

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei — Comunicarea privind o politică portuară europeană

COM(2007) 616 final

(2009/C 27/11)

La 18 octombrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei — Comunicare privind o politică portuară europeană.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 mai 2008. Raportor: dl SIMONS.

În cea de-a 446-a sesiune plenară, care a avut loc la 9 și 10 iulie 2008 (ședința din 9 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 122 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii

1.1 CESE salută noua comunicare a Comisiei privind o politică portuară europeană care propune în principal măsuri juridice fără caracter obligatoriu („soft law”). Mai mult, CESE salută faptul că se pune accentul în principal pe crearea unui climat investițional stabil, dezvoltarea durabilă a porturilor, un climat social bun în porturi și aplicarea coerentă a prevederilor tratatului.

1.2 Peisajul portuar european devine din ce în ce mai diversificat în ceea ce privește numărul de porturi și gama de funcții și servicii portuare oferite. CESE recomandă ca politica portuară a UE să susțină acest proces bazat pe evoluțiile pieței prin crearea condițiilor pentru utilizarea întregului potențial al porturilor într-un mod durabil.

1.3 CESE salută inițiativa Comisiei de a dezvolta o rețea orientată către transportul feroviar de mărfuri și încurajează statele membre să acorde prioritate punerii în aplicare a proiectelor de infrastructură feroviară transfrontaliere de dimensiuni mari care fac legătura cu porturile, fără a prejudicia transportul feroviar de pasageri.

1.4 CESE salută inițiativa Comisiei de a elabora orientări pentru rezolvarea ambiguităților legate de aplicarea legislației comunitare de mediu în ceea ce privește dezvoltarea porturilor și recomandă ca acestea să fie publicate până la sfârșitul anului 2008.

1.5 Comisia Europeană ar trebui să accelereze măsurile pentru asigurarea simplificării procedurilor administrative în porturi. În consecință, CESE salută intenția Comisiei de a prezenta un „spațiu european de transport maritim fără bariere” în 2008. Comisia și, în special, statele membre ar trebui să facă progrese în ceea ce privește modernizarea procedurilor vamale și să acorde acestora o mai mare prioritate din punct de vedere politic.

1.6 CESE este de acord cu Comisia că asigurarea unor condiții egale pentru toate porturile poate fi consolidată prin

elaborarea de linii directoare privind ajutoarele de stat și prin transparența conturilor financiare. În egală măsură, orientările privind utilizarea concesiunilor, a serviciilor tehnico-nautice și a birourilor de plasare a forței de muncă, incluse în comunicare, sunt considerate în general utile și clare. În sfârșit, Comisia ar trebui să ia măsuri suplimentare pentru asigurarea unei concurențe loiale între porturile din UE și porturile învecinate din afara UE.

1.7 CESE salută obiectivul Comisiei de a promova și consolida cooperarea dintre orașe și porturile acestora. În special, Comitetul invită Comisia să realizeze un studiu corespunzător asupra impactului socioeconomic al porturilor.

1.8 CESE salută decizia Comisiei de a încuraja partenerii sociali europeni să creeze un comitet pentru dialog social sectorial la nivel european pentru porturi.

2. Introducere

2.1 De-a lungul ultimilor zece ani, CESE a participat activ la dezbaterile privind o politică portuară comună a UE. Dat fiind rolul-cheie pe care porturile maritime îl au în dezvoltarea socioeconomică, bunăstarea și coeziunea Uniunii Europene, o astfel de politică comună prezintă o valoare adăugată importantă.

2.2 CESE a adoptat avize privind Cartea verde privind porturile maritime și infrastructura maritimă [COM (1997) 678] ⁽¹⁾, precum și privind cele două propuneri legislative ale Comisiei Europene de a deschide piețele serviciilor portuare în porturile maritime europene ⁽²⁾. CESE a adoptat la 26 aprilie 2007 și un aviz din proprie inițiativă privind o politică portuară a UE ⁽³⁾. Dat fiind climatul polemic care a caracterizat dezbaterile referitoare la directiva privind serviciile portuare, acest aviz s-a concentrat pe acele aspecte ale unei politici europene privind porturile maritime asupra cărora părțile interesate din sectorul portuar au ajuns la un acord.

⁽¹⁾ JO C 407, 28.12.1998.

⁽²⁾ Avizele CESE privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul pe piața serviciilor portuare COM(2001) 35 final, JO C 48 din 21.2.2002, p. 122 și COM(2004) 654 final, JO C 294 din 25.11.2005, p. 25.

⁽³⁾ JO C 168, 20.7.2007, p. 57.

3. Comunicarea Comisiei Europene privind o politică portuară europeană

3.1 Comisia Europeană a publicat la 18 octombrie 2007 Comunicarea privind o politică portuară europeană. Această comunicare este rezultatul unui proces de consultări cu părțile interesate, care a durat un an și care a constat în două conferințe și șase ateliere tematice. Comunicarea se înscrie în strategia generală a Comisiei privind politica maritimă și face parte din noua sa agenda privind transportul de mărfuri.

3.2 Obiectivul noii politici portuare europene este promovarea unui sistem portuar al UE performant, capabil să facă față noilor provocări generate de nevoile de transport ale UE. Conform Comisiei, aceste provocări includ cererea pentru transport internațional, schimbările tehnologice, emisiile și schimbările climatice, dialogul dintre porturi, orașe și părțile interesate și, în final, reconcilierea cu transparența, concurența și cu normele comunitare în general.

3.3 Propunerile politice cuprinse în comunicare constau în general dintr-o combinație între interpretarea dispozițiilor tratatului și un plan de acțiune cuprinzând măsuri suplimentare, care în majoritatea lor sunt dispoziții fără caracter juridic obligatoriu („soft law”).

3.4 Acestea sunt:

- rezultatele activităților portuare și legăturile cu hinterlandul;
- extinderea capacității și protecția mediului;
- modernizarea;
- condiții egale pentru toți, care să promoveze transparența pentru investitori, operatori și utilizatori;
- un dialog structurat între porturi și cetățeni;
- munca în porturi.

4. Observații generale

4.1 CESE salută comunicarea Comisiei întrucât aceasta recunoaște importanța strategică a porturilor maritime pentru comerțul extern și intern al Europei, precum și contribuția acestora la dezvoltarea economică și la ocuparea forței de muncă.

4.2 CESE salută în mod special abordarea Comisiei de a nu propune măsuri intervenționiste, ci de a se concentra — în limitele prevederilor tratatului UE — pe crearea unui climat investițional stabil, pe dezvoltarea durabilă a porturilor și pe crearea unui climat social bun în porturi.

4.3 CESE ia notă cu satisfacție de propunerea Comisiei de a utiliza „soft law” ca o alternativă la măsuri legislative, pe de o parte, și, o abordare de la caz la caz, pe de altă parte.

4.4 Cu toate acestea, CESE are câteva comentarii și recomandări specifice referitoare la diferite capitole ale comunicării Comisiei.

5. Observații specifice

5.1 Contextul economic și provocările sistemului portuar european

5.1.1 CESE ia notă de concluzia Comisiei conform căreia mișcările containerelor de marfă sunt în prezent concentrate în câteva porturi nord-vest europene. Cu toate acestea, ar trebui recunoscut faptul că un număr crescând de porturi tind să participe la piața europeană de transport containerizat în loc ca traficul să fie concentrat prin numai câteva porturi. Porturile pentru transport containerizat care s-au dezvoltat cel mai mult în 2006 au fost porturile mici și medii situate în diferite zone portuare din Europa. Astfel, zone portuare situate la o distanță considerabilă concurează din ce în ce mai mult între ele ⁽⁴⁾. Politica portuară a UE poate susține acest proces prin crearea condițiilor pentru ca porturile europene să fie capabile să își folosească la maxim potențialul.

5.1.2 CESE subliniază în plus față de lista provocărilor identificate de Comisie pe cele legate de globalizarea și de consolidarea care caracterizează sectorul portuar și al transportului naval european. Acest fenomen este vizibil în special pe piața transportului containerizat, însă este întâlnit și pe alte piețe cum ar fi cea a transportului de tip Ro-Ro, a transportului de mărfuri generale și de produse în vrac. Porturile maritime europene lucrează cu grupuri internaționale de armatori și au apărut mari grupuri de operatori de terminale care în prezent oferă servicii în mai multe porturi europene. Pentru autoritatea portuară, provocarea este să asigure angajamentul operatorilor mondiali, cu respectarea, în același timp, a obiectivelor de dezvoltare ale portului, în conformitate cu politicile europene relevante.

5.2 Rezultatele activităților portuare și legăturile cu hinterlandul

5.2.1 CESE împărtășește opinia Comisiei conform căreia prima alternativă pentru gestionarea cererii crescute de capacități portuare și capacități conexe ar trebui să fie optimizarea utilizării facilităților portuare și a căilor de acces existente. CESE este, de asemenea, de acord cu faptul că trebuie să fie făcută o analiză cost-beneficiu și socială completă înainte de planificarea oricărei dezvoltări de infrastructură. Aceasta ar trebui să țină seama de considerentele economice, sociale și de mediu întrucât acestea alcătuiesc pilonii Agendei de la Lisabona a UE.

5.2.2 Așa cum s-a explicat mai sus, mecanismele pieței conduc deja către un peisaj portuar european mai diversificat. Ar trebui utilizată o abordare de jos în sus în care propunerile de proiecte să fie desemnate de către administrația portului împreună cu autoritățile regionale sau naționale, atunci când este cazul. Acest lucru nu afectează bineînțeles faptul că UE trebuie să continue să formuleze obiective și să ofere orientări.

⁽⁴⁾ Văzută pe o perioadă lungă de timp, cota medie de piață pentru transportul containerizat aferentă zonei Hamburg — Le Havre a scăzut de la 61 % în 1975 la 48 % în 2003, în timp ce cota de piață a porturilor din zona Mării Mediteraneene s-a dublat de la 18 % în 1975 la 36 % în 2003. Mai mult, nivelul concentrației porturilor pentru traficul containerizat în Europa (calculat prin coeficientul Gini) a scăzut constant din 1990, indicând astfel o creștere a punctelor de acces la piața europeană. Porturile pentru transportul containerizat care au înregistrat cea mai mare creștere în 2006 (în termeni relativi) au fost în cea mai mare parte porturi de dimensiuni medii și mici localizate în diferite regiuni europene (Amsterdam, Sines, Rauma, Constanța, Kotka, Talin, Bremerhaven, Zeebrugge și Gdynia). Sursa: Institutul de Transport și Management Maritim (Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA))-Universitatea Antwerpen. Aceasta contrastează puternic, de exemplu, cu situația Statelor Unite, unde nivelul concentrației portuare a crescut dramatic în aceeași perioadă. Sursa: Notteboom, T. (2007), Raport de piață privind industria portuară maritimă europeană (Market report on the European seaport industry), care utilizează date furnizate de Eurostat și porturi individuale).

5.2.3 Comisia poate totuși utiliza revizuirea intermediară a rețelei de transport trans-europene care va avea loc în 2010, pentru rezolvarea blocajelor care afectează legăturile dintre hinterland și porturi. Acest lucru trebuie însă să fie realizat pe baza unor criterii cost-beneficiu obiective.

5.2.4 CESE reiterează solicitarea sa către Comisie ca aceasta să-și intensifice eforturile de rezolvare a blocajelor din hinterland prin instrumentele generale ale politicii sale în domeniul transporturilor, în special în ceea ce privește căile navigabile interne și transportul feroviar de mărfuri. Căile ferate, în special, rămân o sursă de blocaje serioase pentru performanța optimă a porturilor și integrarea acestora în lanțurile logistice. În acest sens, CESE salută inițiativa Comisiei de a dezvolta o rețea orientată către transportul feroviar de mărfuri și încurajează statele membre să acorde prioritate punerii în aplicare a proiectelor de infrastructură feroviară transfrontaliere de dimensiuni mari care fac legătura cu porturile, fără a prejudicia transportul feroviar de pasageri.

5.3 Extinderea capacității și protecția mediului

5.3.1 CESE salută călduros inițiativa Comisiei de a elabora orientări privind aplicarea legislației comunitare de mediu în cazul amenajărilor portuare. Aceasta ar reprezenta un important pas înainte în clarificarea ambiguităților create de legislația UE, cum ar fi directivele „Păsări” și „Habitat” și Directiva-cadru privind apa. Dată fiind urgența problemei, CESE recomandă ca aceste linii directoare să fie publicate înainte de sfârșitul anului 2008.

5.3.2 CESE invită, de asemenea, Comisia să aibă în vedere o serie de măsuri suplimentare pentru consolidarea statutului juridic al proiectelor de amenajări portuare și pentru simplificarea legislației existente, astfel cum se precizează mai în detaliu în avizul din proprie inițiativă al CESE ⁽⁵⁾.

5.3.3 Precizând ferm că sedimentele contaminate trebuie să facă obiectul unui tratament corespunzător, CESE recomandă și ca propunerile legislative aflate în proces de adoptare, care vor afecta gestionarea corpurilor de apă și a sedimentelor, cum ar fi Directiva-cadru privind deșeurile și „directiva fiică” a Directivei-cadru privind apa ⁽⁶⁾, să recunoască faptul că sedimentele necontaminate nu trebuie considerate a fi deșeuri și că nu trebuie să fie supuse tratamentului pentru sedimentele contaminate deoarece operațiile de dragare a sedimentelor necontaminate nu introduc poluanți noi și nici nu adaugă poluanți în corpul de apă.

5.3.4 În sfârșit, CESE este de acord cu propunerile Comisiei privind asigurarea de instalații de colectare a deșeurilor de pe nave în porturi și reducerea emisiilor atmosferice. CESE recomandă ca stimulentele economice, cum ar fi taxele portuare, ar trebui să fie lăsate, de preferință, la latitudinea fiecărei administrații portuare individuale, deoarece astfel de măsuri ar afecta structura financiară a porturilor, care diferă mult în Europa.

⁽⁵⁾ A se vedea secțiunea 4 a avizului din JO C 168, 20.7.2007, p. 57, Aviz privind o politică portuară comună la nivelul UE.

⁽⁶⁾ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind deșeurile (2005/0281(COD)) și propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele de calitate a mediului în politica din domeniul apei și de modificare a Directivei 2000/60/CE (COM(2006) 397).

5.4 Modernizarea

5.4.1 CESE salută intenția de a prezenta o propunere legislativă privind crearea unui „spațiu european de transport maritim fără bariere” în 2008 și face trimitere la observațiile specifice pe care le-a exprimat deja în câteva avize anterioare ⁽⁷⁾.

5.4.2 CESE reiterează recomandarea conform căreia UE trebuie să facă progrese în ceea ce privește modernizarea serviciilor vamale și să se asigure că politicile privind serviciile vamale, siguranța maritimă, securitatea, sănătatea publică și calitatea mediului sunt coordonate și armonizate corespunzător și că nu transferă în mod nepermis către porturi responsabilitățile guvernelor.

5.4.3 CESE susține realizarea ghișeelelor unice și introducerea pe scară largă a inițiativelor privind transportul maritim electronic (e-maritime), a procedurilor vamale electronice (e-customs) și a transportului electronic de mărfuri (e-freight). În același timp, Comitetul consideră că soluțiile TIC trebuie să fie eficiente din punctul de vedere al costurilor și pentru porturile de dimensiuni mai mici și mijlocii.

5.4.4 În sfârșit, în ceea ce privește creșterea eficienței, CESE susține propunerea Comisiei de a dezvolta un set de indicatori europeni generali până la sfârșitul anului 2009, cu condiția ca aceștia să respecte datele sensibile din punct de vedere comercial. Acești indicatori, bazați pe cei care există în sectoarele transportului aerian, de coastă și feroviar combinat, trebuie dezvoltați în conformitate cu elementele relevante pentru porturi, cum ar fi performanța instalațiilor portuare, colaborarea între porturi și comasarea activităților din hinterland.

5.5 Condiții egale pentru toți — transparență pentru investitori, operatori și utilizatori

5.5.1 CESE împărtășește opinia Comisiei privind rolul autorităților portuare și diversitatea sistemelor de management portuar din Europa. Comitetul subscrie în special ideii că printr-un nivel suficient de autonomie și, în special, printr-o autonomie financiară deplină, sarcinile importante ale autorităților portuare pot fi mai bine realizate.

5.5.2 CESE salută, de asemenea, anunțul Comisiei privind adoptarea în 2008 de orientări privind ajutoarele de stat. În acest sens, CESE face trimitere la principiile de bază privind utilizarea în porturi a finanțărilor din surse publice, pe care le-a elaborat în cadrul avizului său din proprie inițiativă din 26 aprilie 2007.

5.5.3 CESE constată cu satisfacție că recomandarea sa de a extinde prevederile din Directiva 2006/111/CE privind transparența la toate porturile comerciale, indiferent de cifra de afaceri, a fost adoptată de Comisie.

⁽⁷⁾ JO C 168, 20.7.2007, p. 50, Aviz privind Comunicarea Comisiei „Către o viitoare politică maritimă a Uniunii: o viziune europeană asupra mărilor și oceanelor” COM(2006) 275 final.

JO C 168, 20.7.2007, p. 57, Aviz privind o politică portuară comună la nivelul UE (aviz din proprie inițiativă).

JO C 151, 17.6.2008, p. 20, Aviz privind autostrăzile maritime și integrarea lor în lanțul logistic (aviz exploratoriu).

JO C 168, 20.7.2007, p. 68, Aviz privind Comunicarea Comisiei „Evaluarea intermediară a programului de promovare a transportului maritim pe distanțe scurte [COM(2003) 155 final]” COM(2006) 380 final.

5.5.4 În avizul său din proprie inițiativă, CESE a recomandat elaborarea unor orientări privind utilizarea procedurilor de selecție, cum ar fi licitațiile sau alte instrumente acceptabile, și condițiile de concesiune și de atribuire a contractelor de închiriere a terenurilor. Ar trebui elaborate orientări și cu privire la statutul juridic al serviciilor portuare care constituie servicii publice, cum este, de exemplu, cazul securității generale a porturilor.

5.5.5 Comisia a dat curs acestei solicitări prin includerea unor elemente orientative privind utilizarea concesiunilor și a serviciilor tehnico-nautice, în comunicarea sa privind politica portuară. CESE consideră că interpretarea dată de Comisie prevederilor tratatului și jurisprudenței este, în general, utilă și clară. Cu toate acestea, CESE subliniază faptul că serviciile tehnico-nautice au în comun faptul că sunt legate de siguranța navigației, ceea ce ar trebui să justifice încadrarea lor în categoria serviciilor de interes economic general.

5.5.6 O politică inteligentă în domeniul concesiunilor trebuie să asigure atât concurența în interiorul portului cât și o performanță și un angajament optime pentru operatorii de terminale. CESE recomandă realizarea unei revizuirii reglementate de către Comisie a orientărilor furnizate cu privire la concesiuni, pentru a se asigura că ele corespund încă obiectivelor de mai sus și conțin suficiente elemente comune pentru a garanta condiții egale pentru toate autoritățile portuare. Ultimul aspect este relevant în special dacă se ține seama de procesul de consolidare existent pe piața de manipulare marfă, menționat mai sus.

5.5.7 CESE salută propunerea Comisiei de a contribui la diseminarea celor mai bune practici privind transparența în cazul taxelor portuare. CESE este ferm convins că taxele portuare ar trebui să fie stabilite la nivelul portului pentru a putea răspunde cel mai bine cerințelor utilizatorilor portului și interesului general al acestuia.

5.5.8 În sfârșit, CESE își exprimă satisfacția de a observa că Comisia a urmat recomandarea sa de a aborda cazurile de concurență neloială din partea porturilor vecine din afara UE. Prin intermediul politicilor sale privind extinderea sau relațiile externe, Comisia ar trebui să accelereze acțiunile pentru rezolvarea denaturărilor concurenței cauzate de contextul politic cum ar fi embargoul Turciei împotriva navelor aflate sub pavilion cipriot sau provenind din porturile cipriote, problemele turco-grecești din Marea Egee, precum și problemele de trecere a frontierei dintre țările baltice și Rusia.

5.6 Stabilirea unui dialog structurat între porturi și orașe

5.6.1 CESE salută obiectivul Comisiei de a promova și consolida cooperarea dintre orașe și porturile acestora. Integrarea porturilor în orașe și în viața acestora, împreună cu o puternică conștientizare, interes și chiar mândrie a locuitorilor față de activitățile portuare sunt vitale pentru dezvoltarea durabilă a portu-

rilor. În acest sens, CESE susține în mod special sinergiile cu turismul, activitățile recreative, patrimoniul și cultura în general.

5.6.2 CESE atrage atenția și asupra lipsei de informații demne de încredere privind ocuparea directă sau indirectă a forței de muncă și valoarea adăugată generată de porturile europene. De exemplu, Comitetul are impresia că informațiile privind ocuparea forței de muncă utilizate în comunicare subestimează într-o mare măsură situația reală. De aceea, CESE invită Comisia să elaboreze un studiu corespunzător în acest domeniu.

5.6.3 În sfârșit, CESE sprijină intenția Comisiei de a evalua impactul măsurilor de securitate asupra accesului la porturi și de a oferi îndrumare privind modul în care aceste două imperative pot fi reconciliate.

5.7 Munca în porturi

5.7.1 CESE a subliniat nevoia promovării unor condiții și a unui mediu de muncă bune și sigure precum și a unor relații de muncă constructive în porturi. CESE constată cu satisfacție că în comunicarea sa privind politica portuară, Comisia acordă o atenție deosebită acestui subiect.

5.7.2 CESE reiterează opinia conform căreia eficiența activităților în porturi depinde de componenta fiabilitate și securitate care este, în ciuda progresului tehnologic, determinată în mare măsură de factorul uman. Astfel se explică nevoia de forță de muncă calificată și bine pregătită profesional pentru toate serviciile și activitățile, atât pe uscat, cât și pe nave. CESE a făcut recomandarea ca partenerii sociali să joace un rol important în crearea și menținerea acestor condiții și ca, la nivel european, Comisia să sprijine contribuția acestora prin facilitarea dialogului social.

5.7.3 În consecință, CESE își manifestă satisfacția față de decizia Comisiei de a încuraja partenerii sociali europeni în crearea unui comitet pentru dialog social sectorial la nivel european pentru porturi, în sensul Deciziei Comisiei 98/500/CE.

5.7.4 CESE susține intenția Comisiei de a stabili un sistem de pregătire a lucrătorilor portuari ce poate fi reciproc recunoscut, însă propune ca, înainte de aceasta, să se compare diferitele sisteme de calificări profesionale existente în domeniu. Acest lucru ar putea fi realizat cu ușurință în contextul dialogului social la nivel european.

5.7.5 În sfârșit, CESE împărtășește opinia Comisiei conform căreia aplicarea normelor — fie comunitare, fie stabilite de Organizația Internațională a Muncii — privind securitatea și sănătatea lucrătorilor portuari, trebuie să fie atent monitorizată, iar statisticile privind accidentele trebuie îmbunătățite. Cu toate acestea, CESE îndeamnă și să se adopte inițiative la toate nivelurile în cadrul forumurilor adecvate pentru a se asigura o îmbunătățire suplimentară a siguranței și sănătății.

Bruxelles, 9 iulie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS