



Bruxelas, 25.4.2019
COM(2019) 191 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Terceiro relatório de avaliação sobre a aplicação da diretiva relativa ao reforço da segurança nos portos

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Terceiro relatório de avaliação sobre a aplicação da diretiva relativa ao reforço da segurança nos portos

1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo da Diretiva 2005/65/CE¹, relativa ao reforço da segurança nos portos (a seguir designada por «diretiva»), consiste em completar as medidas adotadas em 2004, através do Regulamento (CE) n.º 725/2004², relativo ao reforço da proteção dos navios e das instalações portuárias (a seguir designado por «regulamento»).

O regulamento abrange apenas as medidas de segurança a bordo dos navios e a interface imediata entre portos e navios. Os Estados-Membros concederam a prioridade às obrigações decorrentes do Código ISPS (Código Internacional de Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias), antes de aceitarem cumprir quaisquer obrigações suplementares no contexto da diretiva. A diretiva completa o dispositivo previsto instaurando um sistema de segurança em todo o recinto portuário, de modo a garantir um nível de segurança elevado e equitativo, comum a todos os portos europeus que prestam serviços diretos de transporte marítimo³.

A União Europeia, uma das regiões com maior número de portos a nível mundial, tem mais de 1 200 portos marítimos comerciais, distribuídos por 70 000 quilómetros de costa. Destes, cerca de um milhar (ver ponto 6.1) são abrangidos pela diretiva, ou seja, todos os portos que acolhem uma ou mais instalações portuárias objeto de um plano de segurança aprovado nos termos do regulamento.

O objetivo da diretiva é melhorar a coordenação da segurança nas zonas portuárias não cobertas pelo regulamento e assegurar que o reforço da segurança dos portos apoia as medidas de segurança aplicadas para cumprir o disposto no regulamento. Se a adoção de medidas de segurança ao nível das instalações portuárias cabe principalmente ao operador do meio portuário⁴, a adoção de medidas de segurança adequadas a nível do porto incumbe prioritariamente à autoridade portuária⁵ e às autoridades responsáveis pela manutenção da ordem pública e pelas medidas de segurança e de proteção na zona portuária (tanto nas áreas públicas como nas áreas operacionais).

¹ Diretiva 2005/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa ao reforço da segurança nos portos - JO L 310 de 25.11.2005, p. 2

² Regulamento (CE) n.º 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativo ao reforço da proteção dos navios e das instalações portuárias - JO L 129 de 29.4.2004, p. 6

³ O Órgão de Fiscalização da EFTA vela por que a Islândia e a Noruega respeitem as obrigações que lhes incumbem por força do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

⁴ Na grande maioria dos casos, os operadores das instalações portuárias são operadores privados.

⁵ A autoridade de segurança portuária é designada pelo Estado-Membro, em conformidade com o disposto no artigo 5.º da diretiva.

Conforme previsto no artigo 19.º da diretiva, a Comissão devia analisar o cumprimento da diretiva e a eficácia das medidas adotadas até 15 de dezembro de 2008 e, ulteriormente, de cinco em cinco anos.

O primeiro relatório deverá ser apresentado em 20 de janeiro de 2009 e o segundo em 18 de novembro de 2013⁶. Este terceiro relatório faz o ponto da situação da aplicação da diretiva e aborda as iniciativas levadas a cabo para promover medidas de segurança portuária homogêneas à escala da UE, os progressos realizados no último período de referência de cinco anos e os problemas que se foram colocando durante a execução e continuam por resolver.

O relatório baseia-se nos seguintes elementos:

- intercâmbios de informação com as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela segurança marítima e outras partes interessadas;
- resultados das inúmeras inspeções de segurança de portos, efetuadas pela Comissão para efeitos de acompanhamento da presente diretiva durante o período de referência;
- diálogo contínuo com as autoridades nacionais e os vários agentes do setor marítimo e portuário.

O relatório chama a atenção para determinadas dificuldades na obtenção dos resultados esperados e também para o impacto da aplicação da diretiva em termos globais.

2. CONCLUSÕES DO PRIMEIRO E SEGUNDO RELATÓRIOS

O primeiro relatório sublinhava que, apesar de a diretiva ter sido adotada em primeira leitura com um largo apoio do Parlamento Europeu e a aprovação unânime do Conselho, a maioria dos Estados-Membros tinha registado atrasos significativos na sua transposição, o que dera origem à instauração de processos por infração, dois dos quais tinham conduzido a acórdãos por incumprimento⁷.

No final do período de avaliação, as disposições da diretiva haviam sido finalmente integradas no direito interno da grande maioria de Estados-Membros. Lamentavelmente, a sua aplicação prática continuava a registar dificuldades em termos organizacionais e funcionais a nível dos próprios portos, devido ao facto de as administrações locais não disporem ainda de todos os elementos necessários à aplicação prática da diretiva. A principal dificuldade prendia-se com a definição do perímetro do porto para efeitos de segurança.

O segundo relatório revela progressos significativos mas as medidas necessárias para conseguir uma aplicação completa do conjunto das disposições da diretiva carecem de melhoramento na maioria dos Estados-Membros. O nível de segurança aumentou nos portos europeus e a ação combinada da aplicação do regulamento e da diretiva permitiu criar um

⁶ COM(2009) 2 final e COM(2013) 792 final

⁷ Processo C-464/08, Comissão/Estónia, de 3 de setembro de 2009, e Processo C-527/08, Comissão/Reino Unido, de 3 de setembro de 2009.

quadro credível para prevenir os atentados contra a segurança dos portos e obter uma proteção adequada das atividades marítimas e portuárias. A implementação de medidas de segurança resultou frequentemente numa revisão da organização dos portos, nomeadamente ao nível do transporte e do armazenamento de mercadorias, do controlo dos acessos às diferentes áreas do porto ou da definição das zonas de acesso reservado. Estas medidas revelaram-se trunfos importantes para aumentar a eficácia das atividades portuárias, num ambiente muito competitivo.

3. MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO E DE CONTROLO DA APLICAÇÃO DESDE O PERÍODO DE AVALIAÇÃO PRECEDENTE

De acordo com a diretiva, tendo em conta o princípio da subsidiariedade, cabe aos Estados-Membros determinar os limites de cada porto e decidir sobre a aplicação da diretiva nas zonas adjacentes. Além disso, os Estados-Membros devem velar pela boa execução das avaliações e planos de segurança portuária. Ora, em 2014, havia ainda alguns portos que não reuniam as condições para cumprir o disposto na diretiva.

No período de 2014-2018, a Comissão manteve, por conseguinte, o seu compromisso de assegurar uma melhor aplicação da diretiva. As medidas adotadas pela Comissão revestiram a forma de iniciativas destinadas a ajudar os Estados-Membros, conjugadas com um programa robusto de atividades de acompanhamento prosseguidas no quadro de um vasto um número de inspeções.

A aplicação da Diretiva 2005/65/CE foi monitorizada no período 2014-2018 no quadro de:

- 17 inspeções de administrações nacionais;
- 41 inspeções de portos.

As medidas desenvolvidas incidiram nos seguintes eixos:

- manutenção de um sistema de informação regular sobre a execução e o acompanhamento dos planos de ação dos Estados-Membros para conclusão da aplicação prática da diretiva;
- realização das 58 inspeções supramencionadas, destinadas a acompanhar a aplicação da diretiva em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 324/2008⁸, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/462 da Comissão, e recolha e divulgação das melhores práticas no âmbito do Comité MARSEC;

⁸ Regulamento (CE) n.º 324/2008 da Comissão, de 9 de abril de 2008, que estabelece procedimentos revistos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança marítima, conforme alterado, JO L 98 de 10.4.2008, p. 5.

4. CONTROLO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA

4.1. Acompanhamento dos planos de ação que têm em vista concluir a aplicação prática da diretiva

Desde 2009, a Comissão dispõe de um sistema para receber informações regulares dos Estados-Membros sobre a aplicação da diretiva. Foi aberto um diálogo contínuo com as autoridades dos Estados-Membros, a fim de obter informações regulares e fiáveis sobre o grau de realização das avaliações e de adoção dos planos de segurança dos portos. Além disso, os relatórios de acompanhamento apresentados anualmente pelos Estados-Membros à Comissão constituem a base para a monitorização do estado das avaliações e dos planos de segurança dos portos pelos serviços da Comissão.

4.2. Realização de inspeções pela Comissão para controlo da aplicação da diretiva

Os procedimentos de controlo da aplicação da diretiva tiveram lugar durante as inspeções realizadas pela Comissão nos termos do Regulamento (CE) n.º 324/2008, conforme alterado.

As inspeções efetuadas, que incidiram sobre as administrações nacionais e diretamente sobre uma amostra dos portos, revelaram que, embora o quadro jurídico geral da aplicação da diretiva tenha sido corretamente aplicado, há ainda uma série de questões comuns recorrentes que se colocam relativamente à correta implementação a nível dos portos dos Estados-Membros, que passamos a enumerar.

Embora se tenha verificado uma melhoria significativa nos últimos anos, subsistem discrepâncias entre o objetivo de melhorar a coordenação da segurança portuária entre as autoridades locais, os operadores portuários e as autoridades públicas responsáveis pela aplicação da lei e os resultados ainda imperfeitos efetivamente comunicados.

A definição das fronteiras portuárias para efeitos de segurança continua a ser um problema para alguns Estados-Membros, apesar da assistência prestada pela Comissão, que incluiu dois seminários, em setembro de 2006 e outubro de 2010, e um estudo sobre os aspetos técnicos da segurança da zona portuária (TAPS II), confiado ao Centro Comum de Investigação (JRC Ispra). TAPS II fornece orientações claras sobre a forma de proceder à definição dos limites de segurança portuária, que constitui a base para determinar a extensão das medidas previstas no plano de segurança portuária referido no anexo II da presente diretiva.

Outra questão essencial diz respeito à revisão das avaliações de segurança e dos planos de segurança dos portos. Em conformidade com o artigo 10.º da diretiva, os Estados-Membros devem assegurar que as avaliações de segurança e os planos de segurança dos portos são revistos, se for caso disso, pelo menos de cinco em cinco anos. As inspeções mostraram que este período de cinco anos de revisão regular ainda não é homogeneamente cumprido. As alterações ou as supressões nas instalações portuárias não resultaram numa revisão das avaliações da segurança e dos planos de segurança dos portos e, em vários casos, o prazo de 5 anos não foi cumprido.

Além disso, as inspeções da Comissão nos portos dos Estados-Membros revelaram as dificuldades encontradas por alguns portos para lançar o processo de avaliação quinquenal das avaliações e dos planos de segurança dos portos. Essas dificuldades incluem, nomeadamente, o número elevado de autoridades e de intervenientes envolvidos nos processos de revisão e aprovação, que devem ser programados com bastante antecedência em relação à data em que se perfaz o período de cinco anos.

Além disso, alguns Estados-Membros não asseguram o controlo adequado dos planos de segurança portuária e a sua aplicação, tal como previsto no artigo 13.º, n.º 1, por meio de um sistema regular de monitorização e inspeção, conjugado com as inspeções exigidas nas instalações de cada porto, conforme previsto no n.º 4 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 725/2004.

Outras deficiências prendem-se com a tomada em consideração de todos os requisitos aquando do estabelecimento da avaliação de segurança do porto ou com discrepâncias entre as avaliações da segurança dos portos e os planos de segurança dos portos.

4.3. Processos por infração

A diminuição do número de processos por infração instaurados aponta igualmente para uma melhoria significativa da aplicação da diretiva.

Tal como referido no segundo relatório, entre 2009 e 2013 foram instaurados cinco processos por infração; três casos estavam relacionados com atrasos na aplicação da diretiva a nível dos Estados-Membros e os outros dois casos diziam respeito a uma aplicação incorreta detetada durante as inspeções.

Entre 2014 e 2018, foi instaurado apenas um processo por infração, por aplicação incorreta da diretiva: em 6 de abril de 2017, o Tribunal de Justiça Europeu proferiu o seu acórdão sobre o processo C-58/16. Em relação a uma série de portos, o Land da Renânia do Norte-Vestefália não havia definido os limites, aprovado as avaliações e os planos de segurança portuária ou nomeado os agentes de segurança portuária. No início de 2018, a Alemanha confirmou que todos os portos da Renânia do Norte-Vestefália estavam em conformidade com as disposições da diretiva e que a Alemanha está em conformidade com o acórdão do Tribunal.

5. PONTOS ESPECÍFICOS RESULTANTES DOS TRABALHOS DE AVALIAÇÃO

5.1. Dimensão crítica dos portos abrangidos pelos requisitos da diretiva em termos de aplicação prática

Das reuniões com as partes interessadas concluiu-se que estas consideram frequentemente a diretiva globalmente bem concebida para os grandes portos com um volume considerável de

atividade comercial, mas que se colocam maiores dificuldades de adaptação aos pequenos portos.

Recorde-se que a diretiva se aplica a todos os portos dos Estados-Membros que incluem uma ou mais instalações portuárias objeto de um plano de segurança aprovado nos termos do Regulamento (CE) n.º 725/2004 (artigo 2.º, n.º 2) e que os Estados-Membros devem assegurar uma coordenação estreita entre as medidas de segurança do porto e as medidas tomadas em aplicação do regulamento (artigos 4.º e 7.º). A diretiva estipula que incumbe aos Estados-Membros determinar os limites individuais de cada porto e decidir sobre a aplicação da diretiva nas zonas adjacentes, se estas tiverem um impacto sobre a segurança do referido porto.

Assim, para garantir uma adoção equilibrada de medidas pertinentes em conformidade com o princípio da proporcionalidade, os legisladores usufruíram da possibilidade e da opção prevista no artigo 2.º, n.º 4, nos termos do qual se o perímetro de uma instalação portuária, na aceção do Regulamento (CE) n.º 725/2004, tiver sido definido como abrangendo efetivamente o porto, as disposições pertinentes do regulamento prevalecem sobre as da diretiva.

Esta disposição foi profusamente aproveitada pelos Estados-Membros nos portos que dispõem de apenas uma instalação portuária na aceção do regulamento. Com base na avaliação de segurança do porto, o perímetro do porto tem muitas vezes (mas nem sempre) sido definido como coincidindo com o da instalação portuária. Assim, dos 1087 portos que incluem uma ou mais instalações portuárias objeto de um plano de segurança aprovado nos termos do regulamento, considera-se que 405 estão abrangidos pelo disposto no artigo 2.º, n.º 4, da diretiva, ou seja, 37,2 % dos portos da União Europeia. Foi esse o caso, mais especificamente, nos Estados-Membros que dispõem de pequenos portos ao longo da sua costa e ilhas⁹.

5.2. Conhecimento da ameaça e sensibilização dos agentes

O trabalho realizado durante a avaliação permite identificar os bens e infraestruturas que devem ser protegidos contra as ameaças e os riscos que pesam sobre a atividade portuária. A fase seguinte consiste em conceber e aplicar medidas adequadas, que possam obviar os riscos, em cada um dos três níveis de risco identificados (normal, crescente, elevado), mediante a aplicação de procedimentos específicos e o recurso a equipamentos técnicos adequados às especificidades dos portos e que permitam dar uma resposta adequada à vulnerabilidade potencial das infraestruturas.

A diretiva abriu a possibilidade de criar comités de segurança portuária encarregados de formular recomendações práticas (9.º considerando). Nos Estados-Membros que criaram este tipo de estrutura, a mesma é geralmente composta por representantes locais das administrações responsáveis por missões de segurança (polícia, guarda costeira, serviços marítimos, alfândegas, etc.) e, na maioria dos casos, por operadores privados que prosseguem

⁹ Os portos com uma única instalação portuária representam uma grande parte dos portos da Finlândia (65/78, ou seja, 83 %), da Suécia (131/162, ou seja, 81 %), da Grécia (82/119, ou seja, 69 %), do Reino Unido (119/175, ou seja, 68 %) e da Dinamarca (51/82, ou seja, 62 %).

atividades nos portos. Os indispensáveis intercâmbios de informação encontram, por conseguinte, um fórum adequado para garantir a divulgação do conhecimento da ameaça, promovendo assim a sensibilização de todos os interessados.

A maior sensibilização para a proteção dos portos contribui para a política geral de segurança, que é importante dar a conhecer a todo o pessoal portuário (ou seja, não apenas ao pessoal das empresas portuárias, mas também das empresas externas que participam na atividade portuária) e aos diferentes utilizadores do porto. As ações de sensibilização são trunfos para garantir uma divulgação eficaz e uma pedagogia adequada do cumprimento das medidas de segurança. É importante considerar as medidas de segurança como meios de promoção e de desenvolvimento da atividade económica do porto.

5.3. Controlo e vigilância dos planos de segurança portuária

Nos termos do artigo 13.º da diretiva, os Estados-Membros devem efetuar um controlo que lhes permita realizar a vigilância adequada e periódica dos planos de segurança dos portos e da sua aplicação. Trata-se de um aspeto crucial que ainda não logrou concretizar-se de forma adequada em todos os Estados-Membros, devido principalmente à discrepância entre os objetivos fixados e os recursos necessários à realização desses controlos.

Os Estados-Membros desenvolveram o seu próprio sistema de vigilância em função da organização interna e dos recursos humanos disponíveis. Este papel de controlo foi atribuído quer às administrações centrais, quer às administrações locais, quer ainda a equipas multidisciplinares que envolvem diversos organismos administrativos (departamentos dos transportes, polícia, autoridades alfandegárias, capitánias, etc.). As auditorias têm por objetivo verificar que os planos são conformes com as regras e disposições estabelecidas no anexo II da diretiva, que as medidas de segurança efetivamente aplicadas nos portos correspondem às exigências dos planos e que estes são corretamente executados.

Estas tarefas são realizadas de acordo com um programa de trabalhos definido periodicamente. Sempre que é detetado um problema, é apresentada uma proposta de retificação. Com base no relatório transmitido à administração competente, pode haver necessidade de uma nova avaliação da segurança do porto ou de uma atualização do plano. Um motivo importante de preocupação para os inspetores é verificar a coordenação efetiva entre as medidas tomadas a nível das instalações portuárias e as previstas a nível do porto. O acompanhamento das medidas corretivas é assegurado através de auditorias periódicas.

Os relatórios de auditoria e de inspeção da Comissão servem de base às autoridades nacionais para prestarem aconselhamento e assistência às autoridades competentes dos portos, com vista a corrigir as deficiências detetadas. Esta prática deve ser incentivada e desenvolvida. No entanto, como já foi referido, alguns Estados-Membros ainda não preveem de forma sistemática essa verificação do cumprimento numa base regular e adequada. É importante dispor o mais rapidamente possível de meios humanos e financeiros para desenvolver estas atividades de supervisão. No futuro, será prestada maior atenção a este aspeto; os atuais

sistemas de monitorização dos planos de segurança portuária num certo número de Estados-Membros continuam a carecer de melhoramento.

6. CONCLUSÃO

O trabalho de avaliação da aplicação da Diretiva 2005/65/CE revela que, embora tenham ocorrido progressos significativos, as medidas de segurança necessárias para aplicar o conjunto das disposições dos anexos I e II da diretiva carecem de melhoramento nalguns Estados-Membros.

O nível de coordenação de segurança entre as autoridades locais, os operadores portuários e as autoridades públicas responsáveis pela aplicação da lei continuou a aumentar nos portos europeus. A ação combinada da aplicação do regulamento e da diretiva permitiu criar um quadro credível para prevenir os atentados contra a segurança dos portos e obter uma proteção adequada dos navios nos portos e das atividades comerciais portuárias. Embora o impacto dessas medidas seja difícil de avaliar no que toca a impedir atos terroristas, as autoridades portuárias estão de acordo quanto aos resultados obtidos no que respeita aos atos de contrabando, ao roubo e aos comportamentos hostis, que registam uma significativa descida. Além disso, a implementação de medidas de segurança conduziu com frequência a rever a organização dos portos, nomeadamente ao nível do transporte e do armazenamento de mercadorias, do controlo dos acessos às diferentes áreas do porto ou da definição das zonas de acesso reservado no âmbito das zonas operacionais portuárias. Estas medidas revelaram-se muito importantes para tornar as atividades portuárias mais eficientes em termos de segurança e proteção de pessoas, mercadorias e navios no porto, num ambiente altamente competitivo.

O grande número de inspeções de segurança nos portos contribuiu também significativamente para este elevado nível de segurança portuária; as conclusões são objeto de intercâmbio entre os Estados-Membros através do Comité MARSEC, fomentando-se o intercâmbio de boas práticas.

Tal como recordado pela Comissão na sua Comunicação de 23 de maio de 2013 (*«Portos: um motor para o crescimento»*)¹⁰, a União Europeia depende em muito larga medida dos portos marítimos para as trocas comerciais com o resto do mundo e também no âmbito do mercado interno. A segurança dos portos e das áreas limítrofes é essencial para garantir a segurança global do transporte marítimo. As condições da segurança portuária exigem um elevado grau de vigilância por parte dos Estados-Membros e a preparação de todas as partes implicadas para garantir um nível de segurança elevado, comum a todos os portos europeus. Por esta razão, todos os agentes interessados devem continuar a trabalhar no sentido do aperfeiçoamento permanente dos dispositivos de prevenção, proteção e reação face a novas ameaças. Para o efeito, os sistemas de segurança das instalações portuárias e dos portos devem completar-se de modo perfeito. A criação de relações eficazes entre os portos, as instalações portuárias e os navios que os utilizam continua a colocar desafio considerável aos operadores e às administrações.

¹⁰ COM(2013)295 final

A conjugação de um regulamento com uma diretiva constitui um elemento-chave para garantir a segurança dos portos, contribuindo assim diretamente para a consecução dos objetivos da União da Segurança. A diretiva constitui um bom exemplo da forma como uma infraestrutura heterogénea complexa pode ser assegurada através de avaliações individuais e planos correspondentes, com base numa abordagem comum e graças à promoção da coordenação e da comunicação entre as várias inúmeras partes interessadas envolvidas. A apresentação de planos incluindo medidas previstas para três níveis de segurança diferentes corresponde às necessidades operacionais e de segurança, num espírito de plena flexibilidade.

A Comissão considera que este sistema está a corresponder às expectativas e que a Diretiva 2005/65 relativa ao reforço da segurança nos portos não precisa de ser alterada presentemente.

Nos próximos meses, os Estados-Membros deverão reexaminar as avaliações e os planos de segurança portuária em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva, que prevê que essa revisão seja efetuada, no mínimo, de cinco em cinco anos. Para o efeito, a Comissão considera que a metodologia desenvolvida no estudo TAPS II poderá ser útil, se for caso disso, para reformular o perímetro dos portos, nomeadamente no que respeita à necessidade de ter devidamente em conta as superfícies aquáticas destes portos.

Além disso, o programa de trabalho plurianual da Comissão continuará a incluir avaliações exaustivas das medidas de segurança portuária. Por exemplo, a adoção e a aplicação de procedimentos no âmbito dos planos de segurança portuária a aplicar aos passageiros e aos veículos a carregar a bordo de navios RO-RO (que são, por natureza, particularmente vulneráveis) continuarão a ser objeto de exame e acompanhamento suplementares por parte dos serviços de inspeção da Comissão. Do mesmo modo, no caso dos serviços de transporte marítimo internacional, será prosseguida a abordagem dos controlos de ambos os lados da rota, a fim de verificar e garantir a cooperação dos Estados-Membros em causa nas avaliações da segurança dos portos.

Finalmente, a Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de melhorar a aplicação da diretiva, de modo a alcançar o objetivo comum do reforço da proteção dos portos da União Europeia, em benefício de todos os utilizadores das infraestruturas portuárias, dos utilizadores dos meios de transporte, da economia do transporte marítimo e da sociedade em geral. A Comissão prosseguirá o seu exercício de controlo da aplicação da diretiva e continuará a intentar ações judiciais sempre que necessário.