.

4.6 A biztosítótársaságoknak az EGSZB véleménye szerint másodlagos szerep jut. Hiszen – amennyiben a biztosítási feltételek nem zárják ki már eleve a terrortámadások okozta kár megtérítését – az esetleges kifizetések magasabb járulékok formájában végül mindig a biztosítottat terhelik. Ugyanakkor a biztonságvédelmi szint és a fizetendő járulék között okozati összefüggés van: megemelt szintű biztonsági intézkedések esetén a fizetendő járuléknak csökkennie kellene.

4.7 Feladatait és hatásköreit tekintve az Európai Unió mind-össze összehangoló és ellenőrző szerepet játszhat. Pénzügyi eszközöket az EU legfeljebb felvilágosító és tájékoztató jellegű kampányok céljából bocsáthat rendelkezésre. Így például a 6. keretprogramban 3,5 millió eurót különített el biztonsági célokra.

5. Összefoglalás és ajánlások

5.1 Az EGSZB megállapítja, hogy az elmúlt években elkövetett terroristámadások következtében a biztonságvédelem kérdése minden szinten a figyelem középpontjába került.

5.2 Főként a tengeri hajózás és a légi forgalom területén születtek megfelelő megállapodások, amelyeket immár nemzetközi szabályozások rögzítenek. A végrehajtás uniós ellenőrzések útján történik.

5.3 A szárazföldi szállítási módok biztonságvédelmének vonatkozásában az EGSZB véleménye szerint még sok a teendő, többek között azért, mert az egyes módok nagymértékben függenek egymástól, de a kombinált raktározási és átrakodási pontok sérülékenysége miatt is. Sürgősen szükség van egy összehangolt kezdeményezésre, hiszen egy lánc is csak olyan erős, mint a leggyengébb láncszem.

5.4 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Unió számos nyelve nem tesz különbséget a „biztonságvédelem” és a „biztonság” fogalma között. Ez zavart okozhat, ezért az EGSZB egységes terminológia meghatározását ajánlja.

5.5 A biztonsági intézkedések meghozatalának felelőssége az EGSZB véleménye szerint a tagállamok kezében van. Az ő feladatuk, hogy meghatározzák azoknak a minimális előírásoknak a keretét, amelyeket a szállítóknak intézkedéseik meghozatalakor feltétlenül tekintetbe kell venniük. A szükséges intézkedések összehangolása érdekében az egyes államoknak egy külön hatóságot kellene létrehozniuk, amely egyben a végrehajtásért is kezkesedik.

5.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az Unió feladata elsősorban az intézkedések közösségi és nemzetközi szintű összehangolása, az egyes államok, valamint a helyi önkormányzatok feladata pedig főként az intézkedések tényleges végrehajtása és azok ellenőrzése, valamint a tájékoztatás és a tudatosodás ösztönzése a terrorizmussal és a bűnözéssel kapcsolatban, minden szinten. Emellett fontos, hogy a nemzeti hatóságok és a helyi önkormányzatok ösztönözzék a szállítási módok együttműködését, és – az EGSZB szerint – a fizikai infrastruktúra biztonságvédelme is az ő feladatuk.

5.7 Az egyes szállítási módok használói meghatározó szerepet játszanak a biztonságvédelemben. Tájékoztatás segítségével el kell érni, hogy az utasok és az ügyfelek fokozottan éber és cselekvő magatartást tanúsítsanak. Az egyes szárazföldi közlekedési ágazatokban dolgozóknak specifikus képzésben kell részesülniük, amely megfelel az adott szállítási mód biztonságvédelmében betöltött szerepüknek. Az EGSZB szerint a cégvezetés feladata főként abban áll, hogy a biztonsági elképzeléseket beleépítse a cég filozófiájába és kultúrájába, a dolgozók számára lehetővé tegye a biztonságvédelemre irányuló képzésen való részvételt, de gondoskodnia kell arról is, hogy a vezetőképességben a „válságkezelés” az oktatás része legyen.

5.8 Az EGSZB véleménye szerint az egyes szárazföldi szállítási módok helyzete nagymértékben különbözik egymástól. A hatóságok és az egyes szállítási ágazatok egyre inkább felismerik, hogy a biztonsági intézkedéseket bele kell ágyazni a napi gyakorlatba. Mindazonáltal az EGSZB megállapítja, hogy a koherencia megteremtéséig még hosszú az út. Ebből a szempontból a tömegközlekedési ágazat helyzete kedvezőbbnek tekinthető, mint a teherszállítás helyzete. Az utóbbi esetében a kezdeményezések főként az egyes szállítási módok keretein belül hozott intézkedésekre korlátozódtak. Következésképpen az EGSZB olyan csúcsszervezet kinevezését ajánlja a hatóságoknak, amely az egész láncot magába foglalja.

5.9 Az egyéni közlekedési ágazat vonatkozásában az EGSZB azt javasolja, hogy – függetlenül az adott szállítási módtól – a cég felelős vezetője hozza meg a megfelelő biztonsági intézkedéseket a személyzet, a közlekedési eszközök és az infrastruktúra védelmében.

5.10 Az EGSZB úgy véli, hogy a biztonságvédelem költségei a végtermék árában jutnak kifejezésre, tehát azokat a fogyasztó állja, vagy pedig – az állami költségvetésen keresztül – a polgár, méghozzá adófizetés formájában, amennyiben az intézkedéseket a nemzeti szintű hatóságok hozzák.

5.11 A biztosítótársaságoknak az EGSZB véleménye szerint másodlagos szerep jut. Az esetleges kifizetések magasabb járulékok formájában végül mindig a biztosítottat terhelik. Mennél magasabb a biztonsági intézkedések szintje, annál alacsonyabb kell, hogy legyen a fizetendő járulékok. Ügyelni kell arra, hogy a járulékok összege tükrözze a piaci kockázatokat.

5.12 Az Európai Unió finanszírozó szerepe főként a szóban forgó tárgyban szervezett kutató, tájékoztató, illetve tudatosodást elősegítő programok pénzügyi fedezetének biztosítását jelentheti.

Brüsszel, 2005. december 14.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Anne-Marie SIGMUND