

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen — Meddelelse om en europæisk havnepolitik«

KOM(2007) 616 endelig

(2009/C 27/11)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 18. oktober 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen — Meddelelse om en europæisk havnepolitik.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Jan Simons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. maj 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 446. plenarforsamling den 9. og 10. juli 2008, mødet den 9. juli 2008, følgende udtalelse med 122 stemmer for og 5 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1 EØSU glæder sig over Kommissionens nye meddelelse om havnepolitik, som hovedsageligt foreslår foranstaltninger i form af »blød lovgivning«. EØSU støtter endvidere det generelle fokus på etablering af et stabilt investeringsmiljø, bæredygtig udvikling af havne, et godt arbejdsmarkedsmæssigt klima i havnene og konsekvent anvendelse af traktatens regler.

1.2 Det europæiske havnemiljø bliver stadig mere mangfoldigt med hensyn til antallet af havne og omfanget af havnenes faciliteter og tjenester. EØSU anbefaler, at EU's havnepolitik støtter denne markedsdrevne proces ved at sikre, at alle europæiske havne er i stand til at udnytte deres fulde potentiale på en bæredygtig måde.

1.3 EØSU glæder sig over Kommissionens initiativ, der går ud på at udvikle et jernbanegodstransportorienteret net, og opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at prioritere gennemførelsen af store grænseoverskridende jernbaneinfrastrukturprojekter, der skaber forbindelser til havne, uden at dette dog må gå ud over jernbanepassagertransporten.

1.4 EØSU glæder sig over Kommissionens initiativ til at udstede retningslinjer for at udrede tvetydigheder i anvendelsen af Fællesskabets miljølovgivning i forbindelse med havneudvikling og anbefaler, at disse offentliggøres inden udgangen af 2008.

1.5 Europa-Kommissionen bør intensivere foranstaltningerne med henblik på at lette havneforvaltningen. EØSU glæder sig derfor over Kommissionens plan om at oprette et europæisk søtransportområde uden barrierer i 2008. Kommissionen, og navnlig medlemsstaterne, bør gøre flere fremskridt med moderniseringen af tolden og give dette højere politisk prioritet.

1.6 EØSU er enig med Kommissionen i, at lige vilkår mellem havne kan styrkes ved udvikling af retningslinjer for statsstøtte og gennemsigtighed i finansielle regnskaber. De retningslinjer, der er medtaget i meddelelsen om anvendelsen af koncessioner, teknisk-nautiske tjenesteydelser og arbejdskraftressourcer, anses også generelt for at være nyttige og klare. Endelig bør Kommissionen træffe yderligere foranstaltninger til sikring af loyal konkurrence mellem havne i EU og nabohavne i tredjelande.

1.7 EØSU bifalder Kommissionens mål om at fremme og udvide samarbejdet mellem byer og deres havne. Navnlig opfordrer det Kommissionen til at arrangere en egentlig undersøgelse af den socioøkonomiske indvirkning af havne.

1.8 EØSU glæder sig især over Kommissionens beslutning om at tilskynde arbejdsmarkedets parter i Europa til at oprette et europæisk sektordialogudvalg for arbejdsmarkedets parter i havne.

2. Indledning

2.1 I de sidste 10 år har EØSU aktivt deltaget i debatten om en fælles havnepolitik i EU. På grund af den vigtige rolle, som søhavne spiller for den socioøkonomiske udvikling, velfærd og samhørighed i Den Europæiske Union, har en sådan fælles politik en væsentlig merværdi.

2.2 EØSU vedtog udtalelser om grønbogen om søhavne og skibsfartsinfrastruktur KOM(97) 678 ⁽¹⁾ samt om Europa-Kommissionens til lovforslag om at åbne markeder for havnetjenester i europæiske søhavne ⁽²⁾. Den 26. april 2007 vedtog EØSU endvidere en initiativudtalelse om en fælles havnepolitik i EU ⁽³⁾. I betragtning af det konfrontationsklima, som kendetegnede debatten om direktivet om havnetjenester, fokuserede denne udtalelse på de aspekter af en europæisk havnepolitik, som interessenter på havneområdet kunne opnå enighed om.

⁽¹⁾ EFT C 407 af 28.12.1998.

⁽²⁾ EØSU's udtalelser om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til markedet for havnetjenester KOM(2001) 35 endelig, EFT C 48 af 21.2.2002, s. 122, og KOM(2004) 654 endelig, EUT C 294 af 25.11.2005, s. 25.

⁽³⁾ EUT C 168 af 20.7.2007, s.57.

3. Kommissionens meddelelse om en europæisk havnepolitik

3.1 Den 18. oktober 2007 offentliggjorde Europa-Kommissionen sin meddelelse om en europæisk havnepolitik. Denne meddelelse er resultat af en høring af interessenter af et års varighed, som bestod af to konferencer og seks tema-workshops. Meddelelsen hører under Kommissionens samlede strategi for søtransportpolitik og er en del af dens nye fragttansportdagsorden.

3.2 Målet med den nye europæiske havnepolitik er at fremme et velfungerende havnesystem i EU, som er i stand til at klare de fremtidige udfordringer i forbindelse med EU's transportbehov. Ifølge Kommissionen omfatter disse udfordringer efterspørgslen efter international transport, teknologisk omlægning, emissioner og klimaændringer, dialog mellem havne, byer og interessenter og endelig opfyldelse af krav om gennemsigtighed, konkurrence og overholdelse af Fællesskabets regelsæt i almindelighed.

3.3 Meddelelsens faktiske politikforslag består generelt af en blanding af fortolkning af traktatens regler og en handlingsplan med yderligere foranstaltninger, som for størstedelens vedkommende er »blød lovgivning«.

3.4 Det drejer sig om

- havnes ydeevne og forbindelser til oplandet,
- udvidelse af kapacitet under overholdelse af miljøhensyn,
- modernisering,
- lige konkurrencevilkår med klarhed for investorer, operatører og brugere,
- struktureret dialog mellem havne og byer,
- arbejdspladser i havne.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens meddelelse, da den anerkender søhavnes strategiske betydning for Europas eksterne og interne handel samt deres bidrag til økonomisk udvikling og beskæftigelse.

4.2 EØSU udtrykker navnlig tilfredshed med, at Kommissionen ikke foreslår interventionistiske foranstaltninger, men inden for rammerne af traktatens bestemmelser fokuserer på etablering af et stabilt investeringsmiljø, bæredygtig udvikling af havne og et godt arbejdsmarkedsmæssigt klima i havne.

4.3 Det glæder også EØSU at se, at Kommissionen anvender »blød lovgivning« som et alternativ til lovgivning på den ene side og behandling sag for sag på den anden side.

4.4 Ikke desto mindre har EØSU en række specifikke kommentarer og anbefalinger vedrørende de forskellige kapitler i Kommissionens meddelelse.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Den økonomiske situation og udfordringer for det europæiske havnesystem

5.1.1 EØSU bemærker Kommissionens konklusion om, at containertransport i øjeblikket er koncentreret i et mindre antal havne i Nordvesteuropa. Det bør imidlertid også anerkendes, at der er en udvikling hen imod deltagelse af et øget antal havne på det europæiske containermarked snarere end en kanalisering af trafik gennem kun nogle få havne. De stærkest voksende containerhavne i 2006 var for størstedelens vedkommende små og mellemstore havne beliggende i forskellige havneregioner i Europa. Havneregioner, der ligger ret langt fra hinanden, konkurrerer således i stigende grad med hinanden (*). EU's havnepolitik kan støtte denne markedsdrevne proces ved at sikre, at alle europæiske havne er i stand til at udnytte deres fulde potentiale på en bæredygtig måde.

5.1.2 Desuden vil EØSU gerne fremhæve den globaliserings- og konsolideringsproces, der kendetegner den europæiske havne- og skibsfartssektor, ud over de udfordringer, som Kommissionen selv peger på. Dette fænomen er især synligt på containermarkedet, men ses også på andre markeder som f.eks. ro-ro-markedet, det almindelige godstransportmarked og masse-godsmarkedet. Europæiske søhavne træffer aftaler med internationale grupper af rederier, og store terminaloperatører er vokset frem, som tilbyder tjenester i flere europæiske havne. Udfordringen for en havnemyndighed er at sikre engagement fra disse globale operatører samt overholdelse af udviklingsmålene for havnen under hensyntagen til den relevante EU-politik.

5.2 Havnes ydeevne og forbindelser til oplandet

5.2.1 EØSU er enig med Kommissionen i, at den første mulighed for at klare øget efterspørgsel efter havnekapacitet og havnerelateret kapacitet bør være en optimering af anvendelsen af eksisterende havnefaciliteter og adgangsveje. EØSU er endvidere enig i, at der bør foretages en fuld rentabilitetsvurdering for samfundet, før nye udbygninger af infrastrukturen overvejes. I den forbindelse skal man tage hensyn til økonomiske, sociale og miljømæssige forhold, eftersom de udgør vigtige søjler for EU's Lissabondagsorden.

5.2.2 Som forklaret ovenfor går markedsprocesserne allerede i retning af et mere mangfoldigt europæisk havnemiljø. Bottom-up-princippet bør fremmes, hvorved projektforslag udpeges af en havns forvaltningsorgan, eventuelt i samspil med regionale eller nationale myndigheder. Dette ændrer selvfølgelig ikke ved det faktum, at EU fortsat skal formulere målsætninger og sørge for retningslinjer.

(*) Set over en lang periode faldt den gennemsnitlige andel af det europæiske containermarked for havnene på strækningen mellem Hamburg og Le Havre fra 61 % i 1975 til 48 % i 2003, mens markedsandelen for havnene i Middelhavet steg til det dobbelte (fra 18 % i 1975 til 36 % i 2003). Endvidere er koncentrationen af containerhavne i Europa (målt med Gini-koefficienten) faldet konstant siden 1990, hvilket vidner om, at der er blevet flere indgange til det europæiske marked. De containerhavne, som forholdsmæssigt oplevede størst vækst i 2006, var især mellemstore og små havne i forskellige europæiske regioner (Amsterdam, Sines, Rauma, Constanța, Kotka, Tallinn, Bremerhaven, Zeebrugge og Gdynia) — kilde: Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA)/Antwerpens universitet. Dette står i skarp modsætning til situationen i USA, hvor havnekoncentrationen er øget drastisk i samme periode. Kilde: Notteboom, T. (2007), Market report on the European seaport industry, der anvender data fra Eurostat og fra de enkelte havne).

5.2.3 Kommissionen kan imidlertid anvende midtvejsevalueringen af det transeuropæiske net i 2010 som en hjælp til at løse problemer i forbindelse med flaskehalse med hensyn til oplandets forbindelser til havne. Dette bør dog ske på grundlag af objektive kriterier.

5.2.4 EØSU gentager endvidere sin anmodning til Kommissionen om at optrappe bestræbelserne på at finde en løsning på tilbageværende flaskehalse i oplandet gennem sine generelle transportpolitikinstrumenter, navnlig med hensyn til indre vandveje og jernbanetransport. Navnlig jernbaner er fortsat en alvorlig flaskehals for havnes optimale ydeevne og deres integration i logistikkæder. I den forbindelse glæder EØSU sig over Kommissionens initiativ, der går ud på at udvikle et jernbanegodstransportorienteret net, og opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at prioritere gennemførelsen af store grænseoverskridende jernbaneinfrastrukturprojekter, der skaber forbindelser til havne, uden at dette dog må gå ud over jernbanepassagertransporten.

5.3 Udvidelse af kapacitet under overholdelse af miljøhensyn

5.3.1 EØSU glæder sig meget over Kommissionens initiativ, der går ud på at udstikke retningslinjer for anvendelsen af Fællesskabets miljølovgivning på udviklingen af havne. Dette vil betyde et vigtigt skridt fremad i løsningen af nogle af de uklarheder, der er skabt af EU's lovgivning, som f.eks. fugle- og habitatdirektivet og vandrammedirektivet. I betragtning af sagens hastende karakter anbefaler EØSU, at disse retningslinjer offentliggøres før udgangen af 2008.

5.3.2 Endvidere opfordrer EØSU også Kommissionen til at overveje yderligere foranstaltninger til at styrke havneudviklingsprojekters retlige status og forenkle eksisterende lovgivning, som nærmere skitseret i EØSU's initiativudtalelse ⁽⁷⁾.

5.3.3 Idet EØSU klart erklærer, at forurenede bundfald skal behandles korrekt, anbefaler det endvidere, at det i verserende lovforslag, som vil påvirke forvaltningen af vandområder og sedimenter, f.eks. direktivet om affald og »datterdirektivet« til vandrammedirektivet ⁽⁶⁾, anerkendes, at ikke-forurenede bundfald ikke skal betragtes som affald og behandles som forurenede bundfald, eftersom opmudring af ikke-forurenede bundfald ikke tilfører et vandområde forurenende stoffer.

5.3.4 Endelig er EØSU enig i Kommissionens forslag vedrørende tilvejebringelse af modtagefaciliteter til skibsassald i havne og forbedring af luftemissioner. EØSU finder, at det er bedst at overlade økonomiske incitamenter i form af havneafgifter til de enkelte havneforvaltninger, eftersom sådanne foranstaltninger påvirker havnenes finansielle struktur, som varierer meget i Europa.

⁽⁵⁾ Se punkt 4 i udtalelsen om en fælles EU-havnepolitik (EUT C 168 af 20.7.2007, s. 57).

⁽⁶⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald (KOM(2005) 667) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken og om ændring af direktiv 2000/60/EF (KOM(2006) 397).

5.4 Modernisering

5.4.1 EØSU glæder sig over planen om at fremsætte et lovforslag om oprettelse af et europæisk søtransportområde uden barrierer i 2008 og henviser i den forbindelse til de særlige bemærkninger, som det har fremsat i adskillige tidligere udtalelser ⁽⁷⁾.

5.4.2 EØSU gentager endvidere sin anbefaling om, at EU bør gøre yderligere fremskridt med moderniseringen af tolden og sikre, at EU-politikkerne vedrørende told, søfartssikkerhed, sikring, folkesundhed og miljøkvalitet koordineres og harmoniseres korrekt og ikke uretmæssigt overfører regeringsansvar til havne.

5.4.3 EØSU støtter udviklingen af »single windows« og anvendelse af »e-maritime«, »e-told« og »e-fragt«-initiativer. Samtidig er det af den opfattelse, at IKT-baserede løsninger bør være omkostningseffektive, også for mindre og mellemstore havne.

5.4.4 Endelig støtter EØSU med hensyn til effektivitetsforbedring Kommissionens forslag om inden udgangen af 2009 at udvikle et sæt generiske europæiske indikatorer, forudsat at disse respekterer kommercielt følsomme data. Indikatorerne skal udvikles for aspekter med relevans for havne på grundlag af de eksisterende indikatorer for lufttransport, nærskibstransport og kombineret transport — aspekter som havneanlæggenes performans, samarbejde mellem havne og fælles oplandsaktiviteter.

5.5 Lige konkurrencevilkår — klarhed for investorer, operatører og brugere

5.5.1 EØSU er enig i Kommissionens opfattelse af havnemyndighedernes rolle og mangfoldigheden i havneforvaltningssystemer i Europa. Det tilslutter sig navnlig anerkendelsen af, at havnemyndighedernes vigtige opgaver bedre kan udføres, hvis de er tilstrækkeligt uafhængige og navnlig har fuldstændig økonomisk uafhængighed.

5.5.2 EØSU bifalder også Kommissionens løfte om at vedtage retningslinjer vedrørende statsstøtte i 2008. I denne henseende henviser EØSU til de grundlæggende principper om anvendelse af offentlig finansiering i havne, som det beskrev i sin initiativudtalelse af 26. april 2007.

5.5.3 Det glæder også EØSU at se, at Kommissionen har taget hensyn til udvalgets anbefaling om at udvide bestemmelserne om gennemsigtighed i direktiv 2006/111/EF til alle handelshavne, uanset deres årlige omsætning.

⁽⁷⁾ Udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En fremtidig havpolitik for EU: »En europæisk vision for havene« — KOM(2006) 275 endelig (EUT C 168 af 20.7.2007, s. 50).

Initiativudtalelse om en fælles EU-havnepolitik (EUT C 168 af 20.7.2007, s. 57).

Sonderende udtalelse om motorveje til søs og deres integrering i logistikkæden (EUT C 151 af 17.6.2008, s. 20).

Udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Midtvejsevaluering af programmet til fremme af nærskibsfarten — KOM(2003) 155 endelig, KOM(2006) 380 endelig (EUT C 168 af 20.7.2007, s. 68).

5.5.4 I sin initiativudtalelse anbefalede EØSU vejledning vedrørende brugen af udvælgelsesprocedurer som f.eks. udbud eller andre acceptable instrumenter, betingelser for koncessioner og forpagtningsaftaler samt vejledning om den retlige status for de havnetjenester, der ydes som en offentlig tjeneste, f.eks. med henblik på den generelle sikkerhed i havne.

5.5.5 Kommissionen har imødekommet denne anmodning ved at give vejledning i sin havnepolitikmeddelelse om brugen af koncessioner og teknisk-nautiske tjenesteydelser. EØSU mener, at Kommissionens fortolkning af traktatens regler og retspraksis generelt er nyttig og klar. EØSU understreger dog, at teknisk-nautiske tjenesteydelser har det til fælles, at de har betydning for navigationssikkerheden, hvilket skulle berettigede deres kvalificering som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

5.5.6 En intelligent koncessionspolitik bør sikre konkurrence i havne samt optimal ydeevne og forpligtelse fra terminaloperatørers side. EØSU anbefaler, at Kommissionen regelmæssigt gennemgår den vejledning om koncessioner, som den har givet, for at sikre, at den effektivt matcher ovennævnte mål og indeholder tilstrækkeligt mange fælles elementer, så der garanteres lige vilkår blandt havnemyndigheder. Sidstnævnte er særligt relevant i betragtning af den løbende konsolideringsproces på godshåndteringsmarkedet som beskrevet ovenfor.

5.5.7 EØSU glæder sig over Kommissionens forslag om at bidrage til udbredelsen af eksempler på bedste praksis vedrørende gennemsigtighed, for så vidt angår havneafgifter. EØSU er overbevist om, at havneafgifter bør fastsættes på lokalt niveau i havnene, således at de optimalt kan matche de krav, der stilles af havnens brugere og havnens generelle interesser.

5.5.8 Endelig glæder det EØSU at se, at Kommissionen har taget udvalgets anbefaling op om at se på tilfælde af illoyal konkurrence fra nabohavne i tredjelande. Kommissionen bør også gennem sin tiltrædelsespolitik og sin politik vedrørende eksterne forbindelser optrappe foranstaltninger til at håndtere politisk inspirerede fordrejninger såsom den tyrkiske embargo mod cypriotiske skibe og skibe, som kommer fra cypriotiske havne, den græsk-tyrkiske konflikt om Ægæerhavet og problemerne med at krydse den baltisk-russiske grænse.

5.6 Etablering af en struktureret dialog mellem havne og byer

5.6.1 EØSU glæder sig over Kommissionens bestræbelse på at fremme og udvide samarbejdet mellem byer og deres havne. Integration af havne i byer og bylivet kombineret med en stor opmærksomhed omkring, interesse i og endog stolthed over havneaktiviteter blandt borgerne er af central betydning for bæredygtig udvikling af havne. I den henseende støtter EØSU navnlig synergier mellem turisme, rekreation, arv og kultur.

5.6.2 EØSU understreger også manglen på pålidelige data om direkte og indirekte beskæftigelse og merværdi skabt af europæiske havne. Udvalget er for eksempel af den opfattelse, at de beskæftigelsesdata, der anvendes i meddelelsen i høj grad undervurderer den faktiske situation. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at arrangere en egentlig undersøgelse på dette område.

5.6.3 Endelig støtter EØSU Kommissionens hensigt om at vurdere virkningen af sikringsforanstaltninger på adgangen til havne og at udstikke retningslinjer for, hvordan de to ting kan forenes.

5.7 Arbejdspladser i havne

5.7.1 EØSU understregede behovet for at fremme gode og sikre arbejdsvilkår og omgivelser samt et konstruktivt forhold mellem arbejdsgiver og arbejdstager i havne. EØSU noterer sig med tilfredshed, at Kommissionen lægger betydelig vægt på dette emne i sin havnepolitikmeddelelse.

5.7.2 EØSU gentager sit synspunkt om, at effektiviteten af aktiviteter i havne afhænger af både en pålideligheds- og en sikkerhedskomponent, som til trods for teknologiske fremskridt i høj grad bestemmes af den menneskelige faktor. Dette forklarer behovet for en kvalificeret og veltrænet arbejdsstyrke i havnene såvel på landsiden som om bord på skibene. EØSU har anbefalet, at arbejdsmarkedets parter bør spille en vigtig rolle i skabelsen og opretholdelsen af disse vilkår, og at Kommissionen på EU-plan bør støtte deres input ved at lette dialogen mellem parterne.

5.7.3 EØSU glæder sig derfor over, at Kommissionen har besluttet sig til at tilskynde arbejdsmarkedets parter i Europa til at oprette et sektordialogudvalg for arbejdsmarkedets parter i havne som beskrevet i Kommissionens afgørelse 98/500/EF.

5.7.4 EØSU støtter Kommissionens plan om at indføre en ramme, der anerkendes gensidigt, for undervisning af havnearbejdere, men foreslår først at sammenligne de forskellige eksisterende systemer vedrørende faglige kvalifikationer for havnearbejdere. Dette kunne med fordel gøres inden for rammerne af den europæiske dialog mellem arbejdsmarkedets parter.

5.7.5 Endelig er EØSU enig med Kommissionen i, at der er behov for nøje overvågning af gennemførelsen af regler om sikkerhed og sundhed for havnearbejdstagere, hvad enten disse er fællesskabsregler eller ILO-regler, og at ulykkesstatistikkerne skal forbedres. EØSU opfordrer til, at der på alle niveauer i de relevante fora tages initiativ til yderligere forbedringer af sikkerhed og sundhed.

Bruxelles, den 9. juli 2008

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg