

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu

(2006/C 65/06)

Pismem z dnia 2 czerwca 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 24 listopada 2005 r. (sprawozdawca: **Jan SIMONS**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 124 głosami za, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, w listopadzie 2003 r. w Stambule, 11 marca 2004 r. w Madrycie, 7 lipca 2005 r. w Londynie i wszystkich dokonanych gdzie indziej, znacznie bardziej zwraca się uwagę na kwestie bezpieczeństwa. Każdy stara się podjąć działania zmierzające do jak najlepszej ochrony ludzi, środków transportu i towarów, zarówno prewencyjnie, jak i na płaszczyźnie operacyjnej. Na poziomie politycznym, bezpieczeństwo stało się gorącym tematem.

1.2 Przez „bezpieczeństwo” należy rozumieć zarówno środki prewencyjne wobec ataków terrorystycznych, jak i wobec przestępczości, zwłaszcza kradzieży.

1.3 Komitet również nie pozostaje pasywny. Przyjął w tej materii różne opinie, wśród których opinia rozpoznawcza z 24 października 2002 r.⁽¹⁾ (sprawozdawca: Anna BREDIMASAVOPOULOU) posiada wielkie znaczenie, ponieważ w dogłębny sposób analizuje bezpieczeństwo w żegludze i lotnictwie cywilnym.

1.4 23 grudnia 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument konsultacyjny w sprawie bezpieczeństwa transportu towarów, w którym nawołuje zainteresowane strony do przedstawienia swoich poglądów w kwestii bezpieczeństwa. W komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego⁽²⁾ Komisja również proponuje utworzenie programu ramowego na rzecz bezpieczeństwa, a 12 sierpnia 2005 r. w Dzienniku Urzędowym UE⁽³⁾ został opublikowany program prac w zakresie środków bezpieczeństwa wobec terroryzmu. Liczne elementy zawarte w tych publikacjach okazały się użyteczne przy opracowaniu niniejszej opinii rozpoznawczej.

1.5 Podstawowym celem niniejszej opinii rozpoznawczej jest sprecyzować rolę i odpowiedzialność — zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym — poszczególnych podmiotów działalności w zakresie bezpieczeństwa:

— osób (podróżnych i personelu sieci transportowych),

— wykorzystywanych środków transportu, towarów i infrastruktury, w ostatecznym celu poprawy bezpieczeństwa osób, towarów, środków transportu i infrastruktury.

1.6 Niniejsza opinia dotyczy wyłącznie bezpieczeństwa w gałęziach transportu (*security*), a nie bezpieczeństwa środków transportu i infrastruktury jako takich (*safety*). Źródłem nieporozumień jest brak językowego rozróżnienia tych dwóch terminów w wielu językach Unii Europejskiej.

1.7 Odnośnie do bezpieczeństwa infrastruktury wykorzystywanych w transporcie lądowym, należy rozróżnić korytarze sieci transeuropejskich (TEN) wraz z przejściami granicznymi, od infrastruktury krajowych. W gałęziach transportu lądowego nie zawsze z łatwością można określić, gdzie zaczyna się lub kończy pomocniczość.

Mówiąc o środkach bezpieczeństwa w transporcie lądowym, należy mieć świadomość faktu, że w sieciach logistycznych istnieje bardzo silna współzależność pomiędzy wszystkimi rodzajami transportu, lądowego czy innego, co pociąga za sobą konieczność osiągnięcia ścisłego porozumienia co do stosowanych środków bezpieczeństwa. Podejście intermodalne do środków bezpieczeństwa jest również niezbędne w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu. W tym względzie należy zdawać sobie sprawę, że koszty związane z bezpieczeństwem mogą znacznie się różnić od siebie w zależności od rodzaju transportu.

Należy również położyć nacisk na te aspekty, które w bezpośredni sposób wynikną ze wzrostu środków bezpieczeństwa. Można w tym zakresie przeanalizować następujące kwestie:

— Jaki wpływ mają stosowane środki bezpieczeństwa na pracowników?

— Czy programy kształcenia w zakresie technik zarządzania powinny obejmować dział poświęcony „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”?

⁽¹⁾ Dz.U. C 61 z 14.03.03, str. 174.

⁽²⁾ COM(2005) 124 końcowy z 6 kwietnia 2005 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 198 z 12.08.05, str. 1.

- Kto pokryje koszty środków bezpieczeństwa?
- Jaka jest rola towarzystw ubezpieczeniowych?

Zważywszy na rozmiary zagadnienia, praktycznie będzie przywołać i przedstawić porządek, według którego stworzono niniejszą opinię rozpoznawczą. Rozdział 2 — „Uwagi ogólne” — poświęcony jest kwestiom ogólnym dotyczącym zagadnienia bezpieczeństwa. Omówiony tu został podział kompetencji i odpowiedzialności Unii Europejskiej, władz krajowych, poszczególnych gałęzi transportu, pasażerów, personelu i kierownictwa przedsiębiorstw. Następnie omówione zostały prawne aspekty zagadnienia. Rozdział 3 — „Uwagi szczegółowe” — rozpoczyna się przeglądem inicjatyw podejmowanych na różnych szczeblach w celu poprawy bezpieczeństwa. Dalej porusza się w nim bardziej szczegółowo kwestię bezpieczeństwa w samych gałęziach transportu. Rozdział 4 dotyczy kosztów związanych z bezpieczeństwem oraz kwestii, kto powinien je ponieść. Naświetlona tu została również rola towarzystw ubezpieczeniowych. Wreszcie rozdział 5 zawiera streszczenie uprzednich rozdziałów i ostateczne wnioski.

2. Uwagi ogólne

2.1 Bezpieczeństwo: rozważania ogólne

2.1.1 Zapewnienie bezpieczeństwa osobom i towarom we wszystkich gałęziach transportu stanowi obecnie priorytetowe zadanie dla polityków, decydentów i przedsiębiorstw. Przez zapewnienie bezpieczeństwa należy rozumieć zastosowanie środków bezpieczeństwa przeciw terroryzmowi i przestępczości. Niemniej odnosi się wrażenie, że daleko jeszcze do stosowania skoordynowanego podejścia. Tymczasem jest ono pilnie potrzebne, jako że siła całego łańcucha zależy od wytrzymałości jego najsłabszego ogniwa.

2.1.2 Należy również zauważyć, że zagadnienie bezpieczeństwa w gałęziach transportu, ze względu na swą złożoność, nie podlega łatwemu i przejrzystemu zdefiniowaniu. W kontekście bezpieczeństwa w gałęziach transportu, kwestia pomocniczości pojawia się w całej rozciągłości. Dotyczy ona zarówno podziału kompetencji Unii i władz krajowych w zakresie podejmowanych środków, jak i sposobów ich finansowania. Jednak dotyczy również odpowiedzialności i kompetencji w gałęziach transportu, spoczywających na pasażerach, pracownikach i kierownictwie.

2.2 Bezpieczeństwo w transporcie morskim i lotniczym

2.2.1 Od 11 listopada 2001 r. poczyniono postępy w dziedzinie bezpieczeństwa w transporcie morskim i lotniczym. Rada Europejska przedsięwzięła środki, m.in. w oparciu o raport EKES-u z 24 października 2002 r., w którym propono-

wane środki bezpieczeństwa dotyczyły głównie żeglugi morskiej i lotnictwa. Przytoczyć tu należy rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, rozporządzenie (WE) nr 725/2004 w sprawie poprawy ochrony statków i obiektów portowych i dyrektywę w sprawie poprawy ochrony portów (COM(2004) 76 końcowy). Wszystkie te regulacje zawierają przepisy w sprawie inspekcji unijnych. Dotyczą one sprawdzania jakości w branży. Zasady dotyczące transportu morskiego zostały określone w dyrektywie z 10 maja 2005 r.

2.3 Bezpieczeństwo w gałęziach transportu lądowego

2.3.1 W zakresie gałęzi transportu lądowego sytuacja w państwach członkowskich UE jest dość zróżnicowana. W wielkich miastach, jak Madryt czy Londyn, lecz także Paryż, przedsięwzięto środki bezpieczeństwa, częściowo w wyniku zamachów terrorystycznych, które uderzyły w transport publiczny. W innych miastach i krajach nie podjęto jeszcze takich kroków, jednak skala niedawnych zamachów obudziła świadomość znaczenia takich środków bezpieczeństwa (*).

2.3.2 W pierwszym rzędzie rodzi się następujące pytanie: kto powinien podejmować środki bezpieczeństwa dotyczące więcej niż jednej gałęzi transportu lądowego — Unia Europejska czy rządy krajowe, a jeśli te ostatnie, to jaka jest rola tej pierwszej?

2.3.3 Komitet uważa, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa wspólnie na Państwach Członkowskich i Unii Europejskiej oraz że same Państwa Członkowskie powinny czuwać nad zastosowaniem środków bezpieczeństwa przez różne gałęzie transportu lądowego. Powinny one w tym celu określić ramy zawierające normy minimalne, jakie mają być przestrzegane przez poszczególne gałęzie transportu lądowego jako próg podejmowanych środków. Nie wchodzi więc w grę swobodna interpretacja. W celu harmonizacji podejmowanych środków w różnych gałęziach transportu lądowego, rządy krajowe powinny powołać wyspecjalizowany organ, który miałby za zadanie koordynować środki wprowadzane przez gałęzie transportu lądowego i samorządy lokalne. Instytucja ta powinna również czuwać nad skutecznym wprowadzeniem wszystkich planowanych środków.

2.3.4 Zdaniem Komitetu, rola Unii Europejskiej sprowadza się zasadniczo do koordynacji środków na szczeblu międzynarodowym. Poza tym Unia powinna zachęcać Państwa Członkowskie do wypracowania wspólnego dla wszystkich, jednolitego podejścia. Zważywszy na transgraniczny charakter transportu osób i towarów oraz konieczność koordynacji krajowych środków bezpieczeństwa, niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy rządami krajowymi a Unią Europejską.

(*) Temat bezpieczeństwa transportu publicznego w dużych miastach zostanie szeroko opracowany w opinii perspektywicznej Komitetu Regionów w sprawie bezpieczeństwa wszelkich środków transportu zbiorowego, w tym kwestii finansowania, której sprawozdawcą jest R. Neill, członek rady miejskiej Londynu (CDR209/2005).

2.3.5 Władze krajowe powinny zdać sobie sprawę, że pozostało jeszcze dużo do zrobienia w gałęziach transportu lądowego. Powinno pojawić się „poczucie pilnego charakteru” zadań. Władze krajowe powinny zmobilizować poszczególne gałęzie transportu do rozważenia i wprowadzenia środków bezpieczeństwa. Pierwszym etapem mobilizacji mogłoby być ustalenie na szczeblu europejskim minimalnych norm bezpieczeństwa, ustanawiających poziom podstawowy dla gałęzi transportu lądowego. W każdej gałęzi transportu powinna istnieć świadomość, że bez środków bezpieczeństwa jest ona niezwykle podatna na zagrożenia.

2.3.6 Jednocześnie powinna się zakorzenić w świadomości konieczność współpracy między różnymi gałęziami transportu. Przykładowo, należałoby ujednoclić środki stosowane w pociągach, metrze i autobusach. Należałoby również ujednoclić kampanie informacyjne skierowane do pasażerów i personelu na temat zachowania się w wypadku katastrofy.

2.3.7 Odnośnie do transportu towarów, należałoby dużą uwagę poświęcić podatnym na zagrożenia węzłom, takim jak terminale i stacje rozrządowe. Należy nawiązać współpracę pomiędzy władzami krajowymi i lokalnymi, różnymi gałęziami transportu i zarządami punktów przeładunkowych i terminali.

2.4 Rola poszczególnych podmiotów

2.4.1 Komitet uważa, że ochrona fizycznych infrastruktur również należy do zadań władz krajowych, regionalnych lub gminnych.

2.4.2 Wyspecjalizowanemu organowi, o którym mowa w punkcie 2.3.3, powierzyłby rolę organu koordynującego. Powinien on jednocześnie unikać rozczłonkowania na szczeblu krajowym i propagować politykę na szczeblu międzynarodowym, aby ułatwiać współpracę na szczeblu unijnym.

2.4.3 Poza zadaniem koordynacji pełnionym przez UE, Komitet z zadowoleniem odnotował fakt przeznaczenia kwoty 3,5 mln euro na poziomie unijnym, z tytułu 6. programu ramowego, na środki bezpieczeństwa w transporcie osób, towarów i w energetyce.

2.4.4 Jako że gałęzie transportu są pojęciem abstrakcyjnym, którego funkcjonowanie zapewniają wyłącznie osoby, które z nich korzystają (podróżni, klienci) lub w nich pracują (pracownicy), niezbędne jest prowadzenie działań skoncentrowanych na interesie tych grup. W przypadku podróżnych i klientów należy przez to rozumieć przede wszystkim stałą akcję informacyjną. Ich podejście musi się zmienić z biernego użytkownika gałęzi transportu na postawę aktywną i świadomą. Pracownicy gałęzi transportu odgrywają kluczową rolę w przygotowaniu i wprowadzeniu środków bezpieczeństwa. Komitet uważa, że aby mogli oni lepiej odgrywać tę rolę, należy umożliwić im przejście specjalnego szkolenia ukierunkowanego na ich misję w dziedzinie bezpieczeństwa.

2.4.5 Rola kierownictwa przedsiębiorstw obejmuje włączenie pojęć z zakresu bezpieczeństwa do filozofii i kultury przedsiębiorstwa. Poza tym kierownictwo powinno umożliwić

pracownikom odbycie specjalistycznych szkoleń w tej dziedzinie. Jeśli chodzi o kadre kierowniczą, zdaniem Komitetu szkolenia z zakresu technik zarządzania powinny zawierać część poświęconą „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”, tak aby kadra mogła stanąć na wysokości zadania w przypadku katastrofy.

2.5 Jaką formę powinny przyjmować środki bezpieczeństwa?

2.5.1 W kwestii tego, czy środki bezpieczeństwa w gałęziach transportu lądowego powinny mieć formę bardziej zobowiązującą, przykładowo formę przepisów prawa, czy też bardziej nieformalną, jak świadectwa czy znaki jakości, Komitet uważa, że jest to zbyt poważny temat, by traktować go w sposób nieformalny.

2.5.2 W każdym przypadku Komitet uważa, że należy ustalić normy minimalne dla środków bezpieczeństwa na szczeblu krajowym, zalecając jednocześnie dalsze kroki. Należałoby również narzucić obowiązek gwarantowania wymiany informacji w sprawie podjętych lub planowanych środków bezpieczeństwa. Na szczeblu międzynarodowym należałoby zobligować państwa do harmonizacji środków i przekazywania informacji organom koordynacji międzynarodowej.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zanim zbadamy, jakie środki bezpieczeństwa zostały lub powinny zostać podjęte w poszczególnych gałęziach transportu lądowego, stosownie będzie zrobić przegląd środków, które zostały przyjęte na szczeblu międzynarodowym przez organizacje koordynujące.

3.1.1 Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO)

Wymienia się tu IMO, ponieważ w sektorze żegluga morskiej wprowadzono już szereg środków, które mogą służyć jako przykład dla gałęzi transportu lądowego.

a. IMO wprowadziła kodeks ISPS (*International Ship and Port Facility Security* — Międzynarodowy kodeks ochrony statków i obiektów portowych). Kodeks ten ustanawia międzynarodowe ramy współpracy między władzami publicznymi, władzami lokalnymi, związkami armatorów i władzami portów, w celu identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa i podejmowania odpowiednich środków. Chodzi o wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa statków i obiektów portowych. Kodeks wszedł w życie z dniem 1 lipca 2004 r.

b. Zmiany w konwencji SOLAS (*Safety of Life at Sea* — Bezpieczeństwo życia na morzu) pociągnęły za sobą między innymi zmiany w obowiązkowym kodeksie IMDG (*International Maritime Dangerous Goods* — Międzynarodowy Morski Kodeks Towarów Niebezpiecznych). Kodeks ten zawiera szczegółowe zalecenia w kwestii pakowania, znakowania i magazynowania materiałów niebezpiecznych.

Zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

3.1.2 Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO)

Już od 1971 r. zawierane są wiążące umowy w dziedzinie lotnictwa na szczeblu międzynarodowym na rzecz zwalczania przestępczości i terroryzmu. Po serii uprowadzeń samolotów pod koniec lat 60., ICAO zdecydowała się sporządzić podstawową konwencję regulującą lotnictwo cywilne. W konsekwencji załącznik 17 do Konwencji Chicagowskiej przewiduje systematyczną kontrolę wszystkich pasażerów cywilnych lotów komercyjnych. Środek ten stosuje się od 1972 r. i trudno sobie wyobrazić, że kiedyś sytuacja była inna. Po atakach na wieżowce WTC (Twin Towers) w 2001 r., załącznik 17 poddano gruntownej adaptacji. Wprowadzono nowe obowiązkowe standardy, zwłaszcza odnośnie do wzmocnienia i zamknięcia drzwi do kabiny pilotów oraz transportu lotniczego towarów. Zaostrzono również wymagania w dziedzinie szkolenia i jakości kontroli.

3.1.3 Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC)

Również na szczeblu europejskim rozwinięto i opracowano politykę w dziedzinie bezpieczeństwa w lotnictwie (w ramach Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego — ECAC), która naturalnie opiera się na międzynarodowych standardach wytyczonych przez ICAO. Zaowocowało to powstaniem europejskiego podręcznika bezpieczeństwa w lotnictwie, znanego pod nazwą „Dokument 30”, który zawiera zalecenia w dziedzinie bezpieczeństwa. Niestety, ze względu na statut ECAC, mimo iż zyskują one poszanowanie, nie posiadają charakteru wiążącego. Dlatego też 14 września 2001 r., trzy dni po zamachach w Nowym Jorku, Rada Europejska zdecydowała się nadać UE kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa w lotnictwie. Decyzja ta doprowadziła do przyjęcia rozporządzenia nr 2320/2002 ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, które weszło w życie 19 stycznia 2003 r. Podczas tej samej Rady Ministrów 14 września 2001 r. zdecydowano, że Komisja będzie mogła przeprowadzać kontrole jakości bezpośrednio w państwach członkowskich.

3.1.4 Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO)

Chodzi o poprawioną Konwencję dotyczącą dowodów tożsamości marynarzy. Celem poprawionej Konwencji jest udoskonalenie systemu identyfikacji marynarzy, tak aby w większym stopniu zapewnić bezpieczeństwo pasażerów i załóg oraz zwiększyć bezpieczeństwo statków. Jednocześnie nie ogranicza się swobody przemieszczania się marynarzy, by umożliwić im schodzenie na ląd bez przeszkód. Poprawiona Konwencja dotyczy w szczególności wytycznych w sprawie wystawiania i wydawania dokumentów tożsamości marynarzom. ILO i Konwencja mogłyby służyć za przykład dla transportu lądowego. Dlatego też zostały tutaj wymienione.

3.1.5 Światowa Organizacja Ceł (WCO)

a. Zmieniona Konwencja WCO z Kioto

W czerwcu 1999 r. Rada WCO przyjęła poprawioną Konwencję WCO z 1974 r., znaną jako Konwencja z Kioto, która dotyczy uproszczenia i harmonizacji systemów

celnych. Ważnym aspektem poprawionej konwencji jest nacisk położony na poprawę przejrzystości i przewidywalności łańcucha. Kluczowe elementy poprawionej konwencji obejmują:

- korzystanie z dostępnych informacji przed przybyciem towarów, aby dokonać wstępnej selekcji,
- wdrożenie technik zarządzania ryzykiem,
- maksymalne wykorzystanie systemów informatycznych,
- prowadzenie interwencji skoordynowanych z innymi urzędami,
- zapewnienie wszystkim osobom stałego dostępu do informacji dotyczących wymagań celnych, prawodawstwa i
- wytycznych.

b. Model danych celnych WCO

Model ten zawiera zestaw znormalizowanych danych międzynarodowych, które odpowiadają wymaganiom stawianym przez władze publiczne w dziedzinie transportu międzynarodowego. Stanowi krok naprzód w stronę zharmonizowanego zbioru informacji celnych, który byłby użyteczny dla celów bezpieczeństwa. Model ten powstał z myślą o pracy w środowisku całkowicie zautomatyzowanym.

c. Jednoznaczny numer przesyłki (UCR) WCO

Zaletą tego rozwiązania jest przypisanie każdej przesyłce unikatowego numeru, który ułatwia jej identyfikację i gromadzenie związanych z nią danych.

d. Wytyczne ACIS (*Advanced Cargo Information System* — System Awizowanych Informacji o Towarach) mają na celu, zgodnie z poprawioną Konwencją z Kioto, śledzenie informacji związanych z bezpieczeństwem i pomoc organom celnym w szybkim zbieraniu tych informacji.

e. Konwencja Celna o Kontenerach zawiera techniczne specyfikacje wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym kontenerów, na które nakłada się zamknięcie celne, jak również procedury certyfikowania takich kontenerów. Konwencja ta z 1972 r. jest obecnie rewidowana w świetle wzmożonej wagi przykładanej do bezpieczeństwa.

Zawarte w niniejszym punkcie informacje o Światowej Organizacji Ceł należy traktować jako przydatne do wykorzystania w gałęziach transportu lądowego. Należałoby z nich wydobyć elementy nadające się do zastosowania w gałęziach transportu lądowego.

3.1.6 Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO)

Organizacja ta przyjęła w 2003 r. wytyczne określające standardy mechanicznego zamknięcia kontenerów przeznaczonych do transportu towarów.

Jednocześnie opracowano normę stosowania etykiet do identyfikacji radiowej na kontenerach przeznaczonych do transportu towarów, a także wspólny protokół komunikacji dla zamknięć cyfrowych.

3.1.7 Unia Europejska (UE)

- a. Inicjatywy podejmowane przez UE odnoszą się zasadniczo do bezpieczeństwa w żegludze morskiej, portach i lotnictwie. Niektóre przykłady podano w punkcie 2.3.

W dziedzinie transportu intermodalnego Komisja Europejska opublikowała w grudniu 2003 r. dokument konsultacyjny w sprawie bezpieczeństwa transportu towarów. Wymienia w nim możliwe zagrożenia i potencjalne środki zabezpieczające łańcuch transportowy.

Komisja stwierdza w tym dokumencie, że należy przeprowadzić analizę ryzyka dla wszystkich proponowanych środków, zarówno dla poszczególnych gałęzi transportu, jak i dla całego łańcucha łącznie.

W dokumencie konsultacyjnym proponuje się następujące środki:

- zabezpieczenie infrastruktur o znaczeniu ogólnoeuropejskim poprzez działania prowadzone przez państwa członkowskie (opracowanie planu bezpieczeństwa, który powinien być aktualizowany co roku, identyfikacja ryzyka, wyznaczenie punktów kontaktowych i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo infrastruktur, wyznaczenie organu publicznego odpowiedzialnego za przeprowadzenie audytu całości działań);
 - opracowanie standardów bezpieczeństwa dla dostawców usług (na poziomie wspólnotowym — opracowanie minimalnych standardów bezpieczeństwa dla dostawców usług międzynarodowych, wprowadzenie w lądowym łańcuchu transportowym pojęć „zarejestrowany agent” i „znany nadawca”);
 - zastosowanie pojęcia „awizowanych informacji” w formie elektronicznej: w zależności od analizy ryzyka, mogłyby one być obowiązkowe dla niektórych szlaków lub przesyłek;
 - wprowadzenie pieczętowania i specjalnego zamykania przesyłek wrażliwych ze względu na ryzyko i bezpieczeństwo;
 - nadzór nad tym, by Państwa Członkowskie nie wprowadzały innych standardów, które utrudniłyby prawidłowe funkcjonowanie rynku; Komisja zaproponowała w swoim dokumencie szereg środków zmierzających do tego celu.
- b. Komunikat Komisji z 24 lipca 2003 r. i wniosek dotyczący rozporządzenia z tego samego dnia, w którym Komisja proponuje przyjęcie wspólnotowego kodeksu celnego. Wniosek ma na celu zdefiniowanie roli organów celnych na zewnętrznych granicach UE, tak aby można było sprostać podwyższonym standardom bezpieczeństwa dla przywozu i wywozu towarów.

3.1.8 Europejska Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych (UNECE)

W lutym 2003 r. grupa robocza UNECE ds. celnych dotyczących transportu (WP30) i Komitet Administracyjny TIR (Międzynarodowego Transportu Drogowego) postanowiły stopniowo informatyzować system TIR, który obecnie istnieje zasadniczo w formie papierowej. Jako że karnet TIR jest uznanym międzynarodowo dokumentem celnym, towary nim objęte mogą być wywożone do krajów poza Wspólnotą z minimalnym czasem oczekiwania na granicach.

Informacje te dotyczą bezpieczeństwa w drogowym transporcie towarów. Komitet zaleca zbadanie, czy tego typu środki nie mogłyby zostać wykorzystane w innych gałęziach transportu.

3.1.9 Środki przedsięwzięte przez USA

Rozumie się samo przez się, że po atakach z 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone wskazują drogę postępowania, jeśli chodzi o stosowanie środków bezpieczeństwa. Mianowicie w 2002 r. przyjęto ustawę o bioterroryzmie (*Bioterrorism Act*). Ustawa ta wprowadza obowiązek przekazywania pewnych informacji odnośnie do artykułów żywnościowych przed ich przywozem na teren USA. Poza tym zobowiązuje producentów żywności i punkty jej magazynowania do rejestrowania się w federalnej Agencji ds. Żywności i Leków (*Food and Drug Administration — FDA*) oraz wyznaczania lokalnego przedstawiciela na terenie USA.

3.1.10 Aby zachować przejrzystość niniejszej opinii rozpoznawczej, o niektórych z przedsięwziętych środków zaledwie się wspomina, nie wchodząc w szczegóły.

Uchwalając środki w Europie, dobrze byłoby rzecz jasna zapoznać się i uwzględnić doświadczenia zdobyte w USA. Należy tu przede wszystkim wymienić:

- a. Inicjatywę na rzecz bezpieczeństwa kontenerów (*Container Security Initiative — CSI*),
- b. Partnerstwo branży handlowej i celnej przeciw terroryzmowi (*Customs-Trade Partnership against Terrorism — C-TPAT*),
- c. Manifest ładunkowy z 24-godzinną awizacją (*24 Hour Advance Manifest*),
- d. Ustawę o bioterroryzmie (*Bioterrorism Act*).

3.2 Inicjatywy podejmowane przez przedsiębiorstwa samodzielnie lub wspólnie z władzami publicznymi

- a. program *Business Anti-Smuggling Coalition — BASC*,
- b. *Memorandum of Understanding on Electronic Business*,
- c. rezolucja Międzynarodowej Unii Transportu Drogowego (IRU) w sprawie bezpieczeństwa w transporcie drogowym,

- d. wytyczne IRU w kwestii bezpieczeństwa,
- e. opracowywany właśnie standardowy plan bezpieczeństwa IRU,
- f. program *Operation Safe Commerce* — OSC,
- g. inicjatywa *Smart and Secure Tradelanes*.

3.3 Większość z przedstawionych powyżej inicjatyw dotyczy środków bezpieczeństwa w transporcie towarów w ogóle, w szczególności zaś w transporcie kontenerów. Według Komitetu niektóre z tych środków można by również zastosować w transporcie pasażerów.

3.4 Środki bezpieczeństwa podejmowane w różnych gałęziach transportu są dość zróżnicowane. Jak już wspomniano, sektory żeglugi morskiej, w tym portów oraz lotnictwa, są najbardziej zaawansowane w kwestii wdrażania środków. Ten stan rzeczy został w znakomity sposób opisany w opinii Komitetu z 24 października 2002 r. ⁽⁵⁾, której sprawozdawcą była Anna BREDIMA-SAVOPOULOU. Dlatego też w dalszym ciągu niniejszej opinii rozpoznawczej nie analizuje się sytuacji w tych gałęziach transportu.

3.5 Szczególnej uwagi wymagają podatne na ataki terminale i naziemne punkty magazynowania i przeładunku. Jako szczególną gałąź transportu można również wymienić rurociągi. O ile prawdą jest, że właściciele terminali poświęcają dużo energii na zabezpieczenie swoich terenów, Komitet odnosi jednak wrażenie, że niewystarczająca jest świadomość, że to właśnie punkty magazynowania i przeładunku są bardzo podatne na ataki oraz że niezmiernie konieczna jest współpraca między gałęziami transportu korzystającymi z instalacji przeładunkowych.

3.6 Komitet uważa również, że „poczucie pilnego charakteru” działań wobec niebezpieczeństw związanych z transportem i przepompowaniem za pomocą rurociągów nie jest rozwinięte w wystarczającym stopniu. Należy na konieczność niezwłocznego zaistnienia tej świadomości i przedsięwzięcia przez odpowiednie władze środków bezpieczeństwa zarówno wobec personelu, jak i infrastruktury.

3.7 W transporcie kolejowym rozwinięta jest kultura polegająca na przykładaniu największej wagi do bezpieczeństwa tak personelu i podróżnych, jak i sprzętu (*safety*). Należy mieć nadzieję, że kultura ta pozwoli osiągnąć równie wysoki poziom w dziedzinie bezpieczeństwa w tej gałęzi transportu w ogóle (*security*). Szczególną uwagę należy zwrócić na wrażliwe punkty, takie jak dworce i stacje rozrządowe. Jednocześnie Międzynarodowa Unia Kolejowa (UIC) powinna sformułować zalecenia odnośnie do zagwarantowania koniecznej koordynacji na poziomie międzynarodowym.

Krajowe przedsiębiorstwa kolejowe powinny opracować zaplecze informacyjne, by pasażerowie i personel wiedzieli, jak reagować w przypadku katastrofy. Przekazywanie tych informacji powinno odgórnie stanowić integralną część szkolenia personelu.

3.8 Sektor żeglugi śródlądowej korzysta generalnie z portów morskich do załadunków i rozładunków. W takim przypadku również w tym sektorze należy stosować kodeks ISPS. Zdaniem Komitetu, ściśle przestrzeganie tego kodeksu nie może doprowadzić do zaburzenia łańcucha logistycznego. Do obowiązków portów, związków armatorów i organów kontroli należy czuwanie nad przestrzeganiem kodeksu ISPS. W kwestii szkolenia załóg statków żeglugi śródlądowej Komitet również uważa, że sprawa bezpieczeństwa powinna stanowić jego integralną część.

3.9 Po atakach terrorystycznych w Madrycie i Londynie sektor transportu publicznego zdał sobie sprawę z własnej bezbronności. Wprowadzono środki nadzoru i kontroli, by odczuwalnie zwiększyć poziom bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa wśród pasażerów i personelu.

3.10 Sektor zawodowego transportu drogowego jest, ze względu na liczbę firm autokarowych i przewozowych (mowa o setkach tysięcy niezwykle mobilnych firm), niezwykle narażony na ryzyko. Sektor ten od długiego czasu boryka się ze zjawiskiem przestępczości. Kradzieże pojazdów, z ładunkiem czy bez, są na porządku dziennym i często pociągają za sobą następstwa natury psychicznej u kierowców. IRU również wszelkimi sposobami stara się pobudzać świadomość władz publicznych i podmiotów rynkowych, a także mobilizować do podejmowania środków bezpieczeństwa. Przykładowym działaniem może być apel w sprawie zwiększenia liczby bezpiecznych parkingów strzeżonych. Jako że sektor ten jest tak bardzo narażony na ryzyko, IRU opracowała, jak wspomniano w punkcie 3.2, wytyczne w kwestii bezpieczeństwa obejmujące szereg zaleceń pod adresem kierownictwa, kierowców i nadawców. Należy również odnotować, że opracowano ramy dla sporządzania umów o dobrowolnej współpracy z organami celnymi.

3.11 Punktem wyjścia do opracowania wytycznych, wspomnianych w punkcie 3.10, były następujące założenia:

- środki bezpieczeństwa nie mogą być na tyle obostrzone, by zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu przedsiębiorstwa;
- nowe środki bezpieczeństwa muszą współgrać z celem, jaki przyświeca ich wprowadzeniu, kosztami, jakie generują, i konsekwencjami, jakie z sobą niosą dla ruchu;
- nie do przyjęcia są środki wprowadzane jednostronnie przez poszczególne państwa;

⁽⁵⁾ Dz.U. C 61 z 14.03.03, str. 174.

- środki bezpieczeństwa muszą być zrozumiałe i akceptowalne;
- mając na względzie międzynarodowy charakter transportu, należy wprowadzać środki bezpieczeństwa w sposób jednolity, proporcjonalny i niedyskryminujący oraz tak, by nie tamowały w ogóle lub w jak najmniejszym stopniu najbardziej wydajnych potoków wymiany handlowej.

Ogólnie rzecz biorąc niezbędne jest, by zanim środki bezpieczeństwa zostaną podjęte, grupa docelowa była świadoma konieczności ich wprowadzenia. Co za tym idzie, nie należy podejmować żadnych środków bezpieczeństwa bez uprzedniego poinformowania grupy docelowej. Komitet nalega więc, by przekazywano te informacje na czas.

3.12 W odniesieniu do sektora transportu prywatnego, Komitet zaleca, niezależnie od gałęzi transportu, by odpowiedzialni za przedsiębiorstwo podejmowali stosowne środki bezpieczeństwa wobec personelu, środków transportu i infrastruktury.

3.13 Komitet stwierdza, że wśród władz publicznych i w gałęziach transportu lądowego rośnie świadomość konieczności włączania środków bezpieczeństwa w codzienną działalność. Nie można jednakże jeszcze mówić o spójności. Badając sytuację w poszczególnych gałęziach transportu, stwierdza się, że dużo zostało zrobione w sektorze żegluga morskiej i lotnictwa, ze względu na ich międzynarodowy charakter. O ile sektor transportu publicznego wykazuje większą czujność, inicjatywy podejmowane w sektorze transportu towarów ograniczają się przede wszystkim do środków dotyczących samego transportu. Nie podjęto jeszcze środków obejmujących cały łańcuch logistyczny, a tymczasem najbardziej zagrożone ryzykiem są właśnie punkty przeładunku na inny rodzaj transportu. Komitet zaleca więc, by władze publiczne wyznaczyły na szczeblu krajowym organ koordynacji w całym łańcuchu transportowym.

4. Koszty środków bezpieczeństwa

4.1 Konieczność podjęcia środków zabezpieczających pasażerów, personel, środki transportu i ładunki wobec rosnącej liczby aktów terrorystycznych i przestępstw jest dla wszystkich oczywista. Mniej oczywista jest odpowiedź na pytanie, kto pokryje koszty związane ze środkami bezpieczeństwa, które jak wiadomo, są wysokie. Przykładowo, dla morskiego transportu jednego kontenera koszt ten szacuje się na 30 — 40 USD.

4.2 Aby móc jasno określić, kogo należy tymi kosztami obciążyć, należy rozważyć, o jakich kategoriach kosztów mowa. Koszty można przypisać do następujących kategorii:

- a. koszty związane z opracowaniem przepisów i kontrolą ich przestrzegania;

- b. koszty związane z inwentaryzacją i analizą stopnia ryzyka i wydatków na pomoc krajom nienależącym do UE, w celu umożliwienia im osiągnięcia takiego poziomu bezpieczeństwa jak ten obowiązujący w państwach członkowskich;
- c. koszty mające charakter kosztów inwestycyjnych, jak koszty selekcji i szkolenia personelu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zakup sprzętu i wyposażenia koniecznego do zapewnienia bezpieczeństwa;
- d. koszty bieżące związane z bezpieczeństwem, jak wydatki na służby ochrony, koszty konserwacji wyposażenia, koszty informowania o bezpieczeństwie, koszty ubezpieczenia, koszty środków porządku publicznego zapewniających poszanowanie prawa.

Poza tym należy uwzględnić koszty związane ze środkami podejmowanymi przed lub po nadzwyczajnych wypadkach, takich jak zamach terrorystyczny. Dla rozliczenia tych kosztów należałoby znaleźć oddzielne rozwiązanie. Według Komitetu kosztami tymi należałoby wstępnie obciążać władze publiczne.

4.3 W kwestii tego, kto lub która instancja w pierwszym rzędzie powinna ponosić koszty, wydaje się logiczne, odnośnie do dwóch pierwszych kategorii, optować za władzami krajowymi lub lokalnymi, a odnośnie do dwóch pozostałych kategorii, raczej za przedsiębiorstwami.

4.4 Z ekonomicznego punktu widzenia, ostatecznie koszty te powinny być ponoszone tam, gdzie są generowane, tak by mogły znaleźć odbicie w cenie (tj. cenie biletu w transporcie publicznym lub stawce za usługę w transporcie towarów). Ceny towarów i usług powinny zawsze, o ile to możliwe, pokrywać marginalne koszty społeczne, w tym koszty związane z bezpieczeństwem. Niemniej jednak niektóre środki mogą czasem mieć takie znaczenie dla interesu ogólnego, że ich koszty powinny być ponoszone przez całą społeczność.

4.5 Jeśli wziąć pod uwagę taki odcień znaczeniowy, okazałoby się, że koszty związane z bezpieczeństwem poniosą ostatecznie konsumenci, którzy zapłacą je w formie wyższych cen produktów końcowych, lub obywatele — w formie wydatków publicznych które ponoszą podatnicy, jeśli to władze publiczne finansują środki bezpieczeństwa w interesie ogółu.

4.6 Komitet uważa, że towarzystwa ubezpieczeniowe odgrywają drugorzędą rolę. Faktycznie, o ile warunki polisy ubezpieczeniowej nie wyłączają aktów terrorystycznych, ewentualne świadczenia powinny być zawsze pokrywane przez ubezpieczającego w formie podwyższonych stawek. Istnieje oczywiście związek przyczynowy pomiędzy stopniem bezpieczeństwa a kwotą stawki. Im wyższy poziom środków bezpieczeństwa, tym niższa powinna być stawka.

4.7 Z punktu widzenia zadań i kompetencji, których się podejmuje, Unia Europejska może pełnić jedynie funkcje koordynujące i kontrolne. Ponadto może zadysponować środkami finansowymi na kampanie informacyjne i komunikacyjne. Mianowicie z tytułu 6. programu ramowego na bezpieczeństwo przeznaczono kwotę 3,5 mln euro.

5. Streszczenie i zalecenia

5.1 Komitet stwierdza, że ataki terrorystyczne ostatnich lat wzbudziły na wszystkich szczeblach ponowne zainteresowanie kwestią bezpieczeństwa.

5.2 Szczególnie w żegludzie morskiej i lotnictwie dokonano koniecznych uzgodnień, dla których podstawę prawną stanowi międzynarodowe prawodawstwo. Ich stosowanie nadzorowane jest przez inspekcje UE.

5.3 W zakresie bezpieczeństwa w gałęziach transportu lądowego, zdaniem Komitetu, konieczne prace pozostały jeszcze do wykonania, zwłaszcza odnośnie do wysokiego stopnia współzależności pomiędzy różnymi gałęziami transportu i wrażliwości multimodalnych punktów magazynowania i przeladunku. Pilne przyjęcie skoordynowanego podejścia jest o tyle konieczne, że najsłabsze ogniwo stanowi o sile całego łańcucha.

5.4 Komitet zauważa, że w wielu językach Unii Europejskiej nie istnieje rozróżnienie pomiędzy bezpieczeństwem w transporcie (*security*) a bezpieczeństwem środków i infrastruktury transportowych jako takich (*safety*). Jako że brak rozróżnienia może prowadzić do nieporozumień, Komitet zaleca stosowanie jednoznacznej terminologii.

5.5 Zdaniem Komitetu, odpowiedzialność za przedsięwzięcie środków bezpieczeństwa spoczywa na państwach członkowskich. Powinny one określić ramowe normy minimalne, jakie mają być stosowane w poszczególnych gałęziach transportu jako dolny próg podejmowanych środków. Władze publiczne powinny ustanowić specjalny organ dla zapewnienia ujednolicenia tych środków i zagwarantowania ich stosowania.

5.6 Komitet uważa, że rola Unii Europejskiej polega głównie na koordynacji środków na szczeblu unijnym i międzynarodowym, zaś rola władz krajowych i lokalnych polega raczej na podejmowaniu konkretnych środków, kontrolowaniu ich wdrażania, na informowaniu oraz promowaniu na wszystkich poziomach świadomości kwestii związanych z terroryzmem i przestępczością. Władze krajowe i lokalne powinny ponadto czuwać nad zacieśnianiem współpracy między gałęziami transportu. Wreszcie, Komitet uważa, że ochrona fizycznych infrastruktur również należy do ich zadań.

5.7 Użytkownicy transportu odgrywają w kwestii bezpieczeństwa kluczową rolę. Należy zachęcać pasażerów i klientów, za pomocą kampanii informacyjnych, do zwiększenia czujności i aktywności, a pracownicy transportu lądowego powinni przechodzić specjalne szkolenie pod kątem ich roli w zapewnianiu bezpieczeństwa w danej gałęzi transportu. W oczach Komitetu, rola kierownictwa przedsiębiorstw obejmuje przede wszystkim włączenie pojęć z zakresu bezpieczeństwa do filozofii i kultury przedsiębiorstwa, umożliwienie pracownikom odbycia szkolenia w tej dziedzinie oraz dopilnowanie, by w szkoleniach z zakresu technik zarządzania znalazła się część poświęcona „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”.

5.8 W odczuciu Komitetu sytuacja w różnych gałęziach transportu lądowego przedstawia się dość różnie. Wśród władz publicznych i w gałęziach transportu rośnie świadomość konieczności włączania środków bezpieczeństwa w codzienną działalność. Należy jednakże stwierdzić, że daleko jeszcze do osiągnięcia spójności. Sytuację w transporcie publicznym można określić jako lepszą niż w transporcie towarów. Inicjatywy podejmowane przez ten ostatni ograniczają się wciąż przede wszystkim do środków bezpieczeństwa w samym transporcie. Komitet zaleca więc, by władze publiczne wyznaczyły nadrzędny organ koordynacji w całym łańcuchu transportowym.

5.9 Odnośnie do sektora transportu prywatnego, Komitet zaleca, niezależnie od gałęzi transportu, by odpowiedzialni za przedsiębiorstwa podejmowali konieczne środki bezpieczeństwa wobec personelu, środków transportu i infrastruktury.

5.10 Komitet uważa, że koszty związane z bezpieczeństwem powinny znaleźć odbicie w końcowej cenie towaru, tak by ponosił je konsument lub za pośrednictwem budżetu krajowego ostatecznie obywatel — w formie podatku, jeśli środki bezpieczeństwa podejmowane są przez władze publiczne.

5.11 Komitet uważa, że towarzystwa ubezpieczeniowe odgrywają drugorzędną rolę. Ewentualne świadczenia powinny być definitywnie pokrywane przez ubezpieczających w formie podwyższonych stawek. Opłacana stawka powinna być tym niższa, im bardziej zaawansowane środki bezpieczeństwa są stosowane. Należy czuwać nad tym, by poziom stawek odzwierciedlał ryzyko rynkowe.

5.12 Rola Unii Europejskiej jako instancji finansującej powinna przede wszystkim sprowadzać się do finansowania programów badawczych, informacyjnych i uświadamiających w omawianej dziedzinie.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND