

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za pristup tržištu lučkih usluga i financijsku transparentnost luka”

COM(2013) 296 final – 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Glavni izvjestitelj: **g. SIMONS**

Europski parlament (10. lipnja 2013.) i Vijeće (19. lipnja 2013.), u skladu s člankom 100. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju okvira za pristup tržištu lučkih usluga i financijsku transparentnost luka

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

Dana 21. svibnja 2013. Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je naložiti stručnoj skupini za: Prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo da pripremi rad odbora na tu temu.

S obzirom na hitnost poslova (pravilo 59. Poslovnika) Europski gospodarski i socijalni odbor je za vrijeme svog 491. plenarnog zasjedanja od 10. i 11. srpnja 2013. (sjednica od 11. srpnja 2013.) usvojio sljedeće mišljenje s 81 glas za i 2 protiv.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Odbor se slaže s kombinacijom neobvezujućeg i obvezujućeg zakonodavstva u situacijama gdje nije moguće drugačije postupati.

1.2 Odbor podržava pristup Komisije prema kojemu se prijedlozi primjenjuju na svih 319 TEN-T luka, dok istovremeno države članice imaju mogućnost primjene odredbi uredbe i na druge luke.

1.3 S obzirom na ograničeni učinak u ovom trenutku, Odbor se slaže s prijedlogom Komisije da se prijevoz putnika i usluge rukovanja teretom ostave izvan okvira ove uredbe. Međutim, Odbor u pogledu provođenja savjetuje da se obrati posebna pažnja na peljarenje, vez i tegalj, vodeći računa o njihovim različitim utjecajima kako bi se oni mogli odvijati neovisnom prosudbom, slobodni od komercijalnog pritiska koji bi mogao naštetiti sigurnosti, osiguranju i ekološkoj zaštiti lučke zajednice i opće javnosti.

1.4 Odbor izražava zadovoljstvo jer uredba uključuje mehanizme za zaštitu prava zaposlenika, ali se pita zašto je primjena Direktive 2001/23/EZ neobvezatna. U pogledu socijalnih aspekata koje bi trebalo uključiti u javne i koncesijske ugovore, Odbor upućuje na svoje mišljenje o javnoj nabavi od strane subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, usvojenom 26. travnja 2012. (¹). Također je nedavno ispunjena dugogodišnja želja Odbora za uspostavljanjem neovisnog socijalnog dijaloga u lučkom sektoru.

1.5 Odbor u potpunosti podržava osnovnu ideju Komisije da se poveća financijska transparentnost u lučkom sektoru jer to omogućava ranije prikupljanje informacija o eventualnoj državnoj pomoći.

1.6 Trgovačku slobodu upravnog tijela luke u pogledu utvrđivanja lučkih pristojbi dovode u pitanje razni kriteriji, kao i ovlasti za usvajanje delegiranih akata, prenesene na Komisiju. Rješenje za to pitanje navodi se u točki 5.5.

1.7 Odbor smatra da je nezavisno nadzorno tijelo iz članka 17., koje bi bilo odgovorno za praćenje i nadziranje primjene Uredbe, suvišno. Zakonodavstvo tržišnog natjecanja je u pravilu dovoljno, a u slučajevima gdje nije, treba to pitanje riješiti na poseban način.

1.8 Komisija predlaže da se u roku od 3 godine nakon stupanja na snagu Uredbe napravi ocjena Uredbe i eventualno predlože dodatne mjere. Odbor smatra da je to razdoblje prekratko i predlaže ocjenu s komentarima u tijeku provedbe u prve tri godine, te završnu ocjenu sa zaključcima tek nakon šest godina.

2. Uvod

2.1 Treća sreća! Europska komisija sada po treći puta donosi prijedloge o morskim lukama Unije; ovoga puta u drugačijim okolnostima i uz drugačiji pristup.

(¹) SL C 191, 29. 6. 2012., str. 84.

2.2 Novost je uključivanje 319 morskih luka u Transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T) i Instrument za povezivanje Europe (CEF) s ciljem poboljšanja učinkovitosti morskih luka i njihovih veza s unutrašnjošću. Kao rezultat toga, morske su luke sada postale europski interes, ali i potencijalna međusobna konkurencija.

2.3 Prethodne neobvezujuće mjere nisu imale gotovo nikakav učinak na pravedni pristup tržištu i transparentnost. Zbog toga sada postoji, pored brojnih mjera, prijedlog za obvezujuću mjeru, odnosno prijedlog uredbe o tim dvaju pitanjima kako bi se lukama Europske unije omogućilo da postanu motorom rasta i multimodalnog transporta.

3. Dokumenti Komisije

3.1 Nakon duge i detaljne rasprave, kako je i opisano u ocjeni učinka, Komisija predlaže u svojoj komunikaciji pod nazivom "Luke: motor rasta" niz od osam dodatnih, neobvezujućih mjera za koje vjeruje da su u predstojećim godinama potrebne za razvoj 319 luka, od kojih je njih 83 dio osnovne mreže TEN-T-a.

3.2 Komisija predlaže da osnovno načelo strategije EU-a bude da se ne poduzimaju nikakve nepotrebne mjere u lukama koje ostvaruju dobre rezultate, već da se podrška pruža lukama koje zaostaju i to uvođenjem "najboljih praksi" i pristupa koji se temelji na zdravom upravljanju uz istovremeno poštivanje različitosti i specifičnih okolnosti raznih luka.

3.3 Aktivnosti u luci izravno doprinose povećanju broja radnih mjesta. Trenutno 2 200 lučkih operatera izravno zapošljava 110 000 lučkih radnika, dok luke u 22 pomorske države članice izravno ili neizravno zapošljavaju otprilike 3 milijuna radnika. One predstavljaju velik izvor poreznih prihoda za vlade.

3.4 Prijedlog Uredbe o uspostavljanju okvira za pristup tržištu lučkih usluga i financijsku transparentnost luka izričito navodi da se načelo slobode pružanja usluga primjenjuje na sve oblike pružanja usluga u lukama u sklopu mreže TEN-T.

3.5 Odjeljak o pristupu tržištu (poglavlje II) i prijelazne mjere (članak 24.) nacрта Uredbe neće se primjenjivati na usluge prijevoza putnika i usluge rukovanja teretom.

3.6 Ovo ostavlja upravnom tijelu luke slobodu postavljanja zahtjeva pružateljima usluga u pogledu kvalitete i dostupnosti, prema kojima upravno tijelo može ograničiti broj pružatelja određene usluge u slučaju prostornih ograničenja, pod uvjetom da je to jasno zabilježeno u službenom nacrtu razvoja luke ili u slučaju da operater ima obvezu pružanja javne usluge, a namjera koje mora biti jasna i javno dostupna.

3.7 Komisija predlaže da se prava radnika zaštite te da se državama članicama pruži prilika za daljnje jačanje tih prava u

slučaju prijenosa poduzeća operatera zajedno s relevantnim zaposlenicima koji su radili za prethodno poduzeće.

3.8 Prijedlog navodi da bi financijski odnosi između tijela javnih vlasti i upravnog tijela luke trebali biti transparentni, posebice ako upravno tijelo luke prima javna sredstva.

3.9 Upravna tijela luka mogu pristojbe za korištenje lučke infrastrukture određivati samostalno te u skladu s vlastitom komercijalnom i ulagačkom strategijom. Pristojbe mogu varirati ovisno o učestalosti korištenja luke ili u svrhu promicanja učinkovitijeg korištenja lučke infrastrukture, kratke pomorske plovidbe ili vršenja transportnih operacija uz nisku emisiju ugljika ili potrošnju energije.

3.10 Prema prijedlogu, države članice su obvezne osnovati neovisno nacionalno tijelo za nadzor primjene ove Uredbe.

3.11 Ono treba biti zakonski neovisno tijelo, funkcionalno neovisno od lučkih operatera i pružatelja lučkih usluga. Također, ono obrađuje žalbe, ima pravo zatražiti od upravnih tijela luke, pružatelja lučkih usluga i korisnika luke da dostave informacije potrebne za osiguravanje učinkovitog praćenja i nadziranja te donosi obvezujuće odluke koji podliježu pravnom nadzoru.

4. Opće napomene

4.1 Odbor smatra da je Komisija s objavljivanjem ove komunikacije, analize učinka i prijedloga Uredbe poduzela logičan korak prema otvaranju pristupa tržišta lučkim uslugama i većoj financijskoj transparentnosti luka. Odbor naglašava važnost poboljšanja kvalitete usluga i povećanja ulaganja u luke, što je od velike važnosti za glatko funkcioniranje tržišta. U prijedlogu se potrebna pažnja pridaje i sigurnosti, okolišu te koordinirajućoj ulozi EU-a.

4.2 Objavljeni prijedlozi sadrže istovremeno pristup "neobvezujućeg zakonodavstva" koji se sastoji od osam mjera definiranih u komunikaciji i pristup "obvezujućeg zakonodavstva" u obliku prijedloga uredbe. Odbor je općenito uvjeren da se "neobvezujuće zakonodavstvo" treba primjenjivati gdje je to moguće, a da se zakonodavne mjere trebaju koristiti samo u slučajevima gdje ne postoji alternativa. Tu ideju je Odbor već prethodno predložio u svom mišljenju o europskoj politici luka. ⁽²⁾

4.3 Predložena Uredba primjenjuje se na svih 319 luka mreže TEN-T jer one po svojoj prirodi igraju važnu ulogu u europskom transportnom sustavu. Države članice imaju slobodu primjene odredbi prijedloga uredbe na druge luke. Odbor se slaže s pristupom Komisije koji je po njegovom mišljenju pragmatičan.

⁽²⁾ SL C 27, 3. 2. 2009., str. 45.

4.4 Odbor primjećuje da su usluge rukovanja teretom i putnički terminali izostavljeni iz opsega uredbe (članak 11.). Obrazloženje Komisije je da je veliki dio usluga rukovanja teretom i prijevoza putnika putničkim brodovima (kruzerima) organiziran na temelju koncesijskih ugovora, dok usluge putničkog trajektnog prijevoza obično spadaju pod obvezu pružanja javne usluge. Odbor prihvaća obrazloženje Komisije.

4.5 Načelo slobode pružanja lučkih usluga zauzima važno mjesto u ovoj Uredbi. Navode se četiri načina na koje se može ograničiti ta sloboda, npr.:

- mogućnošću nametanja minimalnih uvjeta kod pružanja lučkih usluga,
- ograničavanjem broja pružatelja lučkih usluga,
- obvezom pružanja javnih usluga,
- internim operaterom.

Odbor podržava ovu izjavu o primjeni načela slobode pružanja usluga, zajedno s predviđenom mogućnošću primjene nekoliko specifičnih ograničenja prilagođenih morskim lukama. Međutim, Odbor u pogledu provođenja savjetuje da se obrati posebna pažnja na peljarenje, vez i tegalj, vodeći računa o njihovim različitim utjecajima kako bi se oni mogli odvijati neovisnom prosudbom, slobodni od komercijalnog pritiska koji bi mogao naštetiti sigurnosti, osiguranju i ekološkoj zaštiti lučke zajednice i opće javnosti.

4.5.1 Nije jasno zašto je "interni operater" (članak 9.) ograničen na obvezu pružanja javnih usluga. Naime, postoje brojni komercijalni razlozi, poput osiguravanja kontinuiteta i dostupnosti usluga, zbog kojih upravno tijelo može odlučiti samo pružati uslugu a da se ona ne definira izričito kao javna usluga; nedostatak prostora ili rezervirano korištenje dostupnog prostora također bi moglo zahtijevati ograničen broj pružatelja usluga. Ovu posljednju mogućnost bi također trebalo razmotriti.

4.6 Odbor je zadovoljan što Uredba uključuje članak 10. kojim se jamče prava lučkih radnika. Odbor se ipak pita zašto je primjena Direktive 2001/23/EZ fakultativna. U pogledu socijalnih aspekata koje bi trebalo uključiti u javne i koncesijske ugovore, Odbor upućuje na svoje mišljenje o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, usvojenom 26. travnja 2012. ⁽³⁾.

4.7 Komisija je u Uredbu uključila nekoliko članaka (od članka 12. nadalje) koji promiču financijsku transparentnost i autonomiju. Tim odredbama se, između ostalog, obvezuje lučke vlasti na pružanje informacija o primljenoj državnoj potpori i vođenju odvojenih računa u te svrhe u slučajevima gdje upravno tijelo luke samo pruža lučke usluge. Odbor se zalaže za najveći stupanj transparentnosti i podržava prijedloge na tom području.

4.8 Odbor smatra da je nezavisno nadzorno tijelo navedeno u članku 17., koje bi bilo odgovorno za praćenje i nadzor primjene Uredbe, suvišno jer nije potrebno i usporava trend razvoja luka kao komercijalnih operatera koji pružaju tržišnu kvalitetu. Nacionalni i europski zakoni o tržišnom natjecanju trenutno na snazi obično su dostatni, a u slučajevima gdje nisu, Komisija bi trebala poduzeti mjere specifične za državu članicu.

5. Posebne napomene

5.1 Procjena da će u 2030. g. biti potrebno 15 % više radnika nego što ih je danas naglašava potrebu za uspostavljanjem sektorskog socijalnog dijaloga u lukama. Prema mišljenju Odbora, jedan od najvažnijih uvjeta za dobro funkcioniranje luka je dobra socijalna klima i spremnost svih uključenih strana da se uključe u socijalni dijalog.

5.2 Odbor stoga pozdravlja osnutak Odbora EU-a za socijalni dijalog 19. lipnja 2013. u kojem će članovi između ostalog raspravljati i o radnim uvjetima.

5.3 Odbor se slaže s prijedlogom da se pristojbe za korištenje lučke infrastrukture odrede nakon savjetovanja s korisnicima luke. Također smatra da je ovaj način utvrđivanja pristojbi za korištenje lučke infrastrukture transparentan.

5.4 Odbor također vjeruje da je jedna od prednosti Uredbe i činjenica da lučke vlasti moraju pružiti informacije o primljenoj državnoj potpori i o načinu na koji se ta pomoć odražava u njihovoj cijeni. To će omogućiti procjenu državne potpore u ranijem stadiju, a što će doprinijeti financijskoj transparentnosti.

5.5 Jedan od aspekata koji Odbor smatra izrazito važnim, trgovačka sloboda upravnog tijela luke (članak 14. stavak 1., 2. i 3.) prilično je oslabljena kriterijima navedenim u stavcima koji slijede ove, kao i ovlastima prenesenim na Komisiju za usvajanje delegiranih akata. Navedena sloboda može se očuvati izbacivanjem tih stavaka i dodavanjem, na kraju članka 14. stavka 3. koji glasi: "... *sukladno pravilima koja se odnose na državnu potporu*" riječi "i tržišno natjecanje".

5.6 Komisija predlaže izdavanje izvješća o učinku ove Uredbe tri godine nakon njezinog stupanja na snagu. Odbor smatra da se to izvješće treba smatrati privremenim izvješćem, s obzirom da je to razdoblje prekratko za davanje konačne ocjene. Nakon šest godina može se dati konačna ocjena.

⁽³⁾ SL C 191, 29. 6. 2012., str. 84.

5.7 Na kraju, Odbor ponovno naglašava da su potrebni daljnji koraci kako bi se zajamčilo pošteno tržišno natjecanje između luka EU-a i luka izvan EU-a.

U Bruxellesu, 11. srpnja 2013.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE
