ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 7.5.2024
COM(2024) 192 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Τέταρτη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων (που καλύπτει τα έτη 2019-2023)

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Τέταρτη έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κύριος στόχος της οδηγίας 2005/65/ΕΚ[1] σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων (στο εξής: οδηγία) ήταν να συμπληρωθούν τα μέτρα που θεσπίστηκαν το 2004 με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004[2] για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις (στο εξής: κανονισμός).

Το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού περιορίζεται στα μέτρα ασφάλειας επί των πλοίων και στην άμεση διεπαφή μεταξύ λιμένα και πλοίου. Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να υλοποιήσουν κατά προτεραιότητα αυτές τις υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν ουσιαστικά από τον κώδικα ISPS (Διεθνής κώδικας για την ασφάλεια των πλοίων και των λιμενικών εγκαταστάσεων), πριν δεχθούν την εφαρμογή επιπρόσθετων υποχρεώσεων στο πλαίσιο της οδηγίας. Η οδηγία συμπληρώνει το προβλεπόμενο στον κανονισμό καθεστώς καθιερώνοντας ένα σύστημα ασφάλειας για όλους τους χώρους του λιμένα, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλού και ισότιμου επιπέδου ασφάλειας σε όλους τους ευρωπαϊκούς λιμένες που προσφέρουν απευθείας θαλάσσιες υπηρεσίες[3].

Περισσότεροι από 1 000 εμπορικοί θαλάσσιοι λιμένες λειτουργούν κατά μήκος των 60 000 χιλιομέτρων ακτογραμμής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι μία από τις περιοχές του κόσμου με τα περισσότερα λιμάνια. Μεταξύ αυτών, περίπου 850 λιμένες (βλ. σημείο 5.1.) εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δηλαδή όλοι οι λιμένες που διαθέτουν μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις οι οποίες υπόκεινται σε σχέδιο ασφαλείας εγκεκριμένο σύμφωνα με τον κανονισμό.

Στόχος της οδηγίας είναι η βελτίωση του συντονισμού της ασφάλειας των λιμενικών περιοχών που δεν καλύπτονται από τον κανονισμό, ούτως ώστε η ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων να υποστηρίζει τα μέτρα ασφάλειας που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του κανονισμού. Ενώ η εφαρμογή των μέτρων ασφάλειας σε λιμενική εγκατάσταση αποτελεί κυρίως αρμοδιότητα του φορέα εκμετάλλευσης λιμενικών εγκαταστάσεων[4], η εφαρμογή κατάλληλων μέτρων ασφάλειας στον λιμένα αποτελεί, κατά προτεραιότητα, αρμοδιότητα της λιμενικής αρχής[5] και των αρχών που είναι αρμόδιες για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και για την εφαρμογή μέτρων ασφάλειας εντός της λιμενικής περιοχής (τόσο στους δημόσιους χώρους όσο και στους χώρους λειτουργίας).

---

1 Οδηγία 2005/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων (ΕΕ L 310 της 25.11.2005, σ. 2).

2 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 725/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις (ΕΕ L 129 της 29.4.2004, σ. 6).

3 Η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ μεριμνά ώστε η Ισλανδία και η Νορβηγία να τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο.

4 Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι φορείς εκμετάλλευσης λιμενικών εγκαταστάσεων είναι ιδιωτικοί.

5 Η αρχή ασφαλείας λιμένα διορίζεται από το κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας.

Το άρθρο 19 της οδηγίας προβλέπει ότι η Επιτροπή αξιολογεί τη συμμόρφωση με την οδηγία και την αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων έως τις 15 Δεκεμβρίου 2008, και εν συνεχεία κάθε πέντε χρόνια.

Η πρώτη έκθεση εκδόθηκε στις 20 Ιανουαρίου 2009[6], η δεύτερη στις 18 Νοεμβρίου 2013[7] και η τρίτη στις 25 Απριλίου 2019[8]. Η παρούσα τέταρτη έκθεση περιγράφει τα μέτρα που ελήφθησαν για την προώθηση της καθιέρωσης ομοιογενών μέτρων ασφάλειας λιμένων σε επίπεδο Ένωσης κατά την τελευταία πενταετή περίοδο αναφοράς.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται:

– στην ανταλλαγή πληροφοριών με τις αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την ασφάλεια στη θάλασσα και με τα λοιπά εμπλεκόμενα μέρη·

– στα αποτελέσματα των πολυάριθμων επιθεωρήσεων της ασφάλειας των λιμένων που διενεργήθηκαν από την Επιτροπή για την παρακολούθηση της οδηγίας κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς·

– στον συνεχή διάλογο με τις εθνικές αρχές και τους διάφορους παράγοντες του ναυτιλιακού και λιμενικού κλάδου.

Η έκθεση εφιστά την προσοχή στην πρόοδο που σημειώθηκε, στις διάφορες προκλήσεις που ανέκυψαν όσον αφορά την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, καθώς και στον παγκόσμιο αντίκτυπο της εφαρμογής της οδηγίας.

2. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ, ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΡΙΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Στην **πρώτη έκθεση**, που εκπονήθηκε το 2008 από την Επιτροπή, προκειμένου να αξιολογηθεί αρχικά η συμμόρφωση με την οδηγία (σύμφωνα με το άρθρο 19 της οδηγίας) και η αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων, υπογραμμίστηκε ότι, αν και η οδηγία είχε εγκριθεί σε πρώτη ανάγνωση με ευρεία στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με ομοφωνία του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη την μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο με σημαντική καθυστέρηση. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει, στις δύο εκ των οποίων εκδόθηκαν δικαστικές αποφάσεις παράβασης υποχρέωσης[9].

Στο τέλος της εν λόγω περιόδου αξιολόγησης, οι διατάξεις της οδηγίας είχαν τελικά ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο της συντριπτικής πλειοψηφίας των κρατών μελών. Δυστυχώς, η πρακτική εφαρμογή τους εξακολουθούσε να προσκρούει σε δυσκολίες οργανωτικής και λειτουργικής φύσεως των ιδίων των λιμένων, διότι οι τοπικές διοικήσεις δεν διέθεταν ακόμη όλους τους αναγκαίους πόρους για να θέσουν πρακτικά σε εφαρμογή την οδηγία. Η κύρια δυσκολία αφορούσε τον καθορισμό της περιμέτρου του λιμένα από πλευράς ασφάλειας.

Η **δεύτερη έκθεση** (που κάλυπτε τα έτη 2009-2013) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είχε σημειωθεί σημαντική πρόοδος, αλλά ότι τα αναγκαία μέτρα για την πλήρη εφαρμογή του

6 COM(2009)2 final
7 COM(2013)792 final
8 COM(2019)191 final
9 Υπόθεση C-464/08, Επιτροπή κατά Εσθονίας, της 3ης Σεπτεμβρίου 2009, και υπόθεση C-527/08, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 3ης Σεπτεμβρίου 2009.

συνόλου των διατάξεων της οδηγίας έχρηζαν περαιτέρω βελτίωσης στην πλειονότητα των κρατών μελών. Το επίπεδο ασφάλειας στους ευρωπαϊκούς λιμένες είχε αυξηθεί και η συνδυασμένη δράση της εφαρμογής του κανονισμού και της οδηγίας επέτρεψε να επιτευχθεί ένα αξιόπιστο πλαίσιο για την πρόληψη της διατάραξης της ασφάλειας των λιμένων και την κατάλληλη προστασία των ναυτιλιακών και λιμενικών δραστηριοτήτων.

Η θέσπιση μέτρων ασφάλειας οδήγησε σε πολλές περιπτώσεις στην επανεξέταση της οργάνωσης των λιμένων, όπως για παράδειγμα της διακίνησης και αποθήκευσης εμπορευμάτων και του ελέγχου της πρόσβασης σε διάφορες περιοχές του λιμένα ή στον ορισμό ζωνών περιορισμένης πρόσβασης. Τα εν λόγω μέτρα αποδείχθηκαν καθοριστικά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των λιμενικών δραστηριοτήτων σε ένα εξαιρετικά ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Η τρίτη έκθεση (που κάλυπτε τα έτη 2014-2018) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είχε σημειωθεί νέα και σημαντική πρόοδος. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη δεν είχαν υλοποιηθεί πλήρως όλα τα μέτρα ασφάλειας, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραρτημάτων Ι και ΙΙ της οδηγίας, και ήταν αναγκαίες περαιτέρω βελτιώσεις.

3. ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η οδηγία ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσδιορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε λιμένα, παρέχοντας στους λιμένες την ευχέρεια να αποφασίσουν εάν οι διατάξεις της θα πρέπει να εφαρμόζονται και σε παρακείμενες περιοχές. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν για την ορθή εκπόνηση των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της περιόδου αξιολόγησης, κάποιοι λιμένες δεν ήταν ακόμα σε θέση να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις βάσει της οδηγίας, ιδίως εκείνες που σχετίζονται με τον προσδιορισμό ορίων προς ενίσχυση της ασφάλειας.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2019-2023, η Επιτροπή προέβη σε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για να βοηθήσει τα κράτη μέλη, συνοδευόμενες από ένα άρτιο πρόγραμμα δραστηριοτήτων παρακολούθησης που εφαρμόζεται μέσω μεγάλου αριθμού επιθεωρήσεων.

Οι εν λόγω δραστηριότητες παρακολούθησης και πρωτοβουλίες επικεντρώθηκαν στους ακόλουθους κύριους τομείς:

– διατήρηση ενός συστήματος υποβολής τακτικών αναφορών σχετικά με την υλοποίηση και την παρακολούθηση των σχεδίων δράσης των κρατών μελών για τη διασφάλιση της πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας·

– εκτέλεση 80 επιθεωρήσεων κατά την περίοδο 2019-2023 για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 324/200810, όπως τροποποιήθηκε από τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/462 της Επιτροπής, καθώς και 30 επιθεωρήσεων εθνικών διοικήσεων και 50 επιθεωρήσεων λιμένων·

– συλλογή και διάδοση ορθών πρακτικών στο πλαίσιο της επιτροπής MARSEC.

[10] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 324/2008 της Επιτροπής, της 9ης Απριλίου 2008, για θέσπιση αναθεωρημένων διαδικασιών διεξαγωγής των επιθεωρήσεων από την Επιτροπή στον τομέα της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας, όπως τροποποιήθηκε (ΕΕ L 98 της 10.4.2008, σ. 5).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, ο ναυτιλιακός τομέας αύξησε τη χρήση ψηφιακών τεχνολογιών, γεγονός που αποφέρει πολλά οφέλη αλλά συνεπάγεται και ορισμένους κινδύνους που σχετίζονται με κυβερνοπεριστατικά. Τα ίδια τα συστήματα ασφάλειας στις λιμενικές εγκαταστάσεις και τους λιμένες μπορούν να βασίζονται όλο και περισσότερο σε ψηφιακές τεχνολογίες. Μολονότι η ενωσιακή νομοθεσία για την ασφάλεια στη θάλασσα επικεντρώνεται στην υλική ασφάλεια, παρέχει ένα χρήσιμο πλαίσιο ώστε να εξετάζεται σε ποιους τομείς ενδέχεται να είναι επαρκέστερα τα μέτρα διαχείρισης κινδύνων κυβερνοασφάλειας. Οι απαιτήσεις κυβερνοασφάλειας που θεσπίζονται με την οδηγία NIS[11] ενδέχεται να αφορούν ήδη ορισμένους λιμένες, ενώ μεγάλο αριθμό λιμένων θα αφορά η επακόλουθη οδηγία NIS 2[12].

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 725/2004 ορίζει ότι οι αξιολογήσεις ασφαλείας των λιμενικών εγκαταστάσεων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ασφάλεια των υπολογιστικών συστημάτων και δικτύων. Το άρθρο 4 της οδηγίας προβλέπει ότι τα μέτρα ασφαλείας λιμένα θα πρέπει να συντονίζονται στενά προς τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του κανονισμού αριθ. 725/2004. Επομένως, εάν η κυβερνοασφάλεια έχει αξιολογηθεί ως σημαντική πτυχή για μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις ενός λιμένα, αυτό θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται στην αξιολόγηση και το σχέδιο ασφαλείας λιμένα. Ως εκ τούτου, οι επιθεωρήσεις της Επιτροπής μπορούν στη συνέχεια να περιλαμβάνουν την κυβερνοασφάλεια στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς το σύνολο της νομοθεσίας για την ασφάλεια στη θάλασσα.

4. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

4.1. Παρακολούθηση των σχεδίων δράσης για την ολοκλήρωση της πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας

Ήδη από το 2009 η Επιτροπή καθιέρωσε ένα σύστημα που της επιτρέπει να λαμβάνει σε τακτική βάση πληροφορίες από τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Βρίσκεται σε τακτικό διάλογο με τις αρχές των κρατών μελών προκειμένου να λαμβάνει τακτικά αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τον βαθμό υλοποίησης των αξιολογήσεων και έγκρισης των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Επιπλέον, οι ετήσιες εκθέσεις παρακολούθησης που υποβάλλονται στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη αποτελούν τη βάση για την παρακολούθηση της πορείας των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας των λιμένων από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Οι πληροφορίες που ελήφθησαν κατά την περίοδο 2019-2023 ήταν σε γενικές γραμμές πλήρεις και παρέχουν στην Επιτροπή μια καλή επισκόπηση της εφαρμογής της οδηγίας στα κράτη μέλη. Αυτό συχνά διευκολύνει τη διαδικασία των επιθεωρήσεων, καθώς η Επιτροπή μπορεί να εντοπίζει ευκολότερα εκκρεμή ζητήματα και να τα αποσαφηνίζει με τα κράτη μέλη.

---

11 Οδηγία (ΕΕ) 2016/1148, της 6ης Ιουλίου 2016, σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση (θα καταργηθεί με την οδηγία NIS 2 από τις 18.10.2024).

12 Οδηγία (ΕΕ) 2022/2555, της 14ης Δεκεμβρίου 2022, σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο κυβερνοασφάλειας σε ολόκληρη την Ένωση, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 910/2014 και της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972, και για την κατάργηση της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 (οδηγία NIS-2).

4.2. Διεξαγωγή επιθεωρήσεων από την Επιτροπή για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας

Οι διαδικασίες διεξαγωγής επιθεωρήσεων της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας διενεργούνται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 324/2008, όπως τροποποιήθηκε.

Στο πλαίσιο των επιθεωρήσεων που διενεργήθηκαν, τόσο σε επίπεδο εθνικών διοικήσεων, όσο και άμεσα σε δείγμα λιμένων, διαπιστώθηκε ότι, παρά το γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας υλοποιείται σε γενικές γραμμές σωστά, εξακολουθούν να ανακύπτουν συχνά κάποια κοινά ζητήματα όσον αφορά την ορθή εφαρμογή σε επίπεδο λιμένων των κρατών μελών. Ορισμένες επαναλαμβανόμενες σοβαρές ελλείψεις σχετίζονται με τη μη έγκαιρη αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα, γεγονός υποδηλώνει την ύπαρξη εντάσεων ως προς την κατανομή των πόρων. Για παράδειγμα, το 2022 η μη έγκαιρη αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα αντιπροσώπευε 8 ελλείψεις που διαπιστώθηκαν σε περισσότερες από 17 επιθεωρήσεις. Παρότι πρόκειται για μια έλλειψη η οποία δεν είναι δύσκολο να διορθωθεί, η επαναλαμβανόμενη διαπίστωσή της σημαίνει ότι πρόκειται για διαρθρωτικό πρόβλημα. Ως εκ τούτου, συμπεραίνεται ότι τα τελευταία έτη συνεχίστηκε η βελτίωση της εφαρμογής της οδηγίας, ακόμη και αν ορισμένες φορές εξακολουθούν να διαπιστώνονται διαρθρωτικές ελλείψεις.

Ενδεικτικά, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου αναφοράς κινήθηκε μία διαδικασία επί παραβάσει (βλέπε σημείο 4.3). Εξακολουθούν να διαπιστώνονται διαρθρωτικές ελλείψεις κατά τον έλεγχο της εφαρμογής της οδηγίας 2005/65, ιδίως όσον αφορά τον προσδιορισμό των ορίων λιμένα για σκοπούς ασφαλείας. Δεν πληρούται πάντοτε η απαίτηση διενέργειας αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα, η οποία αποτελεί αναγκαίο βήμα πριν από τον προσδιορισμό των ορίων λιμένα για σκοπούς ασφαλείας.

Κατά τον προσδιορισμό των ορίων λιμένα για σκοπούς ασφαλείας, υπενθυμίστηκε στα κράτη μέλη να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στον ορθό καθορισμό των λιμενικών περιοχών που είναι συναφείς προς την ασφάλεια του λιμένα, όπως απαιτείται από το παράρτημα Ι της οδηγίας. Όταν η αρμόδια αρχή ασφάλειας λιμένα ορίζει ότι τα όρια του λιμένα είναι τα ίδια με τα όρια της λιμενικής εγκατάστασης, πρέπει επίσης να τηρούνται επίσης ορισμένες υποχρεώσεις της οδηγίας. Η ίδια η απόφαση πρέπει να βασίζεται σε αξιολόγηση ασφαλείας του λιμένα και το κράτος μέλος πρέπει να ορίζει υπεύθυνο ασφαλείας λιμένα για κάθε λιμένα. Τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όλες αυτές τις απαιτήσεις κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2005/65. Όσον αφορά τα όρια των λιμένων, παραμένουν απολύτως χρήσιμες οι κατευθυντήριες γραμμές της μελέτης TAPS II σχετικά με την ενίσχυση της ασφάλειας των λιμένων, οι οποίες που διανεμήθηκαν και κοινοποιήθηκαν στα κράτη μέλη.

Η αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική πηγή ανησυχίας. Σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αξιολογήσεις ασφαλείας λιμένα και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα αναθεωρούνται καταλλήλως, και τουλάχιστον άπαξ κάθε πενταετία. Από τις επιθεωρήσεις προέκυψε ότι αυτή η τακτική αναθεώρηση ανά πενταετία δεν πραγματοποιείται ακόμη παντού. Αλλαγές σε λιμενικές εγκαταστάσεις δεν οδήγησαν σε αναθεώρηση των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Σε αρκετές δε περιπτώσεις δεν τηρήθηκε η πενταετής προθεσμία. Αυτό το είδος έλλειψης διαπιστώθηκε σε 13 κράτη μέλη κατά την περίοδο 2019-2023.

Επιπλέον, με τις επιθεωρήσεις της Επιτροπής σε λιμένες των κρατών μελών αποκαλύφθηκαν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένοι λιμένες όσον αφορά τη διεξαγωγή της διαδικασίας αναθεώρησης των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα ανά πενταετία. Η κυριότερη δυσκολία έγκειται στον μεγάλο αριθμό αρχών και φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία αναθεώρησης και έγκρισης, η οποία πρέπει να έχει προγραμματιστεί πολύ πριν από την εκπνοή της προθεσμίας των πέντε ετών. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη δεν εξασφάλισαν επαρκή επιθεώρηση των σχεδίων ασφαλείας λιμένα και της εφαρμογής τους. Τέλος, ορισμένες άλλες ελλείψεις αφορούν τη συνεκτίμηση όλων των απαιτήσεων κατά την κατάρτιση της αξιολόγησης ασφαλείας λιμένα ή αποκλίσεις μεταξύ των αξιολογήσεων ασφαλείας λιμένα και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα.

4.3. Διαδικασίες επί παραβάσει

Η μείωση του αριθμού των διαδικασιών επί παραβάσει αποτελεί καλή ένδειξη βελτιώσεων στην εφαρμογή.

Όπως αναφέρεται στη δεύτερη έκθεση, από το 2009 έως το 2013 χρειάστηκε να κινηθούν πέντε διαδικασίες επί παραβάσει: τρεις υποθέσεις αφορούσαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή της οδηγίας σε επίπεδο κρατών μελών, ενώ οι άλλες δύο την εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας που διαπιστώθηκε κατά τη διεξαγωγή των επιθεωρήσεων.

Μεταξύ του 2014 και του 2018 κινήθηκε μόνο μία διαδικασία επί παραβάσει, η οποία αφορούσε την εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας: στις 6 Απριλίου 2017, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση C-58/16. Το γερμανικό ομόσπονδο κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας δεν είχε καθορίσει τα όρια μιας σειράς λιμένων, δεν είχε εγκρίνει τις συναφείς αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα και δεν είχε διορίσει υπεύθυνους ασφαλείας λιμένα. Στις αρχές του 2018, η Γερμανία επιβεβαίωσε ότι όλοι οι λιμένες στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία πληρούσαν πλέον τις διατάξεις της οδηγίας και ότι η Γερμανία συμμορφωνόταν με την απόφαση του Δικαστηρίου.

Μεταξύ του 2019 και του 2023 κινήθηκε μία διαδικασία επί παραβάσει κατά της Σουηδίας για παράβαση των υποχρεώσεών της που απορρέουν από την ενωσιακή νομοθεσία για την ασφάλεια στη θάλασσα, συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας. Η συγκεκριμένη διαδικασία επί παραβάσει δεν έχει ακόμη περατωθεί.

5. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΕΚΥΨΑΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

5.1. Κρίσιμο μέγεθος των λιμένων που υπόκεινται στις απαιτήσεις πρακτικής εφαρμογής της οδηγίας

Οι επιθεωρήσεις που διενεργήθηκαν από το 2019 έως το 2023 συνέχισαν να αποδεικνύουν ότι η οδηγία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για λιμένες μεσαίου και μεγάλου μεγέθους, στους οποίους ο συντονισμός των μέτρων ασφάλειας σε ολόκληρο τον λιμένα και από διαφορετικούς αρμόδιους φορείς είναι ένα σημαντικό αναμενόμενο όφελος της οδηγίας, εάν αυτή εφαρμοστεί σωστά. Από τις επιθεωρήσεις αποδείχθηκε επίσης ότι η εφαρμογή της οδηγίας μπορεί να είναι δυσκολότερη σε μικρούς λιμένες.

Όπως αναφέρεται στην προηγούμενη έκθεση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε λιμένα κείμενο στο έδαφος κράτους μέλους στον οποίο βρίσκονται μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις που καλύπτονται από εγκεκριμένο σχέδιο ασφαλείας λιμενικών εγκαταστάσεων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004 (άρθρο 2 παράγραφος 2), καθώς επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίζουν ότι τα μέτρα ασφαλείας λιμένα συντονίζονται στενά με τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του κανονισμού (άρθρα 4 και 7). Η οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να καθορίζουν τα ίδια τα όρια κάθε επιμέρους λιμένα και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν εάν θα εφαρμόσουν την οδηγία στις παρακείμενες περιοχές εάν αυτές έχουν επίπτωση στην ασφάλεια του οικείου λιμένα.

Κατά συνέπεια, προκειμένου να διασφαλιστεί η ισορροπημένη εφαρμογή χρήσιμων μέτρων σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, οι συννομοθέτες αποφάσισαν ότι, εφόσον έχει καθοριστεί ότι τα όρια λιμενικής εγκατάστασης κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 725/2004 καλύπτουν όντως τον λιμένα, οι σχετικές διατάξεις του κανονισμού υπερισχύουν των διατάξεων της οδηγίας.

Η διάταξη αυτή έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως από τα κράτη μέλη σε λιμένες που διαθέτουν μία μόνο λιμενική εγκατάσταση σύμφωνα με τον κανονισμό. Με βάση την αξιολόγηση ασφαλείας λιμένα, πολύ συχνά (αλλά όχι πάντα) ορίζεται ότι τα όρια του λιμένα συμπίπτουν με τα όρια της λιμενικής εγκατάστασης. Ως εκ τούτου, από τους 859 λιμένες στους οποίους βρίσκεται μία ή περισσότερες λιμενικές εγκαταστάσεις που καλύπτονται από εγκεκριμένο σχέδιο ασφαλείας λιμενικών εγκαταστάσεων σύμφωνα με τον κανονισμό, οι 389, που αντιστοιχούν στο 45,3 % των λιμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρήθηκε ότι υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου 2 παράγραφος 4 της οδηγίας. Αυτή η κατάσταση διαπιστώθηκε ειδικότερα στα κράτη μέλη που διαθέτουν μικρούς λιμένες διάσπαρτους κατά μήκος των ακτών ή σε νησιά[13].

Η Επιτροπή εντόπισε ορισμένα ζητήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή του άρθρου 2 παράγραφος 4 από το 2019 έως το 2023. Το σκεπτικό για τη χρήση του άρθρου 2 παράγραφος 4 θα πρέπει να αποδεικνύεται σαφώς και να τεκμηριώνεται κατά περίπτωση, έπειτα από κατάλληλη αξιολόγηση ασφαλείας του λιμένα. Διαπιστώθηκε ότι η απαίτηση αυτή ενίοτε δεν πληρούνταν.

5.2. Επίγνωση της απειλής και ευαισθητοποίηση των εμπλεκομένων

Η οδηγία έδωσε τη δυνατότητα σύστασης επιτροπών για την ασφάλεια των λιμένων επιφορτισμένων με την παροχή πρακτικών συμβουλών (ένατη αιτιολογική σκέψη). Στα κράτη μέλη που έχουν καθιερώσει αυτό το είδος δομής, οι επιτροπές αυτές απαρτίζονται γενικά από τοπικούς εκπροσώπους των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με καθήκοντα ασφάλειας (αστυνομία, ακτοφυλακή, ναυτιλιακές υποθέσεις, τελωνεία, κλπ.), καθώς επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις, και από ιδιωτικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στον λιμένα. Η απαραίτητη ανταλλαγή πληροφοριών πραγματοποιείται έτσι στους κόλπους ενός κατάλληλου φόρουμ ώστε να διασφαλίζεται η διάδοση της επίγνωσης πιθανών απειλών και,

[13] Οι εν λόγω λιμένες που διαθέτουν μία μόνο λιμενική εγκατάσταση και εμπίπτουν στο άρθρο 2 παράγραφος 4 της οδηγίας αποτελούν μεγάλο μέρος των λιμένων της Φινλανδίας (48/64, ήτοι 75 %), της Σουηδίας (112/156, ήτοι 72 %), της Ελλάδας (82/123, ήτοι 67 %) και της Δανίας (37/71, ήτοι 52 %).

ως εκ τούτου, να ενισχύεται η ευαισθητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων. Από τις επιθεωρήσεις της Επιτροπής αποδείχθηκε ότι η ύπαρξη επιτροπών για την ασφάλεια των λιμένων βελτιώνει σημαντικά τον συντονισμό μεταξύ των σχετικών φορέων.

Η ενίσχυση της ευαισθητοποίησης όσον αφορά την προστασία των λιμένων εγγράφεται στη γενική πολιτική ασφάλειας η οποία είναι σημαντικό να γίνει γνωστή στο σύνολο του προσωπικού του λιμένα (δηλαδή στο προσωπικό των λιμενικών επιχειρήσεων, αλλά και στο προσωπικό εξωτερικών εταιρειών που συμμετέχουν σε λιμενικές δραστηριότητες), καθώς και στους διάφορους χρήστες του λιμένα. Οι δραστηριότητες ευαισθητοποίησης παρέχουν καίρια εργαλεία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής διάδοσης πληροφοριών σχετικών με την ανάγκη και το περιεχόμενο των μέτρων ασφάλειας. Είναι σημαντικό τα μέτρα ασφάλειας να γίνονται αντιληπτά ως μέσα που ευνοούν την υλοποίηση και την περαιτέρω ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων του λιμένα. Οι ασκήσεις εκπαίδευσης αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της οδηγίας, θα πρέπει δε να αξιοποιούνται επίσης για την αύξηση της ευαισθητοποίησης ως προς την πολιτική ασφάλειας εντός του λιμένα.

5.3. Έλεγχος και επιθεώρηση των σχεδίων ασφαλείας λιμένα

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 της οδηγίας, τα κράτη μέλη διενεργούν επιθεωρήσεις οι οποίες τους επιτρέπουν να παρακολουθούν, επαρκώς και τακτικά, τα σχέδια ασφαλείας λιμένα και την εφαρμογή τους. Πρόκειται για ένα κρίσιμο καθήκον που εξακολουθεί να μην επιτελείται επαρκώς σε όλα τα κράτη μέλη, κυρίως λόγω αναντιστοιχίας μεταξύ των καθορισμένων στόχων και των πόρων που απαιτούνται για τη διενέργεια των εν λόγω ελέγχων.

Οι εκθέσεις επιθεώρησης χρησιμεύουν ως βάση στις εθνικές αρχές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής στις αρμόδιες λιμενικές αρχές με σκοπό την αποκατάσταση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν. Η πρακτική αυτή θα πρέπει να ενθαρρυνθεί και η εφαρμογή της να διευρυνθεί. Πράγματι, είναι επίσης σημαντικό να δίνεται συνέχεια από τον φορέα που διενεργεί την επιθεώρηση, ώστε να επαληθεύεται ότι έχουν τεθεί σε εφαρμογή διορθωτικά μέτρα για την αποκατάσταση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να μην πραγματοποιούν συστηματικά αυτή την επαλήθευση της συμμόρφωσης σε τακτική και κατάλληλη βάση. Η Επιτροπή παρατήρησε αυτή την έλλειψη σε 6 κράτη μέλη κατά την περίοδο 2019-2023. Είναι σημαντικό να προβλεφθούν το συντομότερο δυνατό οι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι που απαιτούνται για τα εν λόγω καθήκοντα παρακολούθησης.

Η επιθεώρηση των σχεδίων ασφαλείας λιμένα μπορεί επίσης να δώσει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συντονίσουν καλύτερα την υλοποίηση της οδηγίας με άλλα μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία των λιμενικών υποδομών. Ένα τέτοιο παράδειγμα που επισημάνθηκε κατά τη διάρκεια των επιθεωρήσεων της Επιτροπής είναι το έργο των κρατών μελών για την πιο οριζόντια προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας, ιδίως με την οδηγία για την ανθεκτικότητα των κρίσιμων οντοτήτων[14] (στο εξής: οδηγία NIS 2). Με αυτόν τον τρόπο, τα κράτη μέλη και οι λιμένες έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν υφιστάμενες

[14] Οδηγία (ΕΕ) 2022/2557 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2022, για την ανθεκτικότητα των κρίσιμων οντοτήτων και την κατάργηση της οδηγίας 2008/114/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 333 της 27.12.2022, σ. 164).

οργανωτικές δομές, όπως δομές ανταλλαγής πληροφοριών ή αναφοράς περιστατικών, με σκοπό την αντιμετώπιση της ασφάλειας από μια ευρύτερη οπτική γωνία.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από την αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας 2005/65/ΕΚ προέκυψε ότι κατά την τελευταία πενταετία επιτεύχθηκε σημαντική πρόοδος. Ωστόσο, απαιτείται περαιτέρω βελτίωση σε ορισμένους τομείς και σε ορισμένα κράτη μέλη. Αυτό αφορά ιδίως τα μέτρα ασφάλειας που προσδιορίζονται και προβλέπονται στο παράρτημα Ι (Αξιολόγηση ασφαλείας λιμένα) και στο παράρτημα ΙΙ (Σχέδιο ασφαλείας λιμένα) της οδηγίας.

Ένα παράδειγμα ανεπάρκειας μείζονος σημασίας που συνδέεται με το παράρτημα Ι είναι η έλλειψη κατάλληλου προσδιορισμού των ορίων λιμένα για σκοπούς ασφαλείας, ενώ ένα παράδειγμα που συνδέεται και με τα δύο παραρτήματα είναι ο αρκετά μεγάλος αριθμός περιπτώσεων καθυστερημένης αναθεώρησης των αξιολογήσεων και των σχεδίων ασφαλείας λιμένα. Οι αξιολογήσεις και τα σχέδια ασφαλείας λιμένα θα πρέπει να αναθεωρούνται τουλάχιστον μία φορά ανά πενταετία, αλλά αυτό δεν συμβαίνει με συνέπεια παντού. Ο κυριότερος λόγος για αυτό είναι ο μεγάλος αριθμός αρμόδιων αρχών και φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία αναθεώρησης και έγκρισης.

Ωστόσο, στην παρούσα έκθεση διαπιστώνεται μια γενική θετική πρόοδος τα τελευταία έτη όσον αφορά το επίπεδο συντονισμού της ασφάλειας μεταξύ των τοπικών αρχών, των φορέων εκμετάλλευσης των λιμένων και των δημόσιων οργάνων επιβολής του νόμου.

Επιπλέον, παρά την πανδημία COVID-19, η προσφυγή σε εναλλακτικές μεθόδους επιθεώρησης επέτρεψε, στο μέτρο του δυνατού, τη συνέχεια των εργασιών. Ως εκ τούτου, κατέστη δυνατή η διενέργεια μεγάλου αριθμού επιθεωρήσεων ασφαλείας λιμένα, η οποία συνέβαλε σημαντικά στην επίτευξη και τη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας των λιμένων. Τα πορίσματα των επιθεωρήσεων εξακολουθούν επίσης να ανταλλάσσονται τακτικά μεταξύ των κρατών μελών μέσω της επιτροπής MARSEC, με ιδιαίτερη έμφαση στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Η Επιτροπή διαπίστωσε την ανάγκη εκπόνησης κατευθύνσεων προς αποσαφήνιση των νομοθετικών απαιτήσεων σχετικά με την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών που χρησιμοποιούνται από λιμένες και λιμενικές εγκαταστάσεις, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 725/2004, της 31ης Μαρτίου 2004, για τη βελτίωση της ασφάλειας στα πλοία και στις λιμενικές εγκαταστάσεις και την οδηγία 2005/65/ΕΚ, της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων. Υπάρχει ήδη υλικό κατευθύνσεων σε θέματα κυβερνοασφάλειας στον τομέα της ναυτιλίας, αλλά έχει τεθεί ως προτεραιότητα για την επόμενη περίοδο αξιολόγησης η ανάγκη εστίασης στα μέτρα και τους μηχανισμούς κυβερνοασφάλειας που ορίζονται στην υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία για την ασφάλεια στη θάλασσα.

Ο κανονισμός και η οδηγία εξακολουθούν να αποτελούν τα βασικά στοιχεία για την ασφάλεια των λιμένων της ΕΕ και, ως εκ τούτου, συμβάλλουν άμεσα στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης Ασφάλειας. Η οδηγία δείχνει πώς μπορούν να προστατευτούν ετερογενείς και πολύπλοκες υποδομές μέσω επιμέρους τοπικών αξιολογήσεων λιμένων και αντίστοιχων σχεδίων που βασίζονται σε μια κοινή προσέγγιση, καθώς και μέσω της

προώθησης του συντονισμού και της επικοινωνίας μεταξύ πολυάριθμων εμπλεκόμενων μερών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, συνολικά, το πλαίσιο αυτό ανταποκρίνεται στις τρέχουσες προσδοκίες και ότι η οδηγία 2005/65 σχετικά με την ενίσχυση της ασφαλείας των λιμένων δεν χρειάζεται επί του παρόντος να τροποποιηθεί.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για τη βελτίωση της εφαρμογής της οδηγίας, με κοινό στόχο την καλύτερη προστασία των λιμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και να παρακολουθεί την ορθή εφαρμογή της οδηγίας.