



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2013
COM(2013) 295 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Porty: motor wzrostu

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Wyzwania.....	3
3.	Strategia.....	6
3.1.	Łączenie portów z siecią transeuropejską.....	6
3.2.	Modernizacja usług portowych.....	8
3.3.	Przyciąganie inwestycji do portów	10
3.4.	Promowanie dialogu społecznego.....	11
3.5.	Zwiększenie proekologicznej orientacji portów	13
3.6.	Wspieranie innowacji.....	13
4.	Podsumowanie	14

KOMUNIKAT KOMISJI

Porty: motor wzrostu

1. WPROWADZENIE

Wymiana handlowa między Unią a resztą świata oraz w ramach rynku wewnętrznego jest w wysokim stopniu uzależniona od portów morskich. 74 % towarów przywożonych do Unii i wywożonych z niej oraz 37 % wymiany towarowej w ramach Unii przechodzi przez porty morskie. Porty zapewniają ciągłość terytorialną Unii, obsługując regionalne i lokalne połączenia morskie z obszarami peryferyjnymi i wyspiarskimi. Stanowią one węzły, wokół których można organizować multimodalne przepływy logistyczne w ramach sieci transeuropejskiej, wykorzystując żeglugę morską bliskiego zasięgu, połączenia kolejowe i śródlądowe, aby zmniejszyć ruch na drogach oraz obniżyć zużycie energii.

W białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. oraz Akcie o jednolitym rynku II podkreśla się konieczność istnienia właściwej sieci połączeń z infrastrukturą portową, efektywnych i niezawodnych usług portowych oraz przejrzystych mechanizmów finansowania portów. Dostępność odpowiedniej infrastruktury portowej, świadczenie usług portowych na dobrym poziomie oraz równe warunki działania mają kluczowe znaczenie dla zachowania konkurencyjności Unii na rynkach globalnych, zwiększenia jej potencjału wzrostowego i stworzenia bardziej zrównoważonego i integracyjnego systemu transportu w UE, który wzmocniłby rynek wewnętrzny.

W obliczu wyzwania, jakim jest w pełni zintegrowana sieć transportowa, unijny system portowy boryka się z brakiem wydajności wynikającym z przyczyn strukturalnych. Aby dostosować infrastrukturę i obiekty portowe do nowych potrzeb w zakresie transportu i logistyki oraz poradzić sobie ze wzrostem wielkości przewozów towarowych w ciągu kolejnej dekady w okresie ograniczonego finansowania publicznego, potrzebne są inwestycje. Brak działań doprowadzi do utraty szansy, jaką jest zwiększenie możliwości stojących przed operatorami i przewoźnikami oraz wygenerowanie wzrostu i stworzenie miejsc pracy w obszarach przybrzeżnych i w całej Unii.

W niniejszym komunikacie dokonano przeglądu europejskiej polityki portowej oraz omówiono dotychczasowe postępy. Dokument ten towarzyszy wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów. Wskazano w nim ósmy dodatkowy zestaw działań na szczeblu UE, których podjęcie jest niezbędne, aby jeszcze bardziej uwolnić potencjał portów. W tej zmienionej formie europejska polityka portowa obejmuje porty morskie transeuropejskiej sieci transportowej, na które przypada 96 % towarów i 93 % pasażerów przechodzących przez unijne porty.

2. WYZWANIA

W swoim komunikacie w sprawie europejskiej polityki portowej z 2007 r.¹ Komisja wskazała główne przyczyny trudności, z jakimi boryka się sektor portowy. Dotyczą one zagrożeń dla wydajności portów i połączeń z ich zapleczem, konieczności zmodernizowania portów z zachowaniem norm ochrony środowiska, braku przejrzystości w korzystaniu z finansowania publicznego, ograniczeń w dostępie do rynku oraz kwestii organizacji pracy w portach.

¹ COM(2007) 616.

Celem podejścia przyjętego w 2007 r. było rozwiązanie tych problemów za pomocą instrumentów horyzontalnych i miękkich środków dotyczących dostępu do rynku usług portowych i przejrzystości finansowej. Od tego czasu poczyniono pewne postępy i doszło do szeregu zmian, w szczególności:

- W 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania koncesji². Wniosek ten dotyczy umów koncesyjnych udzielanych w portach, choć pominięto w nim niektóre formy udzielania umów, takie jak dzierżawa gruntów.
- Komisja zaproponowała nowe wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci (TEN-T)³ oraz instrument „Łącząc Europę” (CEF)⁴, które stanowią wspólny instrument planowania służący lepszemu ukierunkowaniu inwestycji, przy jednoczesnym poszerzeniu możliwości uzyskania unijnego wsparcia finansowego.
- W kontekście europejskiego semestru kryzys gospodarczy skłonił niektóre państwa członkowskie do wdrożenia reform sektora portowego. Zakres i efektywność tych reform różnią się, a ich kształt zależał w głównej mierze od konieczności przeprowadzenia konsolidacji budżetowej.
- Trybunał Obrachunkowy uznał w 2012 r., że fundusze strukturalne zainwestowane w unijne obiekty portowe przynoszą ograniczoną wartość dodaną, jeżeli nie są one – jako węzły multimodalne – powiązane z transeuropejskimi, krajowymi i regionalnymi sieciami transportowymi.

Miękkie środki zaproponowane w 2007 r. w kwestii uczciwego dostępu do rynku oraz przejrzystości odniosły najwyraźniej niewielki lub zerowy skutek. Brak równych warunków działania w ramach sektora oraz podjęte w międzyczasie interwencje na szczeblu krajowym grożą paradoksalnie dalszą fragmentacją rynku wewnętrznego. W efekcie większość z problemów wskazanych w 2007 r. pozostaje dziś aktualna. Unijne porty nie przyjęły jeszcze na siebie w pełni roli promotora wzrostu i multimodalności.

Różnice w wydajności poszczególnych portów wynikające z przyczyn strukturalnych

Porty stanowią główną bramę do sieci transeuropejskiej. We wszystkich regionach nadmorskich UE potrzebne są porty, które zgodnie z normami międzynarodowymi uznać można za dobrze rozwinięte i efektywne. Podczas gdy niektóre europejskie porty należą do najwydajniejszych na świecie, inne wciąż nie spełniają oczekiwań lub niedomagają z przyczyn strukturalnych⁵. Porty te ograniczają możliwości rozwoju gospodarczego obsługiwanych przez siebie regionów i całej Unii. Te różnice w wydajności wynikające z przyczyn strukturalnych zawężają możliwości dostępne unijnych i międzynarodowych operatorom morskim i logistycznym. W chwili obecnej 20 % towarów trafiających do Europy drogą morską przechodzi przez zaledwie trzy porty. Porty o wysokiej wydajności nie są w stanie optymalnie rozwinąć swoich połączeń morskich z pozostałymi portami UE, co zwiększa zagrożenie powstawania zatorów na ich zapleczu, w szczególności na szlakach drogowych, ze szkodą dla mieszkańców. Te rozbieżności strukturalne zagrażają rozwojowi żeglugi morskiej bliskiego zasięgu jako alternatywy dla nasyconych szlaków drogowych.

W 2011 r. porty UE obsłużyły 3,7 mld ton. Zgodnie z najnowszymi prognozami opartymi na scenariuszu niskiego wzrostu, szacuje się, że wielkość ta wzrośnie o 50 % do 2030 r.⁶. Aby

² COM(2011) 897.

³ COM(2011) 650.

⁴ COM(2011) 665.

⁵ SWD(2013)181

⁶ SWD(2013)181

poradzić sobie z takim wzrostem, potrzebne będą wszystkie porty w ramach sieci transeuropejskiej.

Konieczność przystosowania portów do nowych wymogów

Istniejące problemy dodatkowo komplikuje fakt, że przedmiotowy sektor jest w stanie permanentnych zmian, co może sprawić, że istniejąca infrastruktura portowa stanie się przestarzała lub wymagać będzie dogłębnej modernizacji. Zmiany te obejmują:

- zwiększenie rozmiarów i złożoności floty, w szczególności kontenerowce klasy ULCS, nowe rodzaje promów typu „ro-ro” i gazowce. Na przykład czołowa europejska linia żeglugi morskiej zamówiła na 2015 r. 20 statków o pojemności 18 000 ekwiwalentu kontenera dwudziestostopowego (TEU). Wielkość ta odpowiada nieprzerwanemu łańcuchowi samochodów ciężarowych z Rotterdamu do Paryża;
- zaostrzenie wymogów w zakresie efektywności środowiskowej i paliwa alternatywne (np. ang. „cold ironing”⁷ oraz LNG). Inicjatywa Komisji „Czysta energia dla transportu” oraz wnioski dotyczący dyrektywy w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych⁸ zobowiązują wszystkie porty morskie sieci bazowej TEN-T do posiadania punktów tankowania LNG zgodnie ze wspólnymi normami technicznymi do 2020 r.;
- zwiększenie zapotrzebowania na usługi o wartości dodanej w obszarze portu związane z trendami w szybko rozwijającym się przemyśle rejsów wycieczkowych oraz w zakresie systemów logistyki i dystrybucji; oraz
- znaczące zmiany w handlu energetycznym, z przeniesieniem ciężaru z ropy i produktów rafinowanych na gaz; zapotrzebowanie na znaczną liczbę instalacji gazowych w portach; możliwości w zakresie przewozu i składowania określonych ilości suchej biomasy i CO₂.

Zmiany te wywierają presję na infrastrukturę i inwestycje, w tym rozbudowę miejsc postojów, nabrzeży, śluz, pogłębienie basenów i kanałów oraz zmianę ich konfiguracji, tak aby umożliwić manewrowanie większym jednostkom. Porty wymagają nowych obiektów, takich jak suwnice, nowych terminali pasażerskich, nowych procedur operacyjnych oraz dobrej koordynacji – w wymiarze sekwencyjnym lub równoległym – poszczególnych usług świadczonych przez podmioty portowe wewnątrz portów i poza nimi w kontekście logistyki „door-to-door”. Ponadto porty to kluczowe obiekty infrastrukturalne, świadczące usługi dla całej gospodarki, oraz potencjalna furtka dla nielegalnego handlu narkotykami, bronią, towarami podrobionymi, a nawet materiałami CBRN⁹. Konieczny będzie stały i odpowiedni nadzór nad kwestiami ochrony¹⁰. Ogólnie, aby sprostać wszystkim wyzwaniom związanym z technologią, przemysłem, bezpieczeństwem, ochroną, środowiskiem i zmianami klimatu, porty będą musiały dokonywać inwestycji.

Wyzwanie na szczęblu europejskim

Unijne porty – w szczególności porty sieci transeuropejskiej – obsługują zaplecze oraz strefę zasięgu, które wykraczają poza granice ich lokalnego terytorium i kraju. Mają one kluczowe znaczenie dla funkcjonowania Unii Europejskiej: z każdych dwóch ton przeładowywanych w

⁷ Wykorzystanie zasilania z lądu przez statki zawijające do portu.

⁸ COM(2013)17 i COM(2013)18

⁹ Tj. chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi.

¹⁰ Zgodnie z przepisami dyrektywy 2005/65/WE i rozporządzenia (WE) nr 725/2004, Komisja – we współpracy z państwami członkowskimi – przeprowadza inspekcje, których celem jest monitorowanie stosowania odpowiednich środków ochrony w portach UE.

portach mniej więcej jedna tona jest nadawana, drogą morską lub lądową, z lub do państwa członkowskiego innego niż państwo portu, przez który przechodzą towary¹¹. Sieć transeuropejska jest jedynie tak silna, jak jej najsłabsze ogniwo, dlatego też wszystkie porty muszą funkcjonować sprawnie. Brak uczciwych równych warunków działania zapewniających zgodność z zasadami rynku wewnętrznego w sektorze portowym leży u podstaw różnic w wydajności między poszczególnymi portami wynikających z przyczyn strukturalnych.

Ważną cechą europejskiego systemu portów jest różnorodność modeli zarządzania i struktur własności. W systemie tym nie ma dwóch portów działających w identyczny sposób. Europejska polityka portowa uwzględnia tę różnorodność, a jej celem nie jest narzucanie portom jednolitego modelu.

3. STRATEGIA

Po długim i szczegółowym procesie konsultacji¹² Komisja doszła do wniosku, że w ramach przeglądu polityki portowej należy przeprowadzić opisane niżej działania, aby rozwiązać kwestie, o których mowa powyżej. Unijna strategia opiera się na zasadzie, zgodnie z którą należy unikać zakłócania pracy portów, które funkcjonują prawidłowo, pomagając portom spisującym się gorzej we wdrażaniu dobrych praktyk i zdrowych zasad zarządzania, przy pełnym poszanowaniu różnorodności i uwzględnieniu szczególnych okoliczności.

3.1. Łączenie portów z siecią transeuropejską

W latach 2014-2020 nowe wytyczne TEN-T, instrument „Łącząc Europę” oraz nowe podejście oparte na instrumentach finansowych mających cele strukturalne umożliwią planowanie infrastruktury w bardziej zintegrowany sposób, spójne strategie inwestycyjne oraz efektywne finansowanie UE.

Wykorzystanie nowych instrumentów planowania TEN-T

W nowych wytycznych TEN-T wskazano multimodalną sieć bazową na podstawie obiektywnej metodyki¹³. W metodyce tej porty odgrywają istotną rolę, ponieważ wyznaczają one węzły, które połączone są multimodalnymi połączeniami bazowymi.

Wniosek TEN-T obejmuje 319 portów, z czego 83 w sieci bazowej oraz 236 w sieci kompleksowej. Nowe korytarze sieci bazowej to narzędzia, przy pomocy których rozwinięta zostanie do 2030 r. sieć bazowa; ich początek lub koniec znajduje się w portach bazowych¹⁴. Infrastruktura transportu morskiego TEN-T ma spełniać określone wymogi, w szczególności:

- połączenie portów TEN-T z liniami kolejowymi, szlakami drogowymi oraz, w miarę możliwości, szlakami żeglugi śródlądowej;
- dostępność przynajmniej jednego terminala w porcie otwartego dla wszystkich operatorów na niedyskryminacyjnych zasadach oraz z zastosowaniem przejrzystych opłat; oraz
- stosowny układ kanałów morskich, portowych dróg wodnych i ujść rzek umożliwiający połączenie z przylegającymi morzami lub zapewniający dostęp z morza do portów morskich.

¹¹ Jest to wynikiem wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz między państwem członkowskim a państwem spoza UE przechodzącej przez inne państwo członkowskie.

¹² Dodatkowe informacje na ten temat znaleźć można w ocenie skutków SWD(2013) 181

¹³ Zob.: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ Propozycje układu korytarzy przedstawiono w instrumencie „Łącząc Europę” (COM(2011) 650).

Porty bazowe TEN-T muszą także zapewniać dostępność alternatywnych czystych paliw.

Działanie 1

Uwzględnione zostaną w szczególności projekty dotyczące inwestycji wskazanych w przyszłych planach rozwoju korytarzy, które zostaną opracowane przez koordynatorów w ramach struktur korytarzy w 2014 r. zgodnie z założeniami wytycznych dotyczących rozwoju TEN-T.

W ramach systemu zarządzania korytarzami, który zostanie utworzony na kanwie wytycznych dotyczących rozwoju TEN-T, porty będą zachęcane do podejmowania roli czynnika sprawczego w zakresie intermodalności, na przykład poprzez tworzenie mechanizmów niezbędnych do dostarczenia informacji o przepływach ruchu, co pozwoli na usprawnienie organizacji logistyki intermodalnej.

Ukierunkowane finansowanie UE

Do tej pory, ze względu na brak wyraźnie określonych priorytetów i jasnych kryteriów, unijne finansowanie nie było wyraźnie ukierunkowane, a przy tym nie poświęcano wystarczającej uwagi kwestii koordynacji z infrastrukturą zapewniającą dostęp do zaplecza¹⁵.

Aby kwalifikować się do finansowania na okres 2014-2020¹⁶, porty – zgodnie z wymogami rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (CEF) – muszą przynależeć do sieci bazowej lub do autostrady morskiej łączącej dany port z siecią bazową. W rozporządzeniu tym nacisk kładzie się także na szczegółową analizę kosztów i korzyści projektów. Wreszcie wprowadza ono nowe instrumenty finansowe, tj. mechanizmy podziału ryzyka i mechanizmy wsparcia dla obligacji projektowych, które mogą być szczególnie interesujące z punktu widzenia partnerstw publiczno-prywatnych w portach.

Komisja analizuje inne elementy, na których mogłaby oprzeć finansowanie sektora portowego. Przede wszystkim Komisja ustosunkuje się do zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹⁷ i upewni się, czy stworzono lub zaplanowano efektywne połączenia ze szczeblami: europejskim, krajowym i regionalnym.

Przy przyznawaniu unijnego wsparcia, w szczególności w ramach CEF, uwzględniana będzie wartość dodana danego projektu pod kątem realizacji celów unijnej polityki transportowej, w tym w zakresie przepisów dotyczących właściwego wykorzystania ograniczonych środków publicznych oraz poszanowania kluczowych wartości jednolitego rynku.

Działanie 2

Uwaga zostanie skupiona na projektach, które wnoszą wkład w skoordynowany rozwój infrastruktury portowych, kolejowych i żeglugi śródlądowej oraz w zarządzanie nimi, a także na projektach, które zwiększają efektywność środowiskową portów i żeglugi.

¹⁵ W okresie 2007-2012 z budżetu TEN-T portom przyznano 244,6 mln EUR – ok. 4 % całkowitego budżetu dostępnego w ramach TEN-T. W ramach tej kwoty 58 % przeznaczono na rozwój przepustowości portów, 27 % na rozbudowę dostępu do zaplecza, a 15 % na technologie ekologiczne. Jeśli chodzi o finansowanie spójności, Trybunał Obrachunkowy skrytykował zwłaszcza brak koordynacji z dostępem do zaplecza.

¹⁶ Komisja przedstawiła swoje propozycje dotyczące ram finansowych 2014-2020 w czerwcu 2011 r. (COM(2011) 500). Obecnie trwają negocjacje w sprawie wieloletnich ram finansowych. Finansowanie przyznawane będzie stosownie do pul środków finansowych uzgodnionych przez władzę budżetową oraz właściwych aktów ustawodawczych.

¹⁷ Specjalne sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2012: „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?”.

Komisja przeanalizuje możliwość przedstawienia propozycji uwzględnienia kwestii takich jak: szybkie zastosowanie przepisów określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia przedstawionym wraz z niniejszym komunikatem¹⁸, jakość klimatu społecznego oraz istnienie strategii zarządzania środowiskiem w danym porcie.

Wspólnie z państwami członkowskimi Komisja zwiększy poziom dostosowania projektów transportowych finansowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do TEN-T, przyznając pierwszeństwo projektom dotyczącym dostępu do portów i połączeń z zapleczem. Uwzględnione zostaną szeroko pojęte skutki dla rozłożenia ruchu między portami. Takie samo podejście zostanie zastosowane w ramach pozostałych źródeł finansowania UE, takich jak pożyczki dostępne z EBI oraz inne unijne mechanizmy pożyczkowe.

3.2. Modernizacja usług portowych

Optymalizacja usług i operacji portowych umożliwiłaby wielu portom TEN-T przeładowanie lub przyciągnięcie większej ilości towarów i pasażerów oraz znaczące zwiększenie wydajności przy istniejącej infrastrukturze, przez co obniżono by zapotrzebowanie na środki finansowe.

Uczciwy dostęp do rynku

Jakość i efektywność usług portowych mają kluczowe znaczenie dla ogólnej wydajności portów. Całkowite koszty portu stanowią zazwyczaj¹⁹ znaczącą część całkowitych kosztów związanych z łańcuchem logistycznym. W przypadku niektórych branż w tradycyjnych portach, koszty operacji w portach i w terminalach portowych potrafią przekroczyć 30 % całkowitych kosztów logistycznych w systemie „door-to-door”. Pod względem wewnętrznego rozliczenia kosztów, opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej mieszczą się w przedziale od 5 do 10 %, usługi techniczno-morskie: od 10 do 15 %, przeładunek towaru: od 45 do 60 %, a inne opłaty i usługi pomocnicze: od 10 do 30 %. Tradycyjnie usługi portowe realizowane były na podstawie praw wyłącznych lub w ramach faktycznego monopolu o charakterze publicznym lub prywatnym. Ograniczenia swobody świadczenia usług są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest to uzasadnione obiektywnymi przesłankami, takimi jak brak przestrzeni w portach lub usługi publiczne, oraz pod warunkiem że nie prowadzą one do nadużyć i są zgodne z TFUE. W takich przypadkach jednakże dostawcy usług portowych powinni być wyznaczani zgodnie z procedurą, która zapewnia przejrzystość, równy dostęp oraz efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Proponowane rozporządzenie przedstawione wraz z niniejszym komunikatem, które będzie stosowane bez uszczerbku dla dyrektyw w sprawie udzielania koncesji i zamówień publicznych, ustanawia swobodę świadczenia usług w portach, z wyjątkiem przeładunku towarów i usług pasażerskich. W przypadku ograniczenia liczby dostawców usług portowych, dostawca wyznaczany będzie po przeprowadzeniu otwartej, przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury. Świadczenie usług portowych przez operatorów wewnętrznych, tj. przez organ portowy lub administrację portu dopuszczalne jest jedynie w sytuacji istnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej. W takich przypadkach możliwość świadczenia usług przez operatorów wewnętrznych jest ograniczona do ich własnego systemu portowego.

Sektor portowy to branża o zasięgu globalnym. UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się już w ramach umów międzynarodowych do otwarcia dostępu do rynku usług portowych

¹⁸ W szczególności przepisy obowiązujące od dnia 1 lipca 2025 r.

¹⁹ Pod tym względem istnieją głębokie różnice w zależności od portu, rodzaju branży itd. Zob.: ocena skutków SWD(2013) 181.

na sprawiedliwych warunkach i na zasadzie wzajemności. Komisja będzie monitorować sytuację, aby upewnić się, że nie doprowadzi to do utraty kontroli nad strategicznymi interesami UE i będzie propagować dostęp do rynku na zasadzie wzajemności z państwami trzecimi.

Działanie 3

W przypadku koncesji dotyczących przeładunku towarów i terminali pasażerskich Komisja zapewni, aby horyzontalne dyrektywy w sprawie udzielania koncesji (dyrektywa czeka na przyjęcie) i zamówień publicznych²⁰ były skutecznie stosowane. Powinno to dotyczyć części istniejących porozumień umownych między organami portowymi a dostawcami usług portowych oraz doprowadzić do przyznawania umów o świadczenie usługi portowej w przejrzysty i oparty na konkurencji sposób. W przypadku umów nieobjętych dyrektywami w sprawie udzielania koncesji i zamówień publicznych, potencjalne naruszenia zasad Traktatu dotyczących przejrzystości procedur i uczciwego traktowania zgodnie z wykładnią Trybunału UE będą indywidualnie analizowane przez Komisję.

Przyszłe rozporządzenie w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych, zaproponowane przez Komisję w 2012 r., służyć będzie jako dźwignia ułatwiająca negocjacje dotyczące dwustronnego dostępu do nieunijnych rynków dla podmiotów globalnych z siedzibą w UE²¹.

Nadzór nad cenami i jakością

Jeżeli dostawca usług portowych prowadzi działalność na zasadzie praw wyłącznych, istnieje ryzyko zakłócenia rynku, ze szkodą dla klientów lub konkurentów. Zwyczajowe naruszenia to na przykład: dyskryminacyjne warunki, praktyki polegające na zawyżaniu lub rażącym zaniżaniu cen lub odmowa obsługi określonych użytkowników usług portowych.

Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony wraz z niniejszym komunikatem wprowadza wspólne zasady w celu zapewnienia nadzoru ze strony niezależnego organu nad opłatami z tytułu usług portowych pobieranymi przez operatorów, którzy prowadzą działalność na podstawie praw wyłącznych i którzy nie zostali wyznaczeni w następstwie procedury, która jest przejrzysta i niedyskryminacyjna.

Ponadto działalność portu stanowiąca działalność gospodarczą podlega regułom konkurencji. Umowy, które ograniczają konkurencję i wykorzystują dominującą pozycję w rozumieniu odpowiednio art. 101 i 102 TFUE, są zabronione. Komisja i krajowe organy ds. konkurencji mogą zatem dokonywać oceny podstępowania dostawców usług portowych.

Uproszczenia administracyjne w portach

Komisja wiele razy podkreślała, że obciążenie administracyjne obniża atrakcyjność portu i wpływa na jego ogólną wydajność. Problem ten dotyczy w szczególności żeglugi morskiej bliskiego zasięgu wewnątrz UE, która musi konkurować z innymi rodzajami transportu – wolnymi od tego rodzaju kontroli. W ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw na szczeblu UE, których celem było ograniczenie biurokracji w portach, takich jak racjonalizacja formalności dokonywanych przez statek zawijający do portu obowiązująca od 19 maja 2012 r.

²⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania koncesji (COM 2011) 897 final oraz dyrektywa 2004/17/WE koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych i dyrektywa 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

²¹ COM(2012)124 final, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich

Inicjatywy te należy kontynuować i dodatkowo uzupełniać, tak aby usługi portowe były oddolne, kompleksowe i zorientowane na klienta.

Działanie 4

Komisja będzie kontynuować pracę nad następującymi inicjatywami:

- inicjatywa „Niebieski pas”, której celem jest obniżenie obciążenia administracyjnego dotyczącego unijnych towarów przewożonych statkami pływającymi między portami UE do poziomu porównywalnego z innymi rodzajami transportu, w tym poprzez dalsze uproszczenie procedur celnych. Inicjatywa ta stanowi także kluczowe działanie w ramach Aktu o jednolitym rynku II²²;***
- dalsza harmonizacja i koordynacja wdrażania dyrektywy 2010/65/UE²³ poprzez ustanowienie wytycznych w sprawie „krajowych punktów kompleksowej obsługi”, które mają wejść w życie najpóźniej do dnia 1 czerwca 2015 r.;***
- inicjatywa „e-maritime” służąca promowaniu wykorzystania informacji elektronicznych w celu obniżenia obciążenia administracyjnego i wspierania prowadzenia działalności gospodarczej; oraz***
- inicjatywa „e-Freight”, której celem jest ułatwienie wymiany informacji w ramach multimodalnych łańcuchów logistycznych, a także poprawa efektywności portów jako ważnych platform multimodalnych.***

Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony wraz z niniejszym komunikatem wprowadza nowe przepisy prawne służące wspieraniu dialogu między zainteresowanymi stronami w portach (użytkownikami, dostawcami usług, organami zarządzającymi, pracownikami) oraz wspomagające skuteczną realizację wymienionych powyżej działań.

3.3. Przyciąganie inwestycji do portów

Finansowanie infrastruktury i obiektów transportowych to jedno z kluczowych wyzwań stojących przed unijną siecią transportową w najbliższych latach. Przyciągnięcie funduszy publicznych i prywatnych wymaga prostych i jasno zdefiniowanych ram.

Przejrzyste finansowanie portów

Brak przejrzystości w finansowaniu portów ze środków publicznych prowadzi do niepewności dla inwestorów rozważających potencjalne inwestycje. Aby rozwiązać ten problem, wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony wraz z niniejszym komunikatem wprowadzi przepisy zapewniające przejrzystość stosunków finansowych między organami publicznymi a organami portowymi. Zwiększona przejrzystość finansowa zapewni także równe warunki działania.

Jasne określenie zasad pomocy państwa

Istnieje wiele powodów, dla których państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o przyznaniu portom środków publicznych: do celów rozwoju regionalnego lub aby zaradzić niedoskonałościom rynku w przypadkach, w których ważne usługi portowe są mało atrakcyjne dla operatorów prowadzących działalność w warunkach rynkowych. Jednak niezbędnym warunkiem zapewnienia zdrowego wykorzystania środków państw

²² COM(2012) 573 final z 3.10.2012.

²³ Dyrektywa 2010/65/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE.

członkowskich oraz zapobieżenia nieuzasadnionym zakłóceniom konkurencji jest przestrzeganie zasad pomocy państwa.

Działanie 5

Komisja jest obecnie zaangażowana w modernizację swoich zasad pomocy państwa we wszystkich sektorach gospodarki. W tym kontekście, do końca 2013 r., Komisja doprecyzuje pojęcie pomocy w odniesieniu do finansowania infrastruktury, w szczególności w świetle rozwijającego się orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości²⁴.

Efektywniejsze opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej

Efektywna polityka cenowa to niezbędny warunek dla efektywności inwestycji w infrastrukturę portową. Jako krok w kierunku bardziej efektywnych cen wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony wraz z niniejszym komunikatem wprowadza stopień autonomii umożliwiający organom portowym ustanawianie struktury i poziomu opłat portowych zgodnie z ich własną strategią komercyjno-inwestycyjną. Ważne jest, aby ceny były przejrzyste i stosowane w niedyskryminacyjny sposób.

Wymiar międzynarodowy

Niektóre europejskie porty obawiają się nieuczciwej konkurencji ze strony portów w państwach trzecich, w szczególności tych położonych na tyle blisko, aby oferować konkurencyjne usługi przeładunkowe. Komisja jest niezmiennie przekonana o konieczności zacieśnienia współpracy z państwami sąsiadującymi, aby wypracować zrównoważony system transportowy przynoszący korzyści wszystkim partnerom UE w oparciu o podstawowe zasady uczciwej konkurencji, przejrzyste wykorzystanie środków publicznych i instrumentów podatkowych oraz przestrzeganie norm społeczno-środowiskowych.

3.4. Promowanie dialogu społecznego

Unijne porty zatrudniają (bezpośrednio i pośrednio) ponad 3 miliony ludzi. Analizy gospodarcze wykazały bezpośredni związek między wzrostem przepustowości portów a tworzeniem miejsc pracy w przyległych regionach.

Aby odnieść sukces i przystosować się do zmiennego zapotrzebowania na siłę roboczą, porty muszą oferować dobre warunki pracy i podnieść jakość środowiska pracy, aby przyciągnąć wykwalifikowanych pracowników. Spory zbiorowe, które wpływają negatywnie na obustronne relacje, mogą zaszkodzić wizerunkowi i konkurencyjności portów; należy zatem podchodzić do nich proaktywnie. Niezbędny jest dobry klimat społeczny oraz autentyczny dialog społeczny między zainteresowanymi stronami.

Dialog społeczny

System pracy i zatrudnienia w porcie wpływa zarówno na bieżącą efektywność portów, jak i na długoterminową dynamikę konkurencji międzyportowej. Zależnie od rodzaju terminalu, siła robocza w porcie może mieć znaczący udział w kosztach operacyjnych operatorów terminali.²⁵

W 16 państwach członkowskich – podobnie jak w innych sektorach – systemy pracy i zatrudnienia odbiegają od ogólnego prawa pracy²⁶. W niektórych przypadkach systemy te mogą zawierać ograniczenia, które warunkują tworzenie nowych miejsc pracy lub wpływają negatywnie na środowisko pracy w porcie.

²⁴ Zob. sprawa T-443/08 „Leipzig-Halle”

²⁵ 15 %-20 % w terminalach masowych; 40 %-75 % w terminalach drobnicowych.

²⁶ Badanie w sprawie zatrudnienia w portach UE (2013)

Po przedłużającym się procesie negocjacji partnerzy społeczni z sektora portowego poprosili o utworzenie komitetu ds. dialogu społecznego w sektorze portowym zgodnie z kompetencjami uznanymi w Unii na mocy art. 152 TFUE²⁷. Wniosek o przeprowadzenie tego rodzaju dialogu złożono w przypadku tego sektora po raz pierwszy; pozwoli on na przeanalizowanie kluczowych problemów, w tym kwestii, których rozwiązanie może prowadzić do zawarcia porozumień. Jeżeli takie będzie życzenie partnerów społecznych, mogą oni następnie zwrócić się wspólnie o to, aby porozumienia zawarte przez nich na szczeblu unijnym zostały wdrożone na mocy decyzji Rady na wniosek Komisji zgodnie z art. 155 ust. 2.

Na obecnym etapie Komisja nie przedstawiła propozycji konkretnych przepisów dotyczących systemów pracy i zatrudnienia w portach. Należy podkreślić, że dialog społeczny na szczeblu unijnym uzupełnia dialog społeczny na szczeblu krajowym, lokalnym lub przedsiębiorstwa, ale go nie zastępuje.

Działanie 6

Zgodnie z art. 151 i 154 TFUE, Komisja pragnie ułatwić dialog społeczny na szczeblu unijnym, udzielając wsparcia technicznego i administracyjnego. Unijni partnerzy społeczni uzgodnili już regulamin oraz otwarty wspólny program współpracy i oczekują oficjalnego powołania komitetu w dniu 19 czerwca 2013 r.

Szanując autonomię partnerów społecznych, Komisja oczekuje, że unijni partnerzy społeczni będą w stanie rozwiązać kwestie dotyczące organizacji i warunków pracy.

Komisja, w porozumieniu ze wszystkimi unijnymi partnerami społecznymi, przewiduje przeprowadzenie w 2016 r. przeglądu, który oceni funkcjonowanie i przebieg europejskiego dialogu społecznego w sektorze portowym oraz sytuację pod względem świadczenia usług przeładunkowych i usług pasażerskich.

Zdrowie, bezpieczeństwo i szkolenia

Praca w porcie wiąże się niezmiennie z wysokim zagrożeniem wypadkami i konsekwencjami zdrowotnymi dla pracowników. Kluczowe jest posiadanie systemu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony socjalnej pracowników i użytkowników portu, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem w dziedzinie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa.

Każdy port musi opracować praktyki robocze, które będą gwarantować bezpieczeństwo i zdrowie pracowników portów. W tym celu niezbędne są współpraca i koordynacja między wszystkimi pracodawcami i pracownikami, którzy prowadzą działalność w danym porcie.

Zmiany technologiczne i nowe potrzeby transportowe i logistyczne wymagać będą skutecznego wprowadzenia innowacyjnych operacji portowych oraz zwiększać zapotrzebowanie na pracowników o odpowiednich umiejętnościach, wyszkoleniu i kwalifikacjach, którzy będą w stanie zrozumieć i opanować nowe technologie oraz wykorzystywać wszystkie ich zalety.

Działanie 7

W ramach 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego w dziedzinie transportu Komisja uruchomi przed końcem 2013 r. projekt działania zgodnego

²⁷ Zob. także: decyzja Komisji z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (COM(1998)322 final);

w celu przeanalizowania wyzwań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, wykształcenia i kwalifikacji w portach UE. W działanie to zostaną w pełni zaangażowani partnerzy społeczni. Kwestie te będą regularnie konsultowane z komitetem ds. dialogu społecznego w sektorze portowym i przekazywane do jego wiadomości.

3.5. Zwiększenie proekologicznej orientacji portów

Działalność portów ma znaczący wpływ na środowisko ze względu na emisję, hałas, zanieczyszczenie wody i gleb oraz rozbijanie siedlisk. Porty położone blisko gęsto zaludnionych obszarów miejskich bywają zmuszone do równoważenia rozwoju działalności portowej i zarządzania nią z zachowaniem siedlisk naturalnych i jakości życia w mieście.

Komisja opublikowała w 2011 r. wytyczne na temat wdrażania dyrektyw o ptakach i siedliskach w ujściach rzek i strefach przybrzeżnych, kładąc szczególny nacisk na wyważenie proporcji między ochroną środowiska a rozwojem portu²⁸. Choć opracowywanie wykładni unijnego prawa jest zadaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, stosowanie wytycznych Komisji może zapewnić spójne ramy dla realizatorów projektów oraz obniżyć ryzyko wszczęcia postępowania sądowego.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy podjęte przez sektor portowy w celu promowania doskonałości w zakresie zarządzania ochroną środowiska i efektywności środowiskowej poprzez opublikowanie wytycznych z dobrymi praktykami²⁹. Szereg portów przyjęło już plany lepszego zarządzania swoim śladem środowiskowym; tego rodzaju inicjatywy należy wspierać.

Porty powinny uwzględnić kwestię ewentualnego nagradzania operatorów, którzy stosują obowiązkowe normy ochrony środowiska z wyprzedzeniem lub w rozszerzonym zakresie, oraz propagować stosowanie niskoemisyjnych energooszczędnych łańcuchów logistycznych w systemie „door-to-door”, np. żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Choć nadal należy wspierać istniejące systemy³⁰ wdrożone przez szereg portów na zasadzie dobrowolności w celu poprawy ich proekologicznego wizerunku, można by podnieść ich skuteczność poprzez bardziej konsekwentne stosowanie tego rodzaju proekologicznego zróżnicowania stawek opłat za korzystanie z infrastruktury portowej na szczeblu europejskim lub regionalnym.

Działanie 8

Aby wesprzeć bardziej konsekwentne stosowanie proekologicznego zróżnicowania opłat za korzystanie z infrastruktury portowej, Komisja proponuje zasady proekologicznego systemu opłat i będzie promować wymianę dobrych praktyk przed końcem 2015 r.

Na przełom 2013 r. i 2014 r. Komisja zaplanowała przegląd dyrektywy w sprawie urządzeń portowych do odbioru odpadów, którego celem będzie dalsze podniesienie skuteczności i efektywności systemu.

3.6. Wspieranie innowacji

W ciągu ostatnich lat w globalnym przemyśle portowym odnotowano poważne zmiany. Porty coraz bardziej uzależniają się od innowacji technologicznych na długości całego łańcucha logistycznego.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

²⁹ Zielony przewodnik ESPO.

³⁰ Modułacja oparta na systemie „Environmental Ship Index” (Belgia, Francja, Niderlandy i Niemcy), świadectwie „Green Award” (Litwa, Łotwa, Niderlandy i Portugalia) lub systemie rabatów połączonym z poziomem emisji Nox/Sox bądź poprzez nakładanie opłat za emisję siarki (Szwecja).

Konkurencyjność europejskich portów zależeć będzie od ich zdolności do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie technologii, organizacji i zarządzania. Kluczowa rola multimodalnych węzłów, jaką odgrywają, wymaga od nich stosowania innowacyjnych i efektywnych sposobów zapewniania połączeń międzymodalnych i wykorzystywania narzędzi zarządzania, tak aby dodatkowo podnieść ich atrakcyjność.

Badania mogą także posłużyć jako sposób na rozwiązanie problemów społecznych. Problemy te mogą dotyczyć szerokiej gamy kwestii, od zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników portu (np. skutki fumigacji kontenerów) po konieczność zarządzania skutkami działalności portu dla środowiska i obszarów miejskich oraz ich zmniejszania.

W kontekście wdrażania programu „Horyzont 2020”, mającego na celu wspieranie badań, rozwoju i innowacji w latach 2014-2020, Komisja proponuje priorytetowe zadania, w przypadku których można przewidzieć wsparcie UE.

4. PODSUMOWANIE

Porty mogą wnieść znaczący wkład w odbudowę koniunktury gospodarczej i długoterminową konkurencyjność przemysłu europejskiego na światowych rynkach, zapewniając jednocześnie wartość dodaną i miejsca pracy we wszystkich regionach przybrzeżnych UE. Porty mają kluczową rolę do odegrania w rozwoju efektywnej i zrównoważonej sieci transeuropejskiej, zapewniając szeroki wybór możliwości transportowych oraz wnosząc swój wkład w transport multimodalny.

Europejska polityka portowa znajduje się dziś na rozdrożu. Podczas gdy niektóre europejskie porty radzą sobie świetnie, na wydajność wielu innych portów wpływają negatywnie problemy strukturalne dotyczące braku odpowiednich połączeń z ich zapleczem, braku przejrzystości w wykorzystywaniu środków publicznych, bariery utrudniające wejście na rynek, przestarzałe modele zarządzania i nadmierna biurokracja. Najwyższa pora, aby rozwiązać problemy, z którymi borykamy się od dawna.

Aby monitorować postępy w zakresie wdrażania zmienionej europejskiej polityki portowej, Komisja zainicjowała projekt³¹, którego realizacja rozpocznie się przed końcem 2013 r., w celu opracowania i zebrania zestawu generycznych europejskich wskaźników wydajności portów.

Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wraz z niniejszym komunikatem ma na celu rozwiązanie kluczowych problemów dotyczących dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości i autonomii finansowej portów. Komisja przedstawi – w formie sprawozdania – uwagi na temat funkcjonowania i skutków rozporządzenia nie później niż trzy lata po jego wejściu w życie.

Pozostałe kwestie Komisja postara się rozwiązać za pomocą następujących ukierunkowanych działań w ramach swoich kompetencji :

- pełne wykorzystanie nowych wytycznych TEN-T i unijnych instrumentów finansowych w celu poprawy połączeń między portami a ich zapleczem oraz promocja europejskiej polityki portowej;
- monitorowanie właściwego stosowania istniejących przepisów unijnych dotyczących przyznawania koncesji i portów;

³¹ W ramach 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego w dziedzinie transportu – zaproszenie do składania wniosków na 2013 r.

- zapewnianie niezbędnego wsparcia administracyjno-technicznego na rzecz dialogu społecznego na szczeblu unijnym, wraz z podsumowaniem poczynionych postępów w 2016 r.;
- przedstawienie nowych inicjatyw w celu dalszego uproszczenia procedur administracyjnych w portach, w szczególności procedur celnych;
- promowanie proekologicznych technologii i żeglugi morskiej bliskiego zasięgu poprzez wspólne zasady w zakresie różnicowania poziomu opłat za korzystanie z infrastruktury portowej.

Komisja sprawdzi postępy poczynione w zakresie realizacji celów polityki określonych w niniejszym komunikacie, w szczególności w zakresie rozwoju połączeń multimodalnych z zapleczem portów, modernizacji usług portowych i przyciągania inwestycji.