



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.4.2019г.
COM(2019) 191 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Трети доклад за оценка на изпълнението на директивата за повишаване на
сигурността на пристанищата**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Трети доклад за оценка на изпълнението на директивата за повишаване на сигурността на пристанищата

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Главната цел на Директива 2005/65/EO¹ за повишаване на сигурността на пристанищата („Директивата“) беше да се допълнят мерките, приети през 2004 г. с Регламент (ЕО) № 725/2004² относно подобряване на сигурността на корабите и на пристанищните съоръжения („Регламента“).

Приложното поле на Регламента беше ограничено до мерките за сигурност на борда на корабите и до непосредствения интерфейс между корабите и пристанищата. Държавите членки се ангажираха приоритетно именно с тези задължения, които основно попадат в обхвата на кодекса ISPS (Международния кодекс за сигурност на корабите и пристанищните съоръжения), преди да се съгласят с изпълнението на допълнителни задължения като част от приемането на Директивата. Директивата допълва предвидения механизъм, като установява система за сигурност на цялата територия на пристанището с цел осигуряване на високо и еднакво равнище на сигурност за всички европейски пристанища, предоставящи преки морски услуги³.

По 70 000 километровата брегова линия на Европейския съюз функционират над 1200 търговски морски пристанища, което го превръща в един от регионите в света с най-голям брой пристанища. От тях около хиляда (вж. точка 6.1) попадат в обхвата на Директивата, т.е. всички пристанища, разполагащи с едно или повече пристанищни съоръжения, които са обект на план за сигурност, одобрен съгласно Регламента.

Целта на Директивата е да се подобри координацията по отношение на сигурността в зоните на пристанищата, които не са обхванати от Регламента, както и да се гарантира, че чрез повишаването на сигурността в пристанищата могат да бъдат подкрепени мерките за сигурност, предприети съгласно Регламента. Докато за изпълнението на мерките за сигурност на равнище пристанищно съоръжение отговаря главно операторът на пристанищното съоръжение⁴, съответните мерки за сигурност на

¹ Директива 2005/65/EO на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. за повишаване на сигурността на пристанищата — OB L 310, 25.11.2005 г., стр. 2.

² Регламент (ЕО) № 725/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно подобряване на сигурността на корабите и на пристанищните съоръжения — OB L 129, 29.4.2004 г., стр. 6.

³ Надзорният орган на ЕАСТ гарантира, че Исландия и Норвегия изпълняват задълженията си, произтичащи от Споразумението за Европейското икономическо пространство.

⁴ В огромното мнозинство от случаите операторите на пристанищни съоръжения са частни оператори.

равнище пристанище приоритетно са отговорност на пристанищните органи⁵ и на органите, които отговарят за поддържането на обществения ред и мерките за безопасност и сигурност в пристанищната зона (както в обществените, така и в оперативните зони).

В член 19 от Директивата се предвижда до 15 декември 2008 г. Комисията да извърши оценка на съответствието с Директивата и на ефективността на предприетите мерки, а след това да извършва такава оценка на всеки пет години.

Първият доклад беше приет на 20 януари 2009 г., а вторият на 18 ноември 2013 г.⁶ В настоящия трети доклад за напредъка по изпълнението на Директивата се описват мерките, които са предприети за насърчаване на прилагането на стандартизиранi мерки за сигурността на пристанищата в целия Съюз, постигнатият през последния петгодишен референтен период напредък и все още нерешените проблеми, възникнали през периода на изпълнението.

Докладът се основава на:

- обмена на информация с органите на държавите членки, отговорни за морската сигурност, и други заинтересовани страни;
- резултатите от големия брой инспекции в областта на сигурността на пристанищата, проведени от Комисията през референтния период с цел наблюдение на изпълнението на Директивата;
- непрекъснатия диалог между националните органи и различните участници от морския и от пристанищния сектор.

В доклада се обръща внимание на различни затруднения, срещани при постигането на желаните резултати, както и на глобалното въздействие от прилагането на Директивата.

2. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ПЪРВИЯ И ВТОРИЯ ДОКЛАД

В първия доклад се подчертава фактът, че въпреки че Директивата е била приета на първо четене и одобрена с голямо мнозинство в Европейския парламент и с единодушие в Съвета, повечето засегнати държави членки са транспортирали нейните разпоредби със значително закъснение. Това доведе до откриването на производства за нарушение, две от които приключиха с решения, в които е констатирано неизпълнение на задълженията⁷.

В края на периода за оценка разпоредбите на Директивата в крайна сметка бяха транспортирани в националното право на много голяма част от държавите членки. За съжаление продължиха да са налице трудности от организационен и функционален

⁵ Органът за сигурността на пристанищата се назначава от държавата членка в съответствие с член 5 от Директивата.

⁶ COM(2009) 2 окончателен и COM(2013) 792 final.

⁷ Решение от 3 септември 2009 г., Комисия/Естония, C-464/08 и решение от 3 септември 2009 г., Комисия/Обединено кралство, C-527/08.

характер във връзка с практическото прилагане в самите пристанища, тъй като местните администрации все още не разполагат с всички ресурси, необходими за гарантиране на практическото прилагане на Директивата. Главната трудност беше свързана с определянето на периметъра на пристанището от гледна точка на сигурността.

Вторият доклад показва значителен напредък, с изключение на факта, че мерките, необходими за пълното прилагане на всички разпоредби на Директивата, все още се нуждаят от подобреие в повечето държави членки. Равнището на сигурност в европейските пристанища се е увеличило, а съчетаването на изпълнението на Регламента и прилагането на Директивата е позволило създаването на надеждна рамка за предотвратяване на нарушения по отношение на сигурността в пристанищата и постигането на адекватна защита на морските и пристанищните дейности. Въвеждането на мерки за сигурност често пъти е довело до преглед на организацията на пристанища, като например движението и складирането на стоки, контрола на достъпа до различни зони на пристанището или определянето на зони с ограничен достъп. Тези мерки се доказваха като изключително важни за подобряването на ефективността на пристанищните дейности в силно конкурентна среда.

3. МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА И НАБЛЮДЕНИЕ ОТ ПРЕДХОДНИЯ ПЕРИОД ЗА ОЦЕНКА НАСАМ

В Директивата се предвижда, съгласно принципа на субсидиарност, че държавите членки следва сами да определят границите на всяко пристанище, като на пристанищата се предоставя възможност да решават дали те следва да се прилагат и по отношение на прилежащите зони. Освен това държавите членки следва да гарантират, че оценките и плановете за сигурност на пристанищата са изгответи правилно. През 2014 г. обаче редица пристанища все още не бяха в състояние да изпълнят изискванията на Директивата.

Поради това през периода 2014—2018 г. Комисията продължи да бъде ангажирана по отношение на осигуряването на по-добро изпълнение на Директивата. Мерките, предприети от Комисията, бяха под формата на инициативи в помощ на държавите членки, заедно със силна програма от дейности за наблюдение, осъществени чрез многобройни инспекции.

През периода 2014—2018 г. наблюдението на изпълнението на Директива 2005/65/EО беше осъществено чрез:

- 17 инспекции на национални администрации;
- 41 инспекции на пристанища.

Тези мерки бяха съредоточени в следните основни направления:

- поддържане на система за редовно докладване относно изпълнението и прилагането на плановете за действие от страна на държавите членки с цел гарантиране на практическото изпълнение на Директивата;
- извършване на горепосочените 58 инспекции за наблюдение на изпълнението на Директивата в съответствие с Регламент (ЕО) № 324/2008⁸, както е изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/462 на Комисията; систематизиране и разпространение на най-добри практики в рамките на комитета MARSEC.

4. НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДИРЕКТИВАТА

4.1. Наблюдение на плановете за действие с цел успешно завършване на практическото изпълнение на Директивата

От 2009 г. насам Комисията разполага със система, чрез която да получава от държавите членки редовна информация относно изпълнението на Директивата. С органите на държавите членки беше започнат постоянен диалог с цел получаване на редовна и надеждна информация относно степента, в която са извършени оценките и са приети плановете за сигурност на пристанищата. Освен това годишните доклади за наблюдението на държавите членки, представяни на Комисията, представляват основата за наблюдение на състоянието на оценките и плановете за сигурност на пристанищата от страна на службите на Комисията.

4.2. Инспекции, извършвани от страна на Комисията с цел наблюдение на изпълнението на Директивата

Процедурите за наблюдение на изпълнението на Директивата бяха осъществени по време на инспекции от страна на Комисията в съответствие с Регламент (ЕО) № 324/2008, както е изменен.

Инспекциите, извършени както по отношение на националните администрации, така и пряко по отношение на подбрани пристанища, показваха, че независимо че общата правна рамка за изпълнението на Директивата се прилага правилно, все още са налице редица повтарящи се общи проблеми във връзка с правилното изпълнение на равнище пристанища в държавите членки, както следва.

Несъответствието между целта за подобряване на координацията за сигурността на пристанищата между местните органи, пристанищните оператори и публичните правоприлагачи органи и все още неудовлетворяващите резултати, които са отчетени в действителност, продължават да са налице, въпреки че е отбелязано значително подобреие през последните години.

⁸ Регламент (ЕО) № 324/2008 на Комисията от 9 април 2008 г. за определяне на изменени процедури за извършване на инспекции на Комисията в областта на морската сигурност, както е изменен, OB L 98, 10.4.2008 г., стр. 5.

Определянето на границите на пристанищата за целите на сигурността все още представлява проблем за някои държави членки въпреки оказаното съдействие от страна на Комисията, включващо два семинара през септември 2006 г. и октомври 2010 г. и проучването относно техническите аспекти на сигурността на пристанищните зони (TAPS II), което беше възложено на Съвместния изследователски център (JRC — Испра). TAPS II предоставя ясни насоки относно реда при определянето на границите на пристанищата във връзка със сигурността, което е основа за установяване на мащаба на мерките в плана за сигурност на пристанищата, определени в приложение II към Директивата.

Друг съществен въпрос засяга прегледа на оценките на сигурността на пристанищата и на плановете за сигурност на пристанищата. Съгласно член 10 от Директивата държавите членки гарантират, че при необходимост се прави преглед на оценките на сигурността на пристанищата и плановете за сигурност на пристанищата, като прегледът се извършва най-малко веднъж на всеки пет години. Инспекциите показваха, че този редовен преглед през пет години все още не се извършва навсякъде. Промените или затварянето на пристанищни съоръжения не са довели до преглед на оценките на сигурността на пристанищата и на плановете за сигурност на пристанищата, а в някои случаи петгодишният краен срок е бил пропуснат.

Освен това инспекциите на Комисията в пристанищата на държавите членки разкриха трудностите, които някои пристанища испитват във връзка със стартирането на всеки пет години на процеса на преглед на оценките и плановете за сигурност на пристанищата. По-конкретно те са свързани с големия брой на органите и участниците, ангажирани с преразглеждането, и с процеса на одобрение, които трябва да бъдат планирани достатъчно рано преди петгодишния краен срок.

Освен това някои държави членки все още не бяха осигурили адекватен надзор върху плановете за сигурност на пристанищата и тяхното прилагане съгласно член 13, параграф 1 чрез регулярна система за наблюдение и инспекции заедно с инспекциите, изисквани за пристанищните съоръжения на всяко пристанище, както се предвижда в член 9, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 725/2004.

Други недостатъци са свързани с вземането под внимание на всички изисквания при изготвянето на оценките на сигурността на пристанищата или с несъответствия между оценките на сигурността на пристанищата и плановете за сигурност на пристанищата.

4.3. Производства за установяване на нарушение

Намаляването на броя на образуваните производства за установяване на нарушение също е показателно за значителното подобряване на изпълнението на Директивата.

Както се посочва във втория доклад, в периода 2009—2013 г. се наложи да бъдат образувани пет производства за установяване на нарушение; три дела бяха свързани със

закъснения при прилагането на Директивата на равнището на държавите членки, а другите две дела бяха свързани с неправилно прилагане, констатирано по време на инспекциите.

В периода 2014—2018 г. беше образувано само едно производство за установяване на нарушение, а именно във връзка с неправилно прилагане на Директивата: на 6 април 2017 г. Съдът на Европейския съюз постанови решението си по дело C-58/16. За редица пристанища германската провинция Северен Рейн-Вестфалия не е успяла да определи граници, да одобри оценки и планове за сигурност на пристанищата и да назначи служители по сигурността на пристанищата. В началото на 2018 г. Германия потвърди, че всички пристанища в Северен Рейн-Вестфалия вече отговарят на разпоредбите на Директивата и че Германия е изпълнила решението на Съда.

5. КОНКРЕТНИ ВЪПРОСИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ОЦЕНКИТЕ

5.1. Критичен размер на пристанищата, по отношение на които се прилагат изискванията за практическото изпълнение на Директивата

При обсъждания със заинтересовани страни често бе изразено мнението, че като цяло Директивата добре съответства на големите пристанища с интензивна търговска дейност, но че изпълнението е по-трудно за малките пристанища.

Следва да се отбележи, че Директивата се прилага по отношение на всички пристанища в държавите членки, разполагащи с едно или повече пристанищни съоръжения, включени в план за сигурност на пристанищно съоръжение, одобрен съгласно Регламент (ЕО) № 725/2004 (член 2, параграф 2), както и че от държавите членки се изисква да гарантират, че мерките за сигурността на пристанищата са тясно съгласувани с мерките, предвидени за изпълнението на Регламента (членове 4 и 7). В директивата се предвижда, че държавите членки следва сами да определят границите на всяко пристанище, като им се предоставя възможност да решат дали да прилагат Директивата по отношение на прилежащите зони, ако те оказват въздействие върху сигурността на съответното пристанище.

Във връзка с това, за да се осигури балансирано прилагане на подходящи мерки съгласно принципа на пропорционалност, съзаконодателите се възползваха от възможността, предвидена в член 2, параграф 4, че ако границите на дадено пристанищно съоръжение по смисъла на Регламент (ЕО) № 725/2004 са определени така, че на практика да обхващат цялото пристанище, съответните разпоредби на Регламента се прилагат с предимство пред разпоредбите на Директивата.

Тази разпоредба беше използвана широко от държавите членки за пристанищата, които имат само едно пристанищно съоръжение съгласно Регламента. Въз основа на оценката на сигурността на пристанищата границите на пристанищата много често (но невинаги)

са определяни като съвпадащи с границите на пристанищното съоръжение. Поради това от 1087-те пристанища с едно или няколко пристанищни съоръжения, включени в план за сигурност на пристанище, одобрен съгласно Регламента, за 405 пристанища е счетено, че попадат в обхвата на разпоредбите на член 2, параграф 4 от Директивата, т.е. 37,2 % от пристанищата в Европейския съюз. Това положение се наблюдава по-специално в държавите членки с малки пристанища, които са разпръснати по крайбрежието или на острови⁹.

5.2. Осъзнаване на заплахите и повишаване на осведомеността на участниците

Работата, извършвана по време на оценките, позволява да се определят активите и инфраструктурата, които трябва да бъдат защитени срещу заплахите и рисковете от умишлени незаконни действия, на които са изложени пристанищните дейности. Следващият етап включва разработването и прилагането на подходящи мерки, които могат да бъдат използвани за противодействие на заплахите при всяко от трите идентифицирани нива на риска (нормален, увеличен, висок) чрез специални процедури и техническо оборудване, съобразени с нуждите на пристанищата и предоставящи възможност да се реагира правилно на потенциалната уязвимост на инфраструктурата.

С Директивата беше предоставена възможност да се създават комитети за сигурност на пристанищата, които да отговарят за предоставянето на практически съвети (съображение 9). В държавите членки с такъв вид инфраструктура комитетите обикновено включват представители на органите, отговарящи за сигурността (полиция, брегова охрана, морско дело, митнически органи и т.н.), а в повечето случаи и частни оператори, функциониращи в пристанището. Така се осигурява подходящ форум за съществен обмен на информация и за разпространение на знания за заплахите, като така се стимулира осведомеността сред всички заинтересовани страни.

Повишаването на осведомеността по отношение на защитата на пристанищата е част от общата политика за сигурност, с която е необходимо да бъде запознат целият персонал на пристанището (т.е. персоналът на пристанищните предприятия, но също и персоналът на външните дружества, участващи в пристанищната дейност), както и различните ползватели на пристанището. Дейностите за повишаване на осведомеността осигуряват важни инструменти за гарантиране на ефективно разпространение на информацията и подходящи начини за повишаване на осведомеността по отношение на мерките за сигурност. Важно е мерките за сигурност да се възприемат като средство за насърчаване на икономическата дейност на пристанищата и за развитие на тези дейности.

⁹ Пристанищата, разполагащи само с едно пристанищно съоръжение, представляват значителна част от пристанищата във Финландия (65/78 или 83 %), Швеция (131/162 или 81 %), Гърция (82/119 или 69 %), Обединеното кралство (119/175 или 68 %) и Дания (51/82 или 62 %).

5.3. Инспекции и надзор по отношение на плановете за сигурност на пристанищата

Съгласно член 13 от Директивата държавите членки извършват инспекции по начин, който им позволява да упражняват подходящо и редовно наблюдение на плановете за сигурност на пристанищата и на тяхното изпълнение. Това е изключително важен въпрос, по който все още не се работи адекватно във всички държави членки, главно поради наличието на несъответствие между поставените цели и необходимите ресурси за извършването на такива проверки.

Всяка държава членка е разработила собствена система за наблюдение в зависимост от вътрешната си организация и наличните човешки ресурси. Функцията за наблюдение е възложена на централните или местните органи или дори на многофункционални екипи, които включват няколко административни органи (отдели по транспорт, полицейски служби, митници, пристанищна администрация и др.). Одитите са разработени с цел да се провери дали плановете съответстват на правилата и разпоредбите, установени в приложение II към Директивата, дали реално приложените мерки за сигурност съответстват на изискванията на плана и дали се изпълняват правилно.

Тези задачи се изпълняват съгласно работна програма, която се одобрява периодично. Ако се установи проблем, се изготвя предложение с цел той да бъде отстранен. Въз основа на доклада, представен на компетентната администрация, може да бъде изискана нова или актуализирана оценка на сигурността на пристанището. Важна задача на инспекторите е проверката за наличие на координация между мерките, предприети на равнище пристанищни съоръжения, и мерките, предвидени на ниво пристанище. Наблюдението на коригиращите мерки се извършва чрез редовен одит.

Докладите както на националните одитори, така и на инспекторите от Комисията служат на националните органи като основа за предоставяне на съвети и съдействие на компетентните органи в пристанищата с цел коригиране на установените недостатъци. Тази практика следва да бъде наследчавана и разширена. Както обаче беше посочено, някои държави членки все още не осигуряват тази проверка на съответствието редовно и по подходящ начин. Важно е човешките и финансовите ресурси, необходими за тези задачи за наблюдение, да бъдат осигурени във възможно най-кратки срокове. В бъдеще на този въпрос ще се обърне допълнително внимание; настоящите системи за наблюдение на плановете за сигурност на пристанищата в редица държави членки все още се нуждаят от подобреие.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценката на изпълнението на Директива 2005/65/EО показва, че е постигнат допълнителен значителен напредък, но че мерките за сигурност, необходими за пълното прилагане на всички разпоредби на приложения I и II към Директивата, все още се нуждаят от подобряване в някои държави членки.

Равнището на координация по отношение на сигурността между местните органи, пристанищните оператори и публичните правоприлагачи органи се е повишило допълнително в европейските пристанища. Съчетаването на изпълнението на Регламента и прилагането на Директивата е позволило създаването на надеждна рамка за предотвратяване на нарушения по отношение на сигурността на пристанищата и постигането на адекватна защита на корабите в пристанищата и на пристанищните търговски дейности. Въпреки че е трудно да се оцени въздействието на тези мерки по отношение на предотвратяването на терористични актове, пристанищните органи са съгласни, че е налице голямо въздействие по отношение на контрабандата, кражбите и злонамерените действия, които са намалели в значителна степен. Освен това въвеждането на мерки за сигурност често пъти е довело до преглед на организацията на пристанищата, като например движението и складирането на стоки, контрола на достъпа до различни зони на пристанището или определянето на зони с ограничен достъп в рамките на оперативните зони на пристанището. Тези мерки са се доказали като изключително важни за подобряването на ефективността на пристанищните дейности от гледна точка на сигурността и защитата на хората, стоките и корабите в пристанищата в силно конкурентна среда.

Големият брой на инспекциите в областта на сигурността на пристанищата също така е допринесъл в значителна степен за това високо равнище на сигурност на пристанищата; констатациите се обменят между държавите членки посредством комитета MARSEC и се стимулира обменът на най-добри практики.

Както Комисията припомни в съобщението си от 23 май 2013 г. („*Пристанищата: двигател на растежа*“)¹⁰, Европейският съюз е силно зависим от морските пристанища за осъществяването на търговия с останалата част от света и в рамките на своя вътрешен пазар. Поради това сигурността на пристанищата и подстъпите към тях е от съществено значение за гарантирането на цялостната сигурност на морския транспорт. Условията за сигурност на пристанищата изискват висока степен на бдителност от страна на държавите членки и подготовка на всички засегнати участници с цел гарантиране на високо и съпоставимо равнище на сигурност за всички европейски пристанища. Поради това всички участващи страни трябва да продължат да работят за непрекъснато подобряване на превенцията, защитата и реагирането с цел борба с новите заплахи. Във връзка с това системите за сигурност на пристанищните съоръжения и тези на пристанищата трябва да се допълват изцяло. Осигуряването на ефективни връзки между пристанището, неговите пристанищни съоръжения и корабите, които ги обслужват, продължава да бъде сериозно предизвикателство за операторите и администрациите.

Съчетаването на Регламента и Директивата представлява основен елемент за сигурността на пристанищата в ЕС и по този начин допринася пряко за постигането на целите на Съюза на сигурност. Директивата е добър пример за това как в разнородна сложна инфраструктура може да бъде постигната сигурност посредством

¹⁰ COM(2013) 295 final

индивидуални оценки и съответните планове въз основа на общ подход и чрез стимулиране на координацията и комуникацията сред голям брой участващи заинтересовани страни. Чрез изготвянето на планове с мерки, предвидени за три различни равнища на сигурност, се отговаря на нуждите от сигурност и оперативните нужди в условия на пълна гъвкавост.

Комисията счита, че понастоящем тази система отговаря на очакванията и че към момента не е необходимо Директива 2005/65/EО за повишаване на сигурността на пристанищата да бъде изменена.

В следващите няколко месеца държавите членки ще направят повторен преглед на оценките и плановете за сигурност на пристанищата в съответствие с разпоредбите на член 10 от Директивата, в който се предвижда, че такъв преглед следва да се извършва най-малко веднъж на всеки пет години. Поради това Комисията счита, че методиката, разработена в проучването TAPS II, може да се използва при необходимост за повторно определяне на периметъра на пристанищата, като се има предвид и необходимостта да се вземе под внимание територията на тези пристанища откъм морето.

Освен това многогодишната работна програма за инспекции на Комисията ще продължи да включва подробни проверки на мерките за сигурността на пристанищата. Например изпълнението и прилагането на процедурите съгласно плановете за сигурност на пристанищата, които следва да се прилагат по отношение на пътниците и превозните средства, които се качват на кораби от типа ро-ро (които по своето естество са особено уязвими), ще продължат да бъдат област за допълнителна проверка и наблюдение от страна на службите на Комисията по инспекция. По подобен начин в случая с международните морски транспортни услуги подходът за проверки от двете страни на маршрута ще продължи да се прилага с цел да се проверява и гарантира, че съответните държави членки си сътрудничат по отношение на оценките на сигурността на пристанищата.

И накрая, Комисията ще продължи да работи с държавите членки за подобряване на изпълнението на Директивата с общата цел за още по-добра защита на пристанищата на ЕС в полза на всички ползватели на пристанищата, на потребителите на транспортни услуги, на сектора на морския транспорт и на обществото като цяло. Комисията ще продължи да наблюдава правилното прилагане на Директивата и да предприема правни действия, когато счете това за необходимо.