

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów

COM(2013) 296 final – 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Sprawozdawca generalny: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 19 czerwca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 czerwca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów

COM(2013) 296 final – 2013/0157 (COD).

Dnia 21 maja 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił powierzyć przygotowanie jego prac w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 491. sesji plenarnej w dniach 10–11 lipca 2013 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Jana SIMONSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 81 do 2 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia połączenie podejścia opartego na „prawie miękkim” z legislacją, stosowaną w wypadkach, w których nie ma innego rozwiązania.

1.2 Komitet popiera podejście Komisji polegające na tym, by wnioski dotyczyły wszystkich 319 portów TEN-T, przy czym państwa członkowskie mają możliwość podjęcia decyzji o stosowaniu przepisów rozporządzenia również w odniesieniu do innych portów.

1.3 Komitet popiera propozycję Komisji, by transport pasażerski i usługi przeładunkowe zostały wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia, zważywszy że obecnie ma ono niewielki skutek w tych dziedzinach. Niemniej jeśli chodzi o wdrożenie, Komitet zaleca, by szczególną uwagę zwrócić na cumowanie, pilotaż i holowanie, mając na względzie odmienne oddziaływanie tych usług, tak by mogły one być świadczone w sposób niezależny i bez nacisku handlowego, który mógłby wpłynąć niekorzystnie na bezpieczeństwo, ochronę i środowisko społeczności portowej oraz ogółu społeczeństwa.

1.4 Komitet z zadowoleniem odnotowuje, że rozporządzenie zawiera przepisy w zakresie ochrony praw pracowników, zastanawia się jednak, dlaczego stosowanie dyrektywy 2001/23/WE jest fakultatywne. Jeśli chodzi o aspekty społeczne, które należy uwzględnić w zamówieniach publicznych i umowach koncesji, odsyła do swojej opinii w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych z 26 kwietnia 2012 r.⁽¹⁾ Ostatnio spełnione zostało także wyrażane od dawna życzenie Komitetu, by wprowadzono niezależny dialog społeczny w sektorze portowym.

1.5 Komitet popiera zasadniczy cel Komisji, którym jest zwiększenie przejrzystości finansowej w sektorze portowym, ponieważ dzięki temu szybciej będą dostępne informacje na temat ewentualnej pomocy państwa.

1.6 Wskutek wyszczególnienia całego szeregu kryteriów i w związku z przyznaniem Komisji uprawnień przekazanych, praktycznie zniesiono swobodę handlową, jaką podmiot zarządzający portem dysponuje w zakresie ustalania opłat portowych. W punkcie 5.5 zaproponowano rozwiązanie tego problemu.

1.7 Komitet jest zdania, że określony w art. 17 niezależny organ nadzorujący, który powinien nadzorować stosowanie rozporządzenia, jest zbędny. Wystarcza prawo swobody przedsiębiorczości, a w wypadkach, w których tak nie jest, należy przyjąć konkretne środki prawne.

1.8 Komisja pragnie ocenić rozporządzenie nie później niż trzy lata po jego wejściu w życie i przedstawić ewentualne nowe środki. Komitet uważa ten okres za zbyt krótki i proponuje, by nie później niż trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia przeprowadzić ocenę śródkresową obejmującą zwykle uwagi, a dopiero najpóźniej po sześciu latach dokonać ostatecznej oceny zawierającej konkluzje.

2. Wstęp

2.1 Do trzech razy sztuka! Po raz trzeci Komisja przedstawia wnioski dotyczące portów morskich Unii, czyniąc to tym razem z nowego punktu widzenia i w inny sposób.

⁽¹⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 84.

2.2 Nowością jest włączenie 319 portów morskich do trans-europejskiej sieci transportowej (TEN-T) i do instrumentu „Łącząc Europę” z myślą o ulepszeniu portów morskich i ich połączeń z lądem. Tym samym te porty morskie mają teraz, z definicji, znaczenie europejskie, lecz także stały się, przynajmniej potencjalnie, swoimi wzajemnymi konkurentami.

2.3 Niewiążące środki z przeszłości nie odniosły praktycznie żadnych skutków w zakresie sprawiedliwego dostępu do rynku i w zakresie przejrzystości. Dlatego obecnie Komisja proponuje, obok szeregu działań, wiążący środek – rozporządzenie – w odniesieniu do dwóch wspomnianych wyżej kwestii, aby porty UE stały się motorem wzrostu i transportu multimodalnego.

3. Dokumenty Komisji

3.1 Po długich i szczegółowych konsultacjach, opisanych w ocenie skutków, Komisja w komunikacie „Porty: motor wzrostu” zaproponowała zestaw ośmiu dodatkowych, tzw. miękkich działań, które zdaniem Komitetu są konieczne do tego, by w nadchodzących latach rozwinąć możliwości 319 portów, z których 83 należą do sieci bazowej TEN-T.

3.2 Komisja stwierdza, że podstawową zasadą strategii UE jest unikanie zbędnych interwencji w portach osiągających dobre wyniki, jednak należy wesprzeć porty pozostające w tyle pod względem wyników, czyniąc to poprzez wdrażanie sprawdzonych rozwiązań i właściwe podejście do zarządzania, a jednocześnie respektując różnorodność i specyficzne uwarunkowania poszczególnych portów.

3.3 Działalność portów przyczynia się bezpośrednio do zwiększenia zatrudnienia. Aktualnie 2 200 operatorów portów zatrudnia 110 000 dokerów portowych, podczas gdy porty w 22 nadmorskich państwach członkowskich bezpośrednio lub pośrednio oferują pracę ok. 3 mln pracowników. Stanowią one istotne źródło dochodów podatkowych dla władz.

3.4 We wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów wyraźnie stosuje się zasadę swobody świadczenia do wszystkich form usług we wszystkich portach TEN-T.

3.5 Część poświęcona dostępowi do rynku (rozdz. II) i środki przejściowe (art. 24) projektu rozporządzenia nie mają jednak zastosowania do transportu pasażerskiego i usług przeładunkowych.

3.6 Podmiotowi zarządzającemu portem pozostawia się swobodę nakładania wymogów dotyczących jakości i dostępności na dostawców usług portowych, przy czym podmiot ten może ze względu na brak miejsca ograniczyć liczbę dostawców konkretnej usługi, o ile zostanie to wyraźnie stwierdzone w planie rozwoju portu lub w wypadku gdy na operatora nałożono obowiązek świadczenia usługi publicznej, co zostało jasno określone i podane do wiadomości publicznej.

3.7 Komisja stwierdza, że prawa pracowników powinny być chronione, a państwa członkowskie powinny mieć możliwość

dalszego wzmocnienia tych praw w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa i odpowiednich osób pracujących dla starego przedsiębiorstwa.

3.8 We wniosku przewiduje się, że stosunki finansowe między podmiotami zarządzającymi portami a władzami muszą być przejrzyste, zwłaszcza jeśli podmiot zarządzający portem otrzymuje pieniądze publiczne.

3.9 Podmioty zarządzające portem mogą w niezależny sposób i zgodnie z własną strategią handlowo-inwestycyjną określać opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej, przy czym opłaty te mogą być zróżnicowane w zależności od części korzystania z portu i/lub w celu promowania bardziej efektywnego wykorzystania infrastruktury portowej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu bądź wysokiego poziomu efektywności środowiskowej, efektywności energetycznej lub niskoemisyjności operacji transportowych.

3.10 Zgodnie z wnioskiem, w każdym państwie członkowskim musi istnieć niezależny krajowy organ, który będzie monitorować i nadzorować stosowanie omawianego rozporządzenia.

3.11 Organ ten musi być prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek podmiotu zarządzającego portem i dostawców usług portowych. Rozpatruje on skargi, ma prawo wymagać od podmiotów zarządzających portami, dostawców usług portowych i użytkowników portu przekazywania informacji, które uzna za niezbędne dla zapewnienia właściwego nadzoru, oraz podejmuje wiążące decyzje, od których można się odwołać tylko do organu wymiaru sprawiedliwości.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest zdania, że Komisja, publikując komunikat, ocenę skutków i wniosek dotyczący rozporządzenia, zrobiła krok w kierunku otwarcia dostępu rynkowego do usług portowych oraz zwiększenia przejrzystości finansowej portów. Komitet wskazuje na znaczenie poprawy jakości usług i zwiększenia inwestycji w portach, co jest konieczne dla właściwego funkcjonowania rynku. Zwraca się także należną uwagę na bezpieczeństwo, ochronę, środowisko i koordynującą funkcję Unii.

4.2 Opublikowane wnioski obejmują zarazem podejście oparte na „prawie miękkim”, osiem obszarów działań, przedstawionych w komunikacie, oraz podejście wiążące w postaci wniosku dotyczącego rozporządzenia. Komitet w ogólności uważa, że tam, gdzie to możliwe, należy działać w oparciu o „prawo miękkie”, zaś tam, gdzie nie da się inaczej, w oparciu o ustawodawstwo. Ten pogląd Komitet wyraził już wcześniej w swej opinii w sprawie europejskiej polityki portowej⁽²⁾.

4.3 Proponowane rozporządzenie dotyczy wszystkich 319 portów TEN-T, ponieważ ze względu na swój charakter odgrywają one znaczącą rolę w ramach europejskiego systemu transportowego. Państwa członkowskie mogą jednak zdecydować o stosowaniu rozporządzenia również do innych portów. Komitet popiera to pragmatyczne jego zdaniem podejście Komisji.

(²) Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 45.

4.4 Komitet stwierdza, że usługi przeładunkowe i terminale pasażerskie zostały wyłączone z zakresu stosowania przepisów rozporządzenia dotyczących dostępu do rynku i z zakresu jego środków przejściowych (art. 11). Komisja uzasadnia tę decyzję w ten sposób, że usługi przeładunkowe i transport pasażerski (o ile chodzi tu o rejsy pasażerskie) organizowane są najczęściej w drodze koncesji, podczas gdy promowy transport pasażerski podlega zwykle obowiązkowi świadczenia usługi publicznej. Komitet może się zgodzić z tą argumentacją.

4.5 Zasada swobody świadczenia usług w portach morskich ma w rozporządzeniu podstawowe znaczenie. Przewiduje się w nim cztery możliwości ograniczenia tej swobody, tj.:

- zastosowanie minimalnych wymogów dotyczących świadczenia usług portowych,
- ograniczenia liczby dostawców usług portowych,
- obowiązki świadczenia usługi publicznej,
- operator wewnętrzny.

Komitet aprobuje takie podejście do stosowania zasady swobodnego świadczenia usług, w powiązaniu z możliwością wprowadzenia pewnych specyficznych ograniczeń, dostosowanych do konkretnych portów morskich. Niemniej jeśli chodzi o wdrożenie, zaleca, by szczególną uwagę zwrócić na cumowanie, pilotaż i holowanie, mając na względzie odmienne oddziaływanie tych usług, tak by mogły one być świadczone w sposób niezależny i bez nacisku handlowego, który mógłby wpłynąć niekorzystnie na bezpieczeństwo, ochronę i środowisko społeczności portowej oraz ogółu społeczeństwa.

4.5.1 Nie jest jasne, dlaczego pojęcie „operatora wewnętrznego” (art. 9) jest powiązane tylko z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Mogą przecież istnieć powody czysto komercyjne, takie jak zapewnienie ciągłości i dostępności danej usługi, by podmiot zarządzający portem chciał sam świadczyć określoną usługę, zarazem zaś usługa ta wcale nie będzie wyraźnie uznana za usługę publiczną ani też niedobór lub zastrzeżone użytkowanie gruntu nie będą prowadziły do ograniczenia liczby dostawców. Tę ostatnią możliwość także należy uwzględnić.

4.6 Komitet wyraża zadowolenie, że w tekście rozporządzenia zawarto artykuł 10, mający na celu zapewnienie ochrony praw pracowników w portach. Zastanawia się jednak, dlaczego stosowanie dyrektywy 2001/23/WE jest fakultatywne. Jeśli chodzi o aspekty społeczne, które należy uwzględnić w zamówieniach publicznych i umowach koncesji, odsyła do swojej opinii w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych z dnia 26 kwietnia 2012 r. ⁽³⁾

4.7 Komisja ujęła w rozporządzeniu szereg artykułów (art. 12 i nn.), które powinny sprzyjać większej przejrzystości i autonomii finansowej. Organy portowe muszą m.in. udzielać informacji na temat otrzymanej pomocy państwa i prowadzić dla niej odrębną rachunkowość w przypadku, gdy podmiot zarządzający portem świadczy usługę portową samodzielnie. Komitet jest zwolennikiem jak największej przejrzystości i popiera propozycje w tym zakresie.

4.8 Komitet jest zdania, że określony w art. 17 niezależny organ nadzorujący, który powinien nadzorować stosowanie rozporządzenia, jest zbędny, gdyż nie jest potrzebny, a zatem propozycja ta właśnie przeciwstawia się dążności portów, rozwijających się jako podmioty handlowe, do zapewniania jakości odpowiadającej potrzebom rynku. Obecne krajowe i europejskie prawo konkurencji jest wystarczające, a w wypadkach, w których tak nie jest, Komisja powinna podejmować konkretne działania dostosowane do danego państwa członkowskiego.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Potrzebę ustanowienia sektorowego dialogu społecznego w portach uwydatnia fakt, że jak się szacuje, w roku 2030 porty będą potrzebowały o 15 % więcej niż obecnie dokerów portowych. Jednym z najważniejszych warunków sprawnego funkcjonowania portów jest według Komitetu dobry klimat społeczny i gotowość wszystkich zainteresowanych do rozmów.

5.2 Dlatego też Komitet wyraża zadowolenie, że 19 czerwca 2013 r. powołano komitet ds. dialogu społecznego UE, w ramach którego partnerzy społeczni będą w niezależny sposób zajmować się m.in. warunkami pracy.

5.3 Komitet popiera propozycję, by opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej były określane na podstawie konsultacji z użytkownikami danego portu. Zdaniem Komitetu ten sposób określania opłat za korzystanie z infrastruktury portowej jest przejrzysty.

5.4 Według Komitetu zaletą rozporządzenia jest to, że organy portowe muszą udzielać informacji na temat otrzymanej pomocy państwa i na temat sposobu, w jaki środki te są odzwierciedlane w ich kosztach. Dzięki temu wcześniej będą dostępne informacje o pomocy państwa, co przyczyni się do większej przejrzystości finansowej.

5.5 Swoboda handlowa podmiotu zarządzającego portem w zakresie określania opłat portowych (art. 14 ust. 1–3), a więc aspekt, na którym szczególnie Komitetowi zależy, została praktycznie wyeliminowana w kolejnych ustępach, w których wyszczególnia się cały szereg kryteriów i przyznaje się Komisji uprawnienia przekazane. Swoboda ta jednak zostanie zachowana, jeśli skreśli się te ustępy i doda tylko słowa „i konkurencji” na końcu ust. 3, a więc po słowach: „zgodnie z zasadami pomocy państwa”.

5.6 Komisja proponuje, że nie później niż trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia przedstawi sprawozdanie na temat skutków tego aktu prawnego. Komitet uważa, że sprawozdanie to należy traktować jako śródkresowe, gdyż termin jest zbyt krótki, aby już wtedy można było ostatecznie ocenić rozporządzenie. Po 6 latach ocena taka byłaby wiarygodna.

⁽³⁾ Dz.U C 191 z 29.6.2012, s. 84.

5.7 Ponadto Komitet powtarza, że należy podjąć dalsze kroki, aby zapewnić uczciwą konkurencję między portami UE a portami w krajach sąsiednich nienależących do UE.

Bruksela, 11 lipca 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
