

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията  
— Съобщение относно европейската пристанищна политика“**

COM(2007) 616 окончателен

(2009/C 27/11)

На 18 октомври 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията — Съобщение относно европейската пристанищна политика“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 май 2008 г. (докладчик: г-н Simons).

На 446-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2008 г. (заседание от 9 юли 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 122 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК приветства съобщението на Европейската комисия относно новата пристанищна политика, в което се предлагат главно мерки без правнообвързващ характер. Освен това ЕИСК изразява подкрепа за общия акцент върху установяването на стабилен инвестиционен климат, устойчивото развитие на пристанищата, добрия социален климат в пристанищата и последователното прилагане на разпоредбите на Договора.

1.2 Картината на европейските пристанища става все по-разнообразна що се отнася до броя на пристанищата и обхвата на пристанищните дейности и услуги. ЕИСК препоръчва пристанищната политика на ЕС да подкрепя този движен от пазара процес, като гарантира, че всички европейски пристанища са в състояние по устойчив начин да използват пълния си потенциал.

1.3 ЕИСК приветства инициативата на Комисията за развитие на мрежата на товарния железопътен транспорт и настоява държавите-членки да отдадат приоритетно значение, без да се ощетява пътническият железопътен транспорт, на осъществяването на главните трансгранични железопътни инфраструктурни проекти за връзка с пристанищата.

1.4 ЕИСК приветства инициативата на Комисията да издаде основни насоки, за да се отстранят неяснотите при прилагането на законодателството на Общността в областта на околната среда във връзка с развитието на пристанищата, и препоръчва те да бъдат публикувани преди края на 2008 г.

1.5 Европейската комисия следва да засили мерките за гарантиране на административни улеснения в пристанищата. Затова ЕИСК приветства намерението на Комисията да представи през 2008 г. Европейско пространство за морски транспорт без бариери. Комисията и по-специално държавите-членки следва да постигнат по-нататъшен напредък в модернизирването на митниците и да отдадат на този въпрос по-голямо политическо значение.

1.6 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че равнопоставените условия за пристанищата могат да бъдат подоброени чрез разра-

ботване на указания за държавни помощи и прозрачност на финансовите отчети. Също така ЕИСК счита, че насоките, включени в Съобщението, за използването на концесиите, техническо-мореплавателните услуги и посредническите бюра за наемане на работници са като цяло полезни и ясни. И накрая, Комисията следва да предприеме допълнителни инициативи за гарантиране на лоялна конкуренция между ЕС и съседните пристанища, които са извън ЕС.

1.7 ЕИСК приветства целта, която Комисията си поставя, да насърчава и разширява сътрудничеството между градовете и техните пристанища. По-конкретно, ЕИСК приканва Комисията да организира съответно проучване относно социално-икономическото въздействие на пристанищата.

1.8 ЕИСК приветства решението на Комисията да насърчава европейските социални партньори да създадат Европейски комитет за отраслов и социален диалог в пристанищата.

## 2. Въведение

2.1 През последните десет години ЕИСК взе активно участие в дебата за общата пристанищна политика на ЕС. Като се има предвид ключовата роля, която морските пристанища играят за социално-икономическото развитие, благосъстоянието и сближаването на Европейския съюз, тази обща политика има значителна добавена стойност.

2.2 ЕИСК прие становища относно „Зелената книга на морските пристанища и инфраструктурата“ COM(1997) 678 <sup>(1)</sup>, както и относно двете законодателни предложения на Европейската комисия за откриване на пазари за пристанищни услуги в европейските морски пристанища <sup>(2)</sup>. На 26 април 2007 г. ЕИСК прие също така становище по собствена инициатива относно общата пристанищна политика на ЕС <sup>(3)</sup>. Като взе под внимание климата на конфронтация, който характеризира дебатите по Директивата за пристанищните услуги, това становище акцентира върху онези аспекти на европейската политика за морските пристанища, по която заинтересованите страни от пристанищния сектор биха могли да постигнат съгласие.

<sup>(1)</sup> ОВ С 407, 28.12.1998 г.

<sup>(2)</sup> Становища на ЕИСК относно предложението за Директива на Европейския парламент и Съвета за пазарен достъп до пристанищни услуги COM(2001) 35 окончателен, ОВ С 48, 21.2.2002 г., стр. 122 и COM(2004) 654 окончателен, ОВ С 294, 25.11.2005 г., стр. 25.

<sup>(3)</sup> ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 57.

### 3. Съобщение на Европейската комисия относно европейската пристанищна политика

3.1 На 18 октомври 2007 г. Европейската комисия публикува съобщението си относно европейската пристанищна политика. Това съобщение е резултат от ежегодни консултации със заинтересованите страни, като този процес се извърши чрез провеждането на две конференции и шест тематични семинара. Съобщението се позовава на общата стратегия на Комисията за морската политика и представлява част от нейната нова програма за товарния транспорт.

3.2 Целта на новата европейска пристанищна политика е да насърчава създаването на работеща пристанищна система на ЕС, която да може да се справи с бъдещите предизвикателства, свързани с транспортните потребности на ЕС. Според Комисията тези предизвикателства включват търсенето на международни транспортни услуги, технологичната промяна, емисиите и изменението на климата, диалога между пристанищата, градовете и заинтересованите страни и накрая спазването на изискванията за прозрачност, конкуренция и най-общо на нормите на Общността.

3.3 Съдържащите се в съобщението реални предложения като цяло представляват смесица от тълкуване на разпоредбите на договора и план за действие с допълнителни мерки, повечето от които имат незадължителна юридическа сила.

3.4 Те са:

- резултати от работата на пристанищата и връзки с вътрешността;
- разрастване на капацитета, съобразено с околната среда;
- модернизация;
- равнопоставени условия с яснота за инвеститорите, операторите и потребителите;
- структуриран диалог между пристанищата и градовете;
- работа в пристанищата.

#### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията, тъй като в него се признава стратегическото значение на морските пристанища за външната и вътрешната търговия на Европа, както и техният принос за икономическото развитие и заетостта.

4.2 ЕИСК приветства особено факта, че Комисията не предлага интервенционни мерки, а акцентира, в съответствие с разпоредбите на Договора за ЕС, върху установяването на стабилен инвестиционен климат, устойчивото развитие на пристанищата, добрия социален климат в пристанищата и съгласуването на прилагане на разпоредбите на договора.

4.3 ЕИСК е удовлетворен също и от факта, че Комисията използва, от една страна, актове с незадължителна юридическа сила като алтернатива на законодателството, а от друга — подход, съобразен с всеки отделен случай.

4.4 Въпреки това обаче ЕИСК има редица конкретни бележки и препоръки по различните глави от съобщението на Комисията.

#### 5. Конкретни забележки

5.1 *Икономическият контекст и предизвикателствата за европейската пристанищна система*

5.1.1 ЕИСК отбелязва заключението на Комисията, че транспортирането на товари в контейнери понастоящем е

концентрирано в няколко северозападни европейски пристанища. Следва обаче да се признае, че съществува тенденция по-скоро все по-голям брой пристанища да участват в европейския пазар на транспорта с контейнери, а не трафикът да се канализира само през няколко пристанища. През 2006 г. най-голям растеж на транспорта с контейнери се отбелязва най-вече в малки и средни пристанища, разположени в различни части на Европа. Така пристанища, разположени на значителни разстояния, се конкурират все повече помежду си<sup>(4)</sup>. Пристаннищната политика на ЕС може да подкрепя този процес като гарантира, че всички европейски пристанища могат по устойчив начин да използват пълния си потенциал.

5.1.2 В допълнение ЕИСК изтъква списъка на определените от Комисията предизвикателства: глобализацията и консолидацията, които характеризират европейските пристанища и корабоплаването. Това явление се забелязва най-вече в пазара на транспорт на контейнери, но се среща също така и на други пазари, като например ро-ро превозите, общия товарен превоз и превоза на насипни товари. Европейските морски пристанища работят с международни групи корабоприетатели. Появиха се големи групи оператори на терминали, които понастоящем предоставят услуги в няколко европейски пристанища. Предизвикателството за пристанищните власти се състои в това да гарантират ангажимента от страна на тези глобални оператори, както и съобразяване с целите за развитие на пристанището при зачитане на съответните европейски политики.

#### 5.2 Резултати от работата на пристанищата и връзки с вътрешността

5.2.1 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че първият вариант за справяне с нарасналото търсене на пристанищен и свързан с пристанището капацитет следва да бъде оптимизирането на използването на съществуващите пристанищни съоръжения и трасета за достъп. ЕИСК е съгласен също така, че преди да се предвидят нови инфраструктурни разработки, следва да бъде направен цялостен анализ на разходите и ползите за обществото. В него следва да се вземат предвид икономически, социални и екологични аспекти, тъй като те съставляват стълбовете на Лисабонската програма на ЕС.

5.2.2 Както беше пояснено по-горе, пазарните процеси вече водят до по-разнообразна картина на европейските пристанища. Следва да се насърчава принципът на работа „отдолу нагоре“, при който предложенията за проекти се правят от управителния орган на пристанището, а при необходимост съвместно с регионалните или националните власти. Това, разбира се, не променя факта, че ЕС ще продължава да определя цели и да предоставя насоки.

<sup>(4)</sup> Разглеждан в дългосрочен план, средният пазарен дял на европейски пристанища от ранга на Хамбург или Хавър на пазара за транспорт на контейнери се понижи от 61 % през 1975 г. на 48 % през 2003 г., докато пазарният дял на пристанища от ранга на средиземноморските се удвои от 18 % през 1975 г. на 36 % през 2003 г. Освен това от 1990 г. нивото на концентрация в Европа на пристанища за транспорт с контейнери (изчислено според коефициента на Gini) постоянно намалява — знак за това, че местата за навлизане на европейския пазар нарастват. Пристаннищата за транспорт с контейнери, които отбелязват най-висок растеж през 2006 г. (в относителни стойности), са в повечето случаи средни или малки пристанища, разположени в различни европейски региони (Amsterdam, Sines, Rauma, Constantza, Kotka, Tallinn, Bremerhaven, Zeebrugge и Gdynia) — Източник: Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (Институт за транспорт и управление на мореплаването Антверпен)/University of Antwerp (Антверпенски университет). Това рязко се отличава например от ситуацията в Съединените щати, където за същия период нивото на концентрация на пристанищата нарасна драстично. Източник: Notteboom, T. (2007), Market report on the European seaport industry (Доклад за пазара на индустрията на европейските морски пристанища, в който се използват данни, предоставени от Eurostat и отделни пристанища).

5.2.3 Все пак Комисията може да използва средносрочния преглед на трансевропейската транспортна мрежа през 2010 г., за да помогне за разрешаването на проблема със затрудненията по отношение на връзките на вътрешността с пристанищата. Това обаче би трябвало да стане на основата на обективни критерии.

5.2.4 Освен това ЕИСК повтаря искането си към Комисията да увеличи усилията за разрешаване на останалите затруднения във вътрешността чрез инструментите на нейната обща транспортна политика, по-конкретно по отношение на навигацията по вътрешните водни пътища и железопътния транспорт. Специално железопътният транспорт остава сериозен проблем за оптималната работа на пристанищата и тяхното интегриране в логистичните вериги. Във връзка с това ЕИСК приветства инициативата на Комисията за развитие на мрежа, ориентирана към железопътния транспорт, и призовава държавите-членки да отдадат приоритетно значение, без да се ощетява пътническият железопътен транспорт, на изпълнението на основните трансгранични железопътни инфраструктурни проекти за връзка с пристанищата.

### 5.3 Разрастване на капацитета, съобразено с околната среда

5.3.1 ЕИСК категорично одобрява инициативата на Комисията да издаде основни насоки за прилагането на законодателството на Общността относно околната среда във връзка с развитието на пристанищата. Това ще представлява важна стъпка към разрешаване на някои неясноти, създадени от законодателството на ЕС, като например Директивата за птиците и Директивата за местообитанията и Рамковата директива за водите. Като се има предвид неотложният характер на въпроса, ЕИСК препоръчва тези основни насоки да бъдат публикувани преди края на 2008 г.

5.3.2 ЕИСК приканва също така Комисията да обсъди допълнителни мерки за укрепване на правния статут на проектите за развитие на пристанищата и за опростяване на съществуващото законодателство, както е описано по-подробно в становището по собствена инициатива на ЕИСК <sup>(5)</sup>.

5.3.3 Като заявява ясно, че към замърсените седименти би трябвало да се подходи по подходящ начин, ЕИСК препоръчва също така в направените законодателни предложения, които ще засегнат управлението на водните басейни и седиментите, като например Директивата за отпадъците и „дъщерната директива“ на Рамковата директива за водата <sup>(6)</sup>, да бъде признато, че незамърсените седименти не бива да се считат за отпадъци и към тях не трябва да се подхожда като към замърсените седименти, тъй като драгирането на незамърсените седименти нито вкарва, нито прибавя допълнително каквито и да е замърсители във водните басейни.

5.3.4 Накрая, ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията относно обезпечаването на приемни съоръжения за отпадъци от корабите в пристанищата и подобряването на емисиите във въздуха. ЕИСК препоръчва решението за икономически стимули чрез пристанишни такси най-добре да се взема индивидуално от управителния орган на пристанището, тъй като подобни мерки ще се отразят върху финансовата структура на пристанищата, която значително се различава в Европа.

<sup>(5)</sup> Вж. част 4 от становището относно „Общата пристанищна политика на ЕС“, ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 57.

<sup>(6)</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците (COM(2005) 667) и предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за стандартите за качество на околната среда в областта на водната политика и за изменение на Директива 2000/60/ЕО (COM(2006) 397 окончателен).

### 5.4 Модернизация

5.4.1 ЕИСК приветства намерението през 2008 г. да се представи законодателно предложение за създаването на Европейско пространство за морски транспорт без бариери и препраща към конкретните коментари, които вече бяха направени в няколко предходни становища <sup>(7)</sup>.

5.4.2 ЕИСК повтаря също така препоръката си ЕС да постигне по-нататъшен напредък в модернизирването на митниците и да гарантира, че неговата политика за митниците, морската безопасност, сигурността, общественото здравеопазване и качеството на околната среда се координират и хармонизират правилно и отговорностите на правителството не се прехвърлят неправомерно на пристанищата.

5.4.3 ЕИСК подкрепя разработването на обслужване на едно гише и създаването на инициативи за „електронен морски подход“, „електронни митници“ и „електронни товари“. Едновременно с това той счита, че решения, базирани се на ИКТ, би трябвало да бъдат рентабилни, включително и за по-малките и средни пристанища.

5.4.4 Накрая, във връзка с подобряването на ефективността, ЕИСК подкрепя предложението на Комисията до края на 2009 г. да разработи набор от общи европейски показатели, при условие че се опазват тези чувствителни от търговска гледна точка данни. Тези показатели, базирани се на съществуващите показатели в областта на въздушния, речния и комбинирания железопътен транспорт, следва да бъдат разработени в съответствие с елементи, характеризиращи пристанищата, като ефективността на пристанищните съоръжения, сътрудничество между пристанищата и обединяването на дейностите във вътрешността.

### 5.5 Равнопоставени условия — яснота за инвеститори, оператори и потребители

5.5.1 ЕИСК подкрепя мнението на Комисията относно ролята на пристанищните власти и разнообразието на пристанищните управленски системи в Европа. Той споделя по-конкретно признаването от страна на Комисията, че пристанищните власти могат да изпълняват по-добре важните си задачи, ако имат достатъчна самостоятелност и по-специално пълна финансова независимост.

5.5.2 ЕИСК приветства също така съобщението на Комисията за приемането на основни насоки за държавните помощи през 2008 г. Във връзка с това ЕИСК се позовава на основните принципи за използването на публично финансиране в пристанищата, което той разглежда подробно в становището по собствена инициатива от 26 април 2007 г.

5.5.3 ЕИСК отбелязва също така с удовлетворение, че Комисията прие направената от Комитета препоръка разпоредбите за прозрачност на Директива 2006/111/ЕО да се отнасят за всички търговски пристанища, независимо от техния годишен оборот.

<sup>(7)</sup> ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 50, Становище относно Съобщението на Комисията — Към бъдеща морска политика на ЕС: Европейска визия за океаните и моретата COM(2006) 275 окончателен. ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 57, Становище относно „Обща пристанищна политика на ЕС“ (становище по собствена инициатива). ОВ С 151, 17.6.2008 г., стр. 20, Становище относно „Морските магистрали в логистичната верига“ (проучвателно становище). ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 68, Становище относно Съобщение на Комисията — Средносрочен преглед на Програмата за насърчване на морските превози на къси разстояния ([COM(2003) 155 окончателен] COM(2006) 380 окончателен).

5.5.4 В своето становище по собствена инициатива Европейският икономически и социален комитет препоръчва изготвянето на насоки за използване на процедури на подбор, като например търгове или други приемливи инструменти, условия за отдаване на концесии и договори за даване под наем на площи, както и насоки за правния статут на онези пристанищни услуги, които представляват публични услуги, например за общата безопасност на пристанищата.

5.5.5 Комисията откликна на това искане, като даде указания в съобщението си за пристанищната политика относно отдаването на концесии и използването на техническо-мореплавателни услуги. ЕИСК счита, че тълкуването на Комисията на разпоредбите на Договора и съдебната практика е като цяло полезно и ясно. Въпреки това ЕИСК подчертава, че въз основа на общата характеристика на техническо-мореплавателните услуги, съгласно която те се отнасят до безопасността на корабоплаването, те следва да се разглеждат като услуги от общ икономически интерес.

5.5.6 Една разумна политика на отдаване на концесии би трябвало да осигури конкуренция в рамките на пристанището, както и оптимална работа и ангажираност от страна на операторите на терминала. ЕИСК препоръчва Комисията да извършва редовно преглед на насоките, които е предоставила по отношение на концесиите, за да гарантира, че те действително отговарят на гореспоменатите цели и съдържат достатъчно общи елементи, така че да се гарантират равнопоставени условия за пристанищните власти. Този последен аспект е от особено значение, като се има предвид продължаващият процес на консолидация на пазара на обработката на товари, както беше посочено по-горе.

5.5.7 ЕИСК приветства предложението на Комисията да съдейства за разпространяване на най-добрите практики за прозрачност на пристанищните такси. ЕИСК твърдо вярва, че пристанищните такси би трябвало да бъдат определяни на местно равнище от пристанищата, за да могат те да отговарят оптимално на изискванията на потребителите на пристанищата и на цялостния интерес на пристанището.

5.5.8 Накрая, ЕИСК с удовлетворение отбелязва, че Комисията се е заела с изпълнението на своите препоръки за разглеждане на случаи на нечестна конкуренция от страна на съседни пристанища извън ЕС. Чрез политиките си на присъединяване и на външни отношения Комисията следва също така да предприеме засилени действия за справяне с нарушения, породени по политически причини, като например ембаргото на Турция за корабите под кипърски флаг и кораби, пристигащи от кипърски пристанища, проблемите в турско-гръцките отношения по отношение на Егейско море, както и проблемите при пресичането на балтийско-руската граница.

#### 5.6 Установяване на структуриран диалог между пристанищата и градовете

5.6.1 ЕИСК одобрява целта на Комисията да насърчава и укрепва сътрудничеството между градовете и техните пристанища. Интегрирането на пристанищата в градовете и градския живот, съчетано с отличната осведоменост, интерес и дори

гордост на гражданите във връзка с пристанищните дейности, са жизнено важни за устойчивото развитие на пристанищата. В това отношение ЕИСК подкрепя особено синергиите с туризма, отбиха, културното наследство и културата като цяло.

5.6.2 ЕИСК подчертава също така липсата на достоверни данни за пряката и косвена заетост и добавената стойност, която европейските пристанища създават. Така например ЕИСК има впечатлението, че данните за заетостта, използвани в Съобщението, подценяват силно действителното положение. Затова ЕИСК призовава Комисията да организира съответно проучване в тази област.

5.6.3 Накрая, ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да извърши оценка на въздействието на мерките за сигурност върху достъпността на пристанищата и да даде указания как тези два аспекта биха могли да се съчетаят.

#### 5.7 Работа в пристанищата

5.7.1 ЕИСК подчерта необходимостта да се поощрява създаването на добри и безопасни условия на труд и заобикаляща среда, както и конструктивни трудови отношения в пристанищата. ЕИСК отбелязва със задоволство, че Комисията обръща сериозно внимание на този въпрос в съобщението си относно пристанищната политика.

5.7.2 ЕИСК повтаря възгледа си, че ефективността на операциите в пристанищата зависи както от надеждността, така и от безопасността — компоненти, които въпреки техническия прогрес зависят до голяма степен от човешкия фактор. Това обяснява необходимостта от квалифицирана и добре обучена работна ръка в пристанищата, както на сушата, така и на корабите. ЕИСК препоръчва социалните партньори да играят важна роля в създаването и поддържането на такива условия, а на европейско равнище Комисията да подкрепя техните усилия като подпомага социалния диалог.

5.7.3 Поради това ЕИСК изразява задоволство от това, че Комисията реши да насърчи европейските социални партньори да създадат Европейски комитет за отраслов социален диалог в пристанищата по смисъла на Решение на Комисията № 98/500/ЕО.

5.7.4 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да установи взаимно призната рамка за обучение на пристанищните работници, но предлага първо да се направи сравнение между съществуващите системи за професионална квалификация на пристанищните работници. Това би могло да се извърши успешно в контекста на европейския социален диалог.

5.7.5 Накрая, ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че трябва внимателно да се следи за прилагането на нормите за безопасност и опазване на здравето на пристанищните работници — както на нормите на Общността, така и на нормите, определени от Международната организация по труда, както и че следва да се подобри статистиката за злополуките. При все това ЕИСК също призовава в рамките на съответните форуми да се предприемат инициативи на всички равнища за гарантиране на по-нататъшното подобряване на безопасността и здравето.

Брюксел, 9 юли 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS