

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnej polityki portowej w UE

(2007/C 168/12)

Dnia 6 lipca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie *wspólnej polityki portowej w UE*.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w 22 marca 2007 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 435. sesji plenarnej w dniach 25-26 kwietnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 26 kwietnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 2 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej dotyczy tych aspektów europejskiej polityki portowej, co do których podmioty działające w sektorze portowym mogłyby osiągnąć porozumienie. Z tego też powodu opinia ta jest przygotowywana w ścisłej konsultacji z właściwymi organizacjami podmiotów działających w tej branży, które zostały zaproszone do przedstawienia swego stanowiska podczas dwóch wysłuchań publicznych w dniach 20 listopada 2006 r. i 20 lutego 2007 r. (1).

1.2 Wysłuchania potwierdziły, że europejska polityka portów morskich powinna zająć się następującymi zagadnieniami:

- a) zapewnienie zrównoważonego rozwoju w zakresie przepustowości portów oraz wydajności infrastruktury portu;
- b) ustanowienie jasnych i przejrzystych ram finansowania inwestycji portowych;
- c) uściślenie procedur dotyczących dostępu do rynku usług portowych;
- d) rozwiązanie problemu zatorów w pracy portów, które negatywnie wpływają na wydajność portów;
- e) zapewnianie właściwych i bezpiecznych warunków i okoliczności pracy oraz odpowiednich stosunków pracy w portach;
- f) działania na rzecz ogólnej konkurencyjności i pozytywnego postrzegania portów.

(1) Do wzięcia udziału w wysłuchaniu zaproszono następujące organizacje:

European Association for Forwarding, Transport, Logistic and Customs Services (CLECAT), European Community Shipowners' Association (ECSA), European Community Association of Ship Brokers and Agents (ECASBA), European Shippers' Council (ESC), Association of European Chambers of Commerce and Industry (EUROCHAMBRES), European Maritime Pilots' Association (EMPA), European Boatmen's Association (EBA), European Tugowners Association (ETA), European Transport Workers' Federation (ETF), International Dockers' Council (IDC), European Sea Ports Organisation (ESPO), European Federation of Inland Ports (EFIP), Federation of European Private Port Operators (FEPOR), European Harbour Masters' Committee (EHMC) oraz Federation of European Tank Storage Associations (FETSA), EUROGATE GmbH & Co. KGaA, KG und Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V. (ZDS).

1.3 Zagadnienia te w pełni pokrywają się z tematami wyłoniłymi przez Komisję Europejską w procesie konsultacji w sprawie przyszłej europejskiej polityki portowej. Konsultacje rozpoczęto po wycofaniu dwóch projektów dyrektyw Komisji w sprawie dostępu do usług portowych (2), a zakończą się one prawdopodobnie do czerwca 2007 r.

1.4 Debata nad dyrektywą w sprawie usług portowych dostarczyła już wyczerpujących informacji na temat finansowania portów i procedur dotyczących dostępu do rynku usług portowych. Wszelki postęp dokonany w tych dziedzinach powinien wobec tego dać widoczne rezultaty w krótkim terminie.

1.5 Kwestię operacyjnych zatorów w pracy, zwłaszcza związanych z procedurami administracyjnymi i transportem na zapleczu, można podjąć w ramach istniejących już inicjatyw, takich jak programy modernizacji kontroli celnych, liberalizacji przewozu kolejowego i program na rzecz żeglugi śródlądowej (NAIADES). Można ją również włączyć w szerszy kontekst przeglądu białej księgi dotyczącej transportu (3) i komunikatu Komisji w sprawie logistyki (4).

1.6 UE może przyczynić się do zwiększenia niezawodności i poprawy standardów bezpieczeństwa w portach europejskich, zapewniając właściwe wsparcie (finansowe) dla programów szkoleniowych i kształcenia oraz egzekwując właściwe przepisy bezpieczeństwa.

1.7 Ogromne znaczenie ma wypracowanie właściwej polityki socjalnej w odniesieniu do portów. Należy ją rozwijać w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, którzy ponoszą główną odpowiedzialność w tym obszarze. Istotne narzędzia właściwej polityki socjalnej, którymi dysponują organy krajowe i partnerzy

(2) Patrz następujące dwie opinie EKES-u: opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do rynku usług portowych, Dz.U. C 48 z 21.2.2002, ss. 122-129 oraz opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do rynku usług portowych (COM(2004) 654 końcowy — 2004/0240 (COD)) Dz.U. C 294 z 25.11.2005, ss. 25-32

Patrz również — opinia EKES-u komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie kształcenia i zatrudniania marynarzy, Dz.U. C z 3.4.2002, s. 9-14; opinia EKES-u w sprawie przyszłej dostępności Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, ss. 0141-0146.

(3) Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu 2001 r.” COM (2006) 314 wersja ostateczna

(4) Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Logistyka transportu towarowego w Europie — klucz do zrównoważonej mobilności” COM(2006) 336 wersja ostateczna

społeczni, to konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące pracy w portach, które mogą zresztą wnieść znaczny wkład w zapewnienie równego traktowania wszystkich. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie, by ratyfikowały te konwencje

1.8 UE może również zachęcać młodych ludzi do podejmowania pracy zawodowej w portach, podobnie do działań przez nią prowadzonych, by przyciągnąć młodzież do zawodów związanych z morzem. Zaawansowane szkolenia morskie umożliwiają wykształcenie na przyszłość wystarczającej liczby wykwalifikowanych pilotów portowych, kapitanów portów oraz innych grup zawodowych pracujących w portach.

1.9 Ponadto europejski dialog społeczny na temat portów morskich może stanowić cenny wkład, o ile przedstawiciele europejskich organizacji zainteresowanych podmiotów osiągną porozumienie co do tego, które sprawy są ważne dla nich wszystkich.

1.10 W kontekście europejskiej polityki portów morskich istotne znaczenie ma przeprowadzenie zasadniczej debaty na temat zrównoważonego rozwoju portów. Na portach spoczywa odpowiedzialność za osiągnięcie wysokich standardów ekologicznych i należy je zachęcać do prowadzenia dalszych inwestycji w tej dziedzinie. Jednak stało się obecnie całkiem oczywiste, że problemy te są rezultatem niejednoznaczności przepisów dotyczących ochrony środowiska.

1.11 Konieczne będą dalsze badania nad tym, czy programy planowania przestrzennego mogą przyczynić się do większej pewności prawnej i stworzyć więcej możliwości rozwoju portów. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że porty często znajdują się w pobliżu wyjątkowo cennych i ważnych rezerwatów przyrody, które wymagają ochrony, dlatego też rozwój portów odbywać się powinien w należytej harmonii z ich potrzebami.

1.12 EKES rozumie, że idea „wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej”, która pojawia się w zielonej księdze w sprawie polityki morskiej, odnosi się do wirtualnej przestrzeni morskiej. Jeśli rzeczywiście taka jest wizja Komisji i jeśli jasno ją ona wyłoży, Komitet może poprzeć tę ideę, o ile będzie ona zapewniana w odniesieniu do wód międzynarodowych (pełne morze) poszanowanie Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Morskiej i konwencji Unclos, w tym „swobody nawigacji” i „prawa nieszkodliwego przepływu” w wyłącznej strefie ekonomicznej (EEZ).

1.13 Ponadto UE powinna odgrywać rolę wspomagającą, dbając o zachowanie ogólnej konkurencyjności portów unijnych w kontekście globalizacji oraz zachęcając do podejmowania inicjatyw mających na celu przywrócenie pozytywnego postrzeżenia portów, co zapewni im szerokie poparcie społeczeństwa. Wymaga to podejścia nowatorskiego, uwzględniającego potencjał kulturalny, turystyczny i rekreacyjny miast portowych.

1.14 Europejska polityka portów morskich niekoniecznie pociąga za sobą opracowanie nowych przepisów. Zwłaszcza „miękkie prawo”^(?) może okazać się z jednej strony cenną alternatywą dla prawodawstwa, a z drugiej — indywidualnym podejściem do każdego przypadku.

(?) Miękkie prawo to zasady postępowania ustanowione w instrumentach, które nie mają wiążącej mocy prawnej, jednak mogą mieć pewne niebezpośrednie skutki prawne i których celem są skutki praktyczne. Przykładowo można tu wymienić komunikaty w sprawie interpretacji, wytyczne i kodeksy postępowania.

1.15 W Europejskiej polityce portów morskich na ogół należałoby powstrzymać się od niepotrzebnego interwencjonizmu, a raczej skupić się na: a) stosowaniu zasad traktatu, tam gdzie jest to konieczne, b) zapewnieniu, by porty właściwie wywiązywały się ze swej roli w społeczeństwie, c) zachęcaniu do postępowania ukierunkowanego na rynek oraz d) upowszechnianiu w społeczeństwie pozytywnego obrazu tej branży. Istniejące przepisy UE, które hamują zdrowy i trwały rozwój portów morskich, powinny zostać zmienione, tam gdzie jest to właściwe.

2. Wyzwania stojące przez europejskimi portami morskimi

2.1 Najważniejsze elementy krytyki projektu dyrektywy w sprawie usług portowych dotyczyły niedostatecznego uwzględnienia w nim rozwoju sytuacji rynkowej oraz jego skutków dla portów europejskich oraz faktu, że próbował on narzucić standardowy model zarządzania portami i nie uwzględniał czynnika społecznego w portach. Elementy tego typu nie powinny zostać pominięte przy opracowywaniu bardziej kompleksowej analizy polityki portów morskich⁽⁶⁾.

2.2 Porty morskie są sektorem o dużym potencjale wzrostu w europejskiej branży transportowej. Dotyczy to zwłaszcza transportu kontenerowego. W wielu regionach Europy przepustowość portów nie jest wystarczająca, co powoduje problem przeciążenia⁽⁷⁾.

2.3 Sytuacja ta wymaga optymalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury portowej oraz tworzenia nowych mocy przerobowych portów⁽⁸⁾, tam gdzie jest to konieczne. Należy również rozwinąć morskie drogi dostępu (pogłębienie), jak i infrastrukturę zaplecza portów. Z oczywistych powodów porty można budować jedynie w rejonach nadbrzeżnych, w tym ujściach rzek, w których trwa zażarta walka o miejsce. Porty mają świadomość wpływu, który wywierają na środowisko naturalne i przez ostatnie lata poczyniły znaczne inwestycje, by osiągnąć wysoki standard wymogów ochrony środowiska. Nie wyklucza to jednak oporu ze strony gmin i miast, w których się znajdują i które widzą raczej negatywne skutki działalności portów morskich, nie zawsze zdając sobie sprawę z ich pozytywnych aspektów i wartości dodanej, którą przedstawiają porty. Co ważniejsze, niepewność prawna wynikająca z przepisów unijnych w zakresie ochrony przyrody stanowi dodatkowe obciążenie we wprowadzaniu istotnych planów rozwoju portów, co pociąga za sobą znaczne opóźnienia.

2.4 Zwiększenie przepustowości portów wymaga poważnych inwestycji. Rola kapitału prywatnego jest bardzo istotna dla finansowania infrastruktury i suprastruktury portowej, ze względu na ograniczenia budżetów państwowych. Wymaga to długoterminowego zaangażowania prywatnych inwestorów w sektorze portowym.

(6) Bardziej szczegółowe analizy rozwoju rynku i wyzwań można znaleźć w ESPO and ITMMA, Factual Report on the European Port Sector, 2004.

(7) Zobacz ostatnia analiza: Ocean Shipping Consultants, The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015, 2006.

(8) Opinia EKES-u w sprawie przyszłej dostępności Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, ss. 0141 — 0146

2.5 Obok silnego wzrostu charakterystyczne dla sektora portowego są również globalizacja i konsolidacja. Europejskie porty morskie obsługują międzynarodowe grupy transportu morskiego, a duże grupy operatorów terminali, które pojawiły się niedawno, świadczą usługi w kilkunastu portach europejskich⁽⁹⁾.

2.6 Ogniwem centralnym konkurencyjności portów europejskich powinien być łańcuch logistyczny⁽¹⁰⁾. Tradycyjny podział zadań w obrębie łańcucha logistycznego stracił na wyrazistości w wyniku stosowania strategii integracji pionowej. Porty europejskie napotykać coraz większą konkurencję w ramach łańcucha dostaw i stały się „środowiskiem naturalnym” dla usług logistycznych. Dla portów morskich konieczne jest, by wszystkie środki transportu funkcjonowały optymalnie.

2.7 Wydajność portów morskich jako intermodalnych punktów łączności w dużej mierze zależy od sprawności świadczenia usług zarówno na zapleczu, jak i na nabrzeżu morskim. Ponadto wpływ na wydajność portów ma fakt, że porty morskie są również miejscem, gdzie najchętniej przeprowadza się kontrole celne, kontrole graniczne dotyczące bezpieczeństwa statków, bezpieczeństwa ogólnego, zdrowia publicznego, jakości środowiska naturalnego, świadczeń socjalnych oraz warunków panujących na statku itp. Wiele spośród nich należy do specyfiki sektora morskiego i nie zawsze są właściwie skoordynowane i zharmonizowane.

2.8 W związku z wyżej opisanym procesem organy zarządzające portami morskimi w ramach procesu reform w wielu przypadkach analizują swą tradycyjną rolę władz portowych.

3. Zagadnienia wchodzące w zakres europejskiej polityki portowej

3.1 Jak wspomnieliśmy wcześniej europejska polityka morska powinna skupiać się na działaniach stymulujących zrównoważony wzrost, tworzeniu klimatu korzystnego dla inwestycji w portach, zwiększaniu pewności prawnej, optymalizowaniu integracji portów morskich w łańcuchu dostaw, podnoszeniu ogólnej konkurencyjności, jak również na trosce o właściwą politykę socjalną oraz odpowiednie stosunki pracy, tak aby aspekty te mogły się przyczynić do stworzenia pozytywnego wizerunku portów jako atrakcyjnych miejsc pracy.

3.2 Ten ogólny cel można podzielić na sześć obszarów tematycznych, które zostały uznane przez Komisję Europejską:

- a) zapewnienie zrównoważonego rozwoju w zakresie przepustowości portów oraz wydajności infrastruktury portu;
- b) ustanowienie jasnych i przejrzystych ram finansowania inwestycji portowych;
- c) uściślenie procedur dostępu do rynku usług portowych;

⁽⁹⁾ Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku ładunków kontenerowych, gdzie już w 2002 r. najwięksi operatorzy (ESPO i ITMMA, s. 38) kontrolowali 70 % rynku, jednak zjawisko to występuje również na rynku przewozu ładunków masowych i serwisu drobnicowego.

⁽¹⁰⁾ Szczegóły można znaleźć w opinii EKES-u TEN/262 w sprawie wniosku Komisji w sprawie: „Logistyka transportu towarowego w Europie — klucz do zrównoważonej mobilności” COM(2006) 336 wersja ostateczna.

- d) rozwiązanie problemu zatorów w pracy portów, które negatywnie wpływają na wydajność portów;
- e) zapewnienie bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania portów oraz optymalnych warunków pracy;
- f) działania na rzecz ogólnej konkurencyjności i postrzegania portów w pozytywny sposób.

Następna część rozwija zagadnienia związane z tymi obszarami tematycznymi.

4. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju w zakresie przepustowości portów oraz wydajności infrastruktury portu

4.1 Porty często znajdują się w pobliżu wyjątkowo cennych i ważnych rezerwatów przyrody. Harmonizacja kryteriów ochrony środowiska i gospodarczych okazuje się trudnym ćwiczeniem praktycznym dla wielu portów, które częstokroć powoduje sytuacje konfliktowe. Europejskie porty poczyniły jednak znaczny postęp, by wypracować wysoki standard ochrony środowiska oraz polepszyć zarządzanie środowiskiem⁽¹¹⁾ i przez lata doprowadziły do osiągnięcia konstruktywnej zgody z organizacjami pozarządowymi i podmiotami lokalnymi, co doprowadziło do korzystnej sytuacji zarówno dla środowiska naturalnego, jak i portów.

4.2 Niemniej jednak niepewność prawna związana ze stosowaniem prawodawstwa dotyczącego ochrony przyrody nadal powoduje poważne opóźnienia w realizacji wielu projektów rozwoju portów. Ogólnie uznano, że opóźnienia te spowodowane są w dużej mierze niejednoznacznością obowiązujących przepisów unijnych, takich jak dyrektywa siedliskowa, dyrektywa ptasia czy ramowa dyrektywa wodna. Definicje istotnych pojęć pozostają niejasne⁽¹²⁾, co prowadzi do różnic interpretacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

4.3 Komisja może pomóc uzdrowić tę sytuację, dając wskazówki co do interpretacji istniejącego prawa. Jednocześnie powinna zachęcać porty europejskie do podjęcia odpowiedzialności w zakresie zarządzania środowiskiem naturalnym, np. pobudzając je do rozpowszechniania najlepszych rozwiązań poprzez inicjatywy sektorowe takie jak ECOPORTS⁽¹³⁾.

4.4 Jednakże jednym z głównych powodów takich problemów jest nieuwzględnienie czynników ekonomicznych oraz konflikt, w ramach samego prawodawstwa, z wcześniejszymi uregulowaniami prawnymi dotyczącymi stref przeznaczonych na rozwój portów. Rozwój zrównoważony oznacza zachowanie równowagi pomiędzy czynnikami gospodarczymi, społecznymi i środowiskiem naturalnym, co nie jest całkowicie osiągnięte.

⁽¹¹⁾ Patrz np. ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management.

⁽¹²⁾ Na przykład europejskie dyrektywy: dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia, prowadzą do różnych interpretacji właściwej oceny, wcześniejszych umów, analiz rozwiązań alternatywnych, tzw. „Imperative Reasons of Overriding Public Interest” (bezwzględne wymogi nadrzędnego interesu publicznego), wymogu kompensacji itp.

⁽¹³⁾ Wspierany przez Komisję projekt ECOPORTS był prowadzony do 2005 r., zachęcał on władze portowe do regulowania we własnym zakresie zagadnień ochrony środowiska. Jego prace kontynuuje obecnie fundacja ECOPORTS. www.ecoport.com.

4.5 Najistotniejsze niedociągnięcia w istniejących przepisach unijnych dotyczących środowiska naturalnego zostały przedstawione w ostatnim badaniu sponsorowanym przez Komisję Europejską w ramach jej projektu — Europejska Platforma Koordynacji Transportu (Maritime Transport Coordination Platform — MTCP) ⁽¹⁴⁾. Badanie to wylicza również konkretne zalecenia w tym zakresie mające umożliwić osiągnięcie większej pewności prawnej w odniesieniu do projektów rozwoju portów, w tym utworzenie spójnej sieci strategicznych obszarów rozwoju portów.

4.6 W ostatnio opracowanej zielonej księdze na temat przyszłej polityki morskiej UE ⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska wprowadziła pojęcie morskiego planowania przestrzennego ⁽¹⁶⁾, które razem ze strategią zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi, jak rozumiemy na wodach terytorialnych, ma na celu kontrolowanie coraz większego współzawodnictwa pomiędzy różnymi typami działalności morskiej o dostęp do europejskich wód przybrzeżnych oraz zwiększenie pewności prawnej.

4.6.1 Można przyjąć pomysł uznania UE za jeden kraj dla celów celno-administracyjnych, o ile poszanowane będą w odniesieniu do wód międzynarodowych (pełne morze) Konwencja o Międzynarodowej Organizacji Morskiej i konwencji Unclos, w tym „swoboda nawigacji” i „prawo nieszkodliwego przepływu” w wyłącznej strefie ekonomicznej (EEZ). EKES rozumie, że idea „wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej” odnosi się do wirtualnej przestrzeni morskiej, w której nastąpi uproszczenie formalności administracyjnych i celnych dla wewnątrzunijnych usług morskich, co zapewni im system podobny do tego, który obowiązuje dla transportu samochodowego i kolejowego oraz drogami żeglugi śródlądowej w ramach rynku wewnętrznego. Jeśli rzeczywiście taka jest wizja Komisji i jeśli jasno ją ona wyłoży, Komitet może poprzeć tę ideę ⁽¹⁷⁾.

4.7 Wreszcie można by dokonać przeglądu obecnego podejścia do problematyki portów morskich określonego w ramach transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) z myślą o zapewnieniu większego wsparcia ze strony UE projektom niezbędnej infrastruktury zaplecza o dużym znaczeniu dla portów. Przygotowane w ramach TEN-T projekty leżące we wspólnym interesie można by uznać za nadrzędne z punktu widzenia interesu publicznego ze względu na przepisy dotyczące środowiska naturalnego ⁽¹⁸⁾, gdyż TEN-T uwzględnia już kryteria ochrony środowiska.

4.8 W wyżej opisanych rozwiązaniach należy jednak unikać centralnego planowania w zakresie portów na poziomie UE. Nie powinny one też prowadzić do rygorystycznej krajowej polityki planowania w tej branży, a zasadniczo wysuwać na plan pierwszy zasadę działań oddolnych polegającą na tym, że propozycje projektów powinny zostać wybrane przez organ zarządzający portu w porozumieniu z władzami regionalnymi i krajowymi, gdzie jest to stosowne, przy uwzględnieniu obiek-

tywnej oceny ekonomicznej, zgodnej z ogólnymi standardami metodologicznymi i dokonywanej w poszanowaniu stosownych ram prawnych.

5. Ustanowienie jasnych i przejrzystych ram finansowania inwestycji portowych

5.1 Znaczne inwestycje, których potrzebują porty morskie, wymagają jasnych finansowych ram prawnych na szczeblu UE. Pewność prawna jest szczególnie potrzebna w przypadku warunków udzielania zgody na niezakłócające konkurencji finansowanie portów ze środków publicznych. Istnieje ogólna zgoda co do tego, że najskuteczniejszym sposobem osiągnięcia tego celu byłyby wytyczne w sprawie pomocy państwa.

5.2 Celem wytycznych w sprawie pomocy państwa powinno być sprecyzowanie zasad dotyczących pomocy państwa zawartych w traktacie o UE (szczególnie art. 73, 86, 87 i 88), które odnoszą się do portów. Wytyczne powinny wymieniać przypadki, w których finansowanie ze środków publicznych jest uznawane za pomoc państwa, wobec czego musi być zgłoszone Komisji do zbadania. Jeśli pomoc odpowiada warunkom zwolnienia w postanowieniach traktatu, Komisja może ogłosić, że jest ona zgodna z traktatem.

5.3 Ogólnie uznano, że finansowanie następujących inwestycji i działań ze środków publicznych nie jest uznawane za pomoc państwa, wobec czego państwa członkowskie nie muszą powiadamiać Komisji o takich systemach finansowania:

- Dostarczanie i eksploatacja (w tym konserwacja) infrastruktury poza obszarem portu, łączącej port z lądem oraz dróg morskiego dostępu. Konserwacja dróg morskiego dostępu obejmuje również pogłębianie i utrzymywanie drożności szlaków przy pomocy lodołamaczy.
- Rekompensata za działalność organów zarządzających portu, która nie ma charakteru gospodarczego i która normalnie leży w kompetencji organu zarządzającego portu działającego w danej chwili jako organ władzy publicznej zarówno w porcie, jak i poza nim.

5.4 Dostarczenie i eksploatacja infrastruktury portu jest jednak zagadnieniem bardziej złożonym. Można tu wprowadzić rozróżnienie pomiędzy z jednej strony infrastrukturą dostępu i infrastrukturą obronną, a z drugiej — infrastrukturą wewnętrzną portową. Do tych pierwszych należą całość infrastruktury gwarantującej dostęp drogą morską i lądową do obszaru portu, w tym instalacje dostępu morskiego, instalacje obronne, połączenia lądowe dostępne dla środków ogólnego transportu publicznego oraz infrastruktura dla usług koniecznych na obszarze portu. Infrastrukturę wewnętrzną portową zdefiniować można jako instalacje cywilne znajdujące na obszarze portu, które ułatwiają świadczenie usług wobec statków i ładunku.

5.5 Ważnym zagadnieniem jest tu, czy infrastruktura portowa funkcjonuje w ogólnym interesie portu, czy też jest zarezerwowana dla konkretnego użytkownika czy operatora. Wytyczne musiałyby wprowadzić łatwe do zastosowania rozróżnienie.

⁽¹⁴⁾ E. Van Hoydonk, MTCP Report on the impact of EU environmental law on waterways and ports, 2006 (Sprawozdanie na temat prawodawstwa unijnego dotyczącego dróg wodnych i portów)

⁽¹⁵⁾ Zielona księga „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz” COM(2006) 275 wersja ostateczna

⁽¹⁶⁾ Według zielonej księgi planowanie przestrzenne na morzu odgrywa kluczową rolę w zmniejszaniu podatności obszarów morskich i przybrzeżnych na zagrożenia. Całościowy system planowania przestrzennego mógłby udoskonalić stabilne otoczenie regulacyjne sektorów, gdzie trzeba poczynić znaczne inwestycje wpływające na lokalizację działalności gospodarczej. Koordynowanie wszelkiej działalności morskiej poprzez nowatorskie planowanie przestrzenne na morzu mogłoby również zapewnić zrównoważony gospodarczo i ekologicznie rozwój regionów przybrzeżnych.

⁽¹⁷⁾ Patrz TEN/255 Opinią w sprawie Zielonej księgi — przyszła unijna polityka morska (Dz.U. C 93 z 27.4.2007)

⁽¹⁸⁾ Jak jest to zalecane w wyżej wymienionym badaniu MTCP.

5.6 Panuje zgoda co do przyznawania pomocy w zakresie dostarczania i wykorzystania suprastruktury portowej, tzn. zagospodarowania powierzchni, budynków, sprzętu ruchomego i stałego potrzebnego do świadczenia usług. Finansowanie ze środków publicznych tych obszarów jest powszechnie uznane za pomoc państwa.

5.7 Uznając, że można wprowadzić jasne rozróżnienie między inwestycją a działalnością, bez względu na to, czy są one dofinansowywane ze środków publicznych zgodnie z zasadami pomocy państwowej, logiczne wydaje się przyjęcie zasady, że organ zarządzający portu powinien cieszyć się pełną swobodą finansową umożliwiającą mu odzyskanie od użytkowników kosztów inwestycji i działalności, które nie zostały zakwalifikowane do pomocy państwa.

5.8 Należałoby zmodyfikować dyrektywę w sprawie przejrzystości⁽¹⁹⁾ tak, by jej zakres stosowania obejmował wszystkie porty morskie. W ten sposób organy zarządzające portów musiałyby wykazywać przepływy środków publicznych na ich rachunkach i prowadzić odrębne bilanse, jeśli świadczą zarówno usługi publiczne, jak i normalne usługi gospodarcze. Te ostatnie mają szczególne znaczenie zważywszy na możliwość uzyskania pomocy ze środków publicznych jako rekompensatę za wywiązywanie się z zobowiązań świadczenia usług publicznych.

6. Uściślenie procedur dostępu do rynku usług portowych

6.1 W świetle doświadczeń związanych z dwoma wnioskami legislacyjnymi Komisji Europejskiej w sprawie dostępu do rynku usług portowych warto byłoby dostarczyć wskazówki, opierając się na istniejących ramach prawnych UE oraz zbadać, które instrumenty mogłyby być przydatne dla portów i jak należałoby je zastosować.

6.2 Dla wielu portów bardzo przydatne byłyby wytyczne czy zalecenia, w przeciwieństwie do uregulowań prawnych, w sprawie procedur selekcji, takich jak przetargi i inne dopuszczalne instrumenty, warunków udzielania koncesji, zawierania umów o dzierżawę terenu itp.

6.3 Takie wskazówki mogą być celowe, by uściślić status prawny takich usług (np. pilotowanie), które są świadczone w interesie publicznym, np. służą ogólnemu bezpieczeństwu w portach.

7. Rozwiązanie problemu zatorów w pracy portów, które negatywnie wpływają na wydajność portów

7.1 Poza problemami strukturalnymi związanymi z brakiem odpowiedniej wydajności infrastruktury, o czym już była mowa powyżej, często wspomina się o zatorach natury raczej operacyjnej, które negatywnie wpływają na wydajność portu. Ogólnie rzecz biorąc, zdarza się to w: a) procedurach administracyjnych

i biurokratycznych, kontrolach i inspekcji oraz b) w przypadku niewydolności transportu na zapleczu.

7.2 Istnieje zgoda co do tego, że UE powinna kontynuować prace nad modernizacją kontroli celnych⁽²⁰⁾ i zagwarantować, że jej polityka w zakresie kontroli celnych, bezpieczeństwa na morzu, bezpieczeństwa w ogóle, zdrowia publicznego i jakości środowiska będzie właściwie skoordynowana i zharmonizowana oraz nie będzie przenosić nadmiernie zakresu odpowiedzialności z rządu na porty.

7.3 Pomysł „wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej” wysunięty przez Komisję powinien przyczynić się do zapewnienia, że z punktu widzenia procedur administracyjnych i celnych żegluga przybrzeżna będzie traktowana tak samo jak transport śródlądowy. Nie powinien też prowadzić do ustanowienia ograniczeń prawnych na wodach międzynarodowych UE (na pełnym morzu), co byłoby sprzeczne z zasadą wolności żeglugi i prawem nieszkodliwego przepływu, czy też narzucać ograniczeń, które nie są zgodne z międzynarodowymi przepisami i postanowieniami. Ideę uznawania UE za jedno państwo dla potrzeb celno-administracyjnych można jedynie przyjąć z zadowoleniem. EKES rozumie, że pomysł „wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej” odnosi się do wirtualnej przestrzeni morskiej, w której nastąpi uproszczenie formalności administracyjnych i celnych dla wewnątrzunijnych usług morskich, co zapewni im system podobny do tego, jaki obowiązuje dla transportu samochodowego i kolejowego w ramach rynku wewnętrznego.

7.4 Ponadto Komisja powinna wzmocnić wysiłki zmierzające do rozwiązania zatorów występujących na zapleczu poprzez realizację programu NAIADES dotyczącego żeglugi śródlądowej oraz wdrożenie „pakietów kolejowych” i polityki wydajności w stosunku do transportu drogowego. Także w związku z tymi rodzajami transportu nie należy zapominać o sprawach społecznych czy poruszać ich kwestii tylko w minimalnym stopniu, jak np. niestety miało to ostatnio miejsce w przypadku dokumentów Komisji dotyczących żeglugi śródlądowej (przegląd średniookresowy Białej księgi dotyczącej transportu; program NAIADES).

8. Zapewnianie właściwych i bezpiecznych warunków i okoliczności pracy oraz odpowiednich stosunków pracy w portach

8.1 Wydajność operacji portowych zależy zarówno od niezawodności, jak i od bezpieczeństwa elementów, które z kolei, pomimo postępu technicznego, w dużej mierze zależą od czynnika ludzkiego. Uzasadnia to zapotrzebowanie na wykwalifikowaną i dobrze wyszkoloną siłę roboczą w portach zajmującą się wszystkimi usługami i operacjami, zarówno na lądzie, jak i na statkach. Ten wstępny wymóg stosuje się do portów i usług portowych bez względu na to, czy porty są własnością prywatną czy publiczną.

8.2 Partnerzy społeczni powinni odgrywać istotną rolę w zapewnieniu i utrzymaniu opisanych wyżej warunków. Na szczeblu europejskim Komisja powinna wspierać ich wysiłki, ułatwiając dialog społeczny.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa 1980/723/EWG, zmieniona przez dyrektywę 2000/52/WE

⁽²⁰⁾ Zapowiedziano kilka wniosków mających na celu modernizację kontroli celnych, w tym dwa wnioski legislacyjne w sprawie przeglądu kodeksu celnego i programu działania dla służb celnych 2013: http://ec.europa.eu/taxation_customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm

8.3 Na portach europejskich spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie wysokich standardów niezawodności i bezpieczeństwa. Unia Europejska może się do tego przyczynić, zapewniając właściwe wsparcie (finansowe) dla programów szkoleniowych i kształcenia oraz egzekwując obowiązujące przepisy bezpieczeństwa. UE może również zachęcać młodych ludzi do podejmowania pracy zawodowej w portach, podobnie do działań przez nią prowadzonych, by przyciągnąć młodzież do zawodów związanych z morzem. Ma to wpływ również na pracę w portach. Zaawansowane szkolenia morskie umożliwiają wykształcenie na przyszłość wystarczającej liczby wykwalifikowanych pilotów portowych, kapitanów portów oraz innych grup zawodowych pracujących w portach.

8.4 Sprawą o zasadniczym znaczeniu dla dobrej polityki portowej są odpowiednie stosunki pracy. Komisja powinna, w ścisłej współpracy z rządami państw członkowskich, stworzyć korzystne warunki ramowe w tej dziedzinie.

8.4.1 Mając to na uwadze Komisja powinna przede wszystkim wypowiedzieć się, czy konwencje nr 137 i 152 MOP dotyczące pracy w portach są zgodne z traktatami UE i wspólnotowym dorobkiem prawnym, zanim zaczną zachęcać państwa członkowskie do ratyfikowania tych konwencji.

8.5 Dla osiągnięcia optymalnych warunków pracy w portach oraz pozytywnego ogólnego klimatu społecznego istotny jest właściwy dialog społeczny. Dialog taki ustanowiono w większości portów morskich, a tam gdzie tak się nie dzieje należy go wprowadzić. O ile europejskie organizacje przedstawicielskie

właściwych podmiotów osiągną porozumienie co do wspólnych zagadnień je interesujących, dialog taki może na poziomie europejskim stanowić specyficzną wartość.

9. Działania na rzecz ogólnej konkurencyjności i postrzegania portów w pozytywny sposób

9.1 Zważywszy na istotne znaczenie portów dla Europy, zadaniem Unii Europejskiej jest poprawienie konkurencyjności i promowanie pozytywnego wizerunku branży portowej, przede wszystkim poprzez właściwe zajęcie się wyżej wymienionymi zagadnieniami, lecz również podejmując konkretne działania wymienione w tej części.

9.2 W swej polityce stosunków zewnętrznych UE powinna szczególnie zwracać uwagę na przypadki nieuczciwej konkurencji ze strony portów sąsiadujących z nią krajów nienależących do UE. Kwestia ta dotyczy zwłaszcza portów bałtyckich, czarnomorskich i śródziemnomorskich.

9.3 UE powinna również promować pozytywny wizerunek portów morskich wśród obywateli europejskich, podkreślając wartość dodaną wytwarzaną przez porty dla europejskiego handlu, dobrobytu, spójności i kultury, co przyczyni się do szerszego poparcia społecznego dla portów.

9.4 UE może też przyczyniać się do podejmowania współpracy i wymiany najlepszych praktyk i innowacyjnych rozwiązań przez porty, popierając pragmatyczne, a nie teoretyczne projekty badawcze skierowane na potrzeby przemysłu.

Bruksela, 26 kwietnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
