

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui cadru privind accesul la piața serviciilor portuare și transparența financiară a porturilor

COM(2013) 296 final – 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Raportor general: **dl Jan SIMONS**

La 19 iunie 2013 și la 10 iunie 2013, în conformitate cu articolul 100 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui cadru privind accesul la piața serviciilor portuare și transparența financiară a porturilor

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

La 21 mai 2013, Comitetul Economic și Social European a hotărât să însărcineze Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională cu pregătirea lucrărilor pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, în conformitate cu articolul 59 din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Simons raportor general în cadrul celei de-a 491-a sesiuni plenare din 10 și 11 iulie 2013 (ședința din 11 iulie) și a adoptat prezentul aviz cu 81 de voturi pentru și 2 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul este de acord cu adoptarea unei abordări bazate pe instrumente juridice neobligatorii, combinată cu soluția legislativă, acolo unde nu există altă alternativă.

1.2 Comitetul salută abordarea Comisiei, care constă în aplicarea propunerilor la ansamblul celor 319 porturi TEN-T, lăsând statelor membre posibilitatea de a aplica dispozițiile regulamentului și altor porturi.

1.3 Dat fiind că, în prezent, efectele sale sunt limitate în aceste domenii, Comitetul sprijină propunerea Comisiei de a exclude transportul de pasageri și serviciile de manipulare a mărfurilor din domeniul de aplicare a regulamentului. Cu toate acestea, în ceea ce privește punerea în aplicare, Comitetul recomandă să se acorde o atenție specială pilotajului, amarării și remorcării, ținând seama de diversele lor tipuri de impact, astfel încât aceste activități să poată fi desfășurate în contextul unei judecăți independente și libere de orice presiuni comerciale care ar putea aduce prejudicii siguranței, securității și protecției mediului comunității portuare și ale publicului larg.

1.4 Comitetul este satisfăcut de faptul că regulamentul cuprinde dispoziții de garantare a drepturilor lucrătorilor, dar își exprimă surprinderea în legătură cu faptul că aplicarea Directivei 2001/23/CE a devenit opțională. În ceea ce privește aspectele sociale care trebuie cuprinse în contractele de achiziții publice și de concesiune, Comitetul face trimitere la avizul său referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, adoptat la 26 aprilie 2012⁽¹⁾. De

asemenea, instaurarea unui dialog social autonom în sectorul portuar – pe care Comitetul o dorea de mult – s-a concretizat între timp.

1.5 Ideea de bază a Comisiei, de a crește transparența financiară din sectorul portuar, poate conta pe sprijinul Comitetului, pentru că astfel se pot observa mai rapid eventualele ajutoare de stat.

1.6 Libertatea comercială a organismelor de administrare a porturilor de a stabili taxele portuare este de fapt anulată de enumerarea unei întregi serii de criterii și de acordarea delegării de competențe către Comisie. La punctul 5.5 se propune o soluție.

1.7 Comitetul consideră că organismul independent de supraveghere menționat la articolul 17, care va trebui să monitorizeze aplicarea acestui regulament, este superfluu. Dreptul în materie de concurență este suficient în sine și, acolo unde nu se întâmplă acest lucru, trebuie aplicate soluții specifice.

1.8 Comisia dorește să evalueze acest regulament deja după 3 ani de la intrarea sa în vigoare și să propună eventual noi măsuri. Comitetul consideră că acest termen este prea scurt și propune o evaluare intermediară, cu prezentarea unor simple observații în termen de trei ani, evaluarea definitivă însoțită de concluzii urmând să fie prezentată abia după 6 ani.

2. Introducere

2.1 A treia încercare este cea bună! Comisia Europeană prezintă pentru a treia oară propuneri privind porturile maritime ale Uniunii, de această dată dintr-o altă perspectivă și într-un alt mod.

⁽¹⁾ JO C 191, 29.6.2012, p. 84.

2.2 Noutatea este reprezentată de integrarea celor 319 porturi maritime în rețeaua transeuropeană de transport (TEN-T) și mecanismul Conectarea Europei (MCE), în scopul îmbunătățirii performanțelor porturilor și a legăturilor acestora cu hinterlandul. Ca atare, aceste porturi capătă, prin definiție, un interes european, dar devin și – cel puțin în mod potențial – concurente între ele.

2.3 În fapt, măsurile neobligatorii din trecut nu au prea avut nici un efect în ceea ce privește transparența și accesul echitabil la piațe. Acesta este motivul pentru care Comisia propune acum, pe lângă anumite măsuri, și o măsură obligatorie – un regulament – cu privire la cele două teme menționate mai sus, astfel încât porturile UE să devină un motor de creștere și de transport multimodal.

3. Documentele Comisiei

3.1 În urma unei consultări lungi și amănunțite – așa cum se arată în analiza impactului –, în comunicarea sa intitulată „Porturile: un motor al creșterii”, Comisia propune un set de opt măsuri suplimentare și neobligatorii, pe care le consideră necesare pentru dezvoltarea în viitorii ani a potențialului celor 319 porturi, dintre care 83 aparțin rețelei centrale TEN-T.

3.2 Comisia preconizează ca strategia UE să aibă ca principiu de bază evitarea oricărei intervenții inutile în porturile cu performanțe bune, oferind însă ajutor porturilor rămase în urmă din perspectiva rezultatelor, prin introducerea celor mai bune practici și a unei abordări de bună gestionare, respectând totodată diversitatea și condițiile specifice ale diverselor porturi.

3.3 Activitățile portuare contribuie nemijlocit la creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. În prezent, 110 000 de docheri lucrează pentru 2 200 de operatori portuari, în timp ce porturile reprezintă până la 3 milioane de locuri de muncă (directe și indirecte) în cele 22 de state membre maritime și sunt o sursă majoră de venituri fiscale pentru autorități.

3.4 Propunerea de regulament de stabilire a unui cadru privind accesul la piața serviciilor portuare și transparența financiară a porturilor statuează în mod explicit aplicarea principiului libertății serviciilor la toate formele de servicii din toate porturile TEN-T.

3.5 Secțiunea referitoare la accesul la piațe (capitolul II) și măsurile tranzitorii (articolul 24) din proiectul de regulament nu se aplică însă serviciilor pentru pasageri și nici serviciilor de manipulare a mărfurilor.

3.6 Propunerea lasă organismului de administrare a portului libertatea de a impune furnizorilor de servicii cerințe de calitate și de disponibilitate, putând totodată limita numărul prestatorilor pentru un anumit serviciu din rațiuni de lipsă de spațiu, cu condiția ca acest aspect să fie indicat într-un plan formal de dezvoltare portuară sau în cazul în care operatorului îi este impusă o obligație de serviciu public, al cărei obiectiv trebuie să fie clar și făcut public.

3.7 Comisia preconizează ca drepturile lucrătorilor să fie garantate și ca statele membre să aibă posibilitatea de a

consolida și mai mult aceste drepturi în caz de preluare a unei întreprinderi împreună cu personalul angajat la vechea întreprindere.

3.8 În propunere se menționează că relația financiară dintre organismele de administrare a porturilor și autorități trebuie să fie transparentă, cu atât mai mult în cazul în care organismul de administrare beneficiază de finanțări publice.

3.9 Organismele de administrare a porturilor pot stabili taxele de utilizare a infrastructurii portuare în mod autonom și în conformitate cu propriile strategii comerciale și investiționale, taxele putând varia în funcție de frecvența utilizării portului și/sau în vederea îmbunătățirii utilizării eficiente a infrastructurii portuare, a transportului maritim pe distanță scurtă sau a eficienței energetice sau în vederea stimulării utilizării unui transport ecologic sau eficient din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon.

3.10 Propunerea stipulează că în fiecare stat membru trebuie să existe o autoritate națională independentă, care supraveghează aplicarea acestui regulament.

3.11 Acest organism trebuie să fie o entitate autonomă din punct de vedere juridic și să funcționeze independent de orice organism de administrare a portului sau de furnizorii de servicii portuare. Autoritatea de supraveghere soluționează reclamațiile, are dreptul de a cere organismelor de administrare a porturilor, furnizorilor de servicii portuare și utilizatorilor portului să comunice toate informațiile pe care le consideră necesare pentru a putea asigura o bună supraveghere și ia decizii obligatorii care pot fi atacate numai în instanță.

4. Observații generale

4.1 Comitetul este de părere că, prin publicarea comunicării, a analizei de evaluare a impactului și a propunerii de regulament, Comisia a făcut un progres spre deschiderea accesului la piața serviciilor portuare și a unei mai mari transparențe financiare a porturilor. Comitetul subliniază că este important să se îmbunătățească serviciile și să sporească investițiile în porturi, aspecte esențiale pentru buna funcționare a pieței. Și securitatea, siguranța, protecția mediului și misiunea de coordonare care îi revine Uniunii beneficiază de atenția corespunzătoare.

4.2 Propunerile publicate cuprind atât o abordare bazată pe instrumente juridice neobligatorii – cele 8 acțiuni prezentate în comunicare –, cât și o abordare obligatorie din punct de vedere juridic, sub forma unei propuneri de regulament. În general, Comitetul consideră că, acolo unde este posibil, trebuie adoptată o abordare bazată pe instrumente juridice neobligatorii și că, atunci când nu există altă soluție, trebuie să se recurgă la legislație. Comitetul a susținut în trecut deja acest punct de vedere, în avizul său cu privire la politica portuară europeană⁽²⁾.

4.3 Regulamentul propus se aplică tuturor celor 319 porturi din rețeaua TEN-T pentru că, prin natura lor, aceste porturi joacă un rol esențial în sistemul european de transport. Statele membre pot însă decide să declare aplicabile dispozițiile regulamentului propus și în cazul altor porturi. Comitetul își însușește abordarea – în opinia sa, pragmatică – a Comisiei.

(2) JO C 27, 3.2.2009, p. 45.

4.4 Comitetul constată că dispozițiile privind accesul la piață și măsurile tranzitorii ale regulamentului nu se aplică în cazul serviciilor de manipulare a mărfurilor și serviciilor de pasageri (articolul 11). Argumentul utilizat de Comisie pentru a justifica această derogare este că în cazul serviciilor de manipulare a mărfurilor și al serviciilor de pasageri (în măsura în care este vorba de linii de croazieră) este vorba de contracte de concesiune, în timp ce transportul de pasageri efectuat cu feribotul reprezintă în mod obișnuit o obligație de serviciu public. Comitetul consideră aceste argumente satisfăcătoare.

4.5 Principiul libertății de a presta servicii în porturile maritime stă la loc de cinste în acest regulament, care prevede patru posibilități de limitare a acestei libertăți:

- posibilitatea de aplicare a unor cerințe minime în cazul furnizării de servicii portuare;
- limitarea numărului furnizorilor de servicii portuare;
- obligațiile de serviciu public;
- existența unui operator intern.

Comitetul acceptă această abordare a principiului libertății de a presta servicii, care prevede și posibilitatea de a introduce anumite restricții specifice, adaptate la realitățile porturilor maritime. Cu toate acestea, în ceea ce privește punerea în aplicare, Comitetul recomandă să se acorde o atenție specială pilotajului, amarării și remorcării, ținând seama de diversele lor tipuri de impact, astfel încât aceste activități să poată fi desfășurate în contextul unei judecăți independente și libere de orice presiuni comerciale care ar putea aduce prejudicii siguranței, securității și protecției mediului comunității portuare și ale publicului larg.

4.5.1 Nu este clar de ce „operatorului intern” (articolul 9) nu i se impune decât obligația unui serviciu public. În fond, cauze pur comerciale – precum asigurarea continuității și a disponibilității unui serviciu – pot determina un organism de administrare a portului să ofere el însuși un serviciu anume, fără ca acesta să fie declarat în mod explicit o obligație de serviciu public și/sau fără ca spațiul insuficient sau rezervat utilizării în acest scop să ducă la limitarea numărului furnizorilor de servicii. Și această din urmă posibilitate ar trebui prevăzută de regulament.

4.6 Comitetul este satisfăcut de faptul că textul articolului 10 din regulament cuprinde dispoziții de garantare a drepturilor lucrătorilor. Comitetul se întreabă însă de ce aplicarea Directivei 2001/23/CE a devenit facultativă. În ceea ce privește aspectele sociale de care trebuie să se țină seama în achizițiile publice și acordarea contractelor de concesiune, Comitetul face trimitere la avizul său referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, adoptat la 26 aprilie 2012 ⁽³⁾.

4.7 Comisia a integrat în regulament un anumit număr de articole (articolul 12 și următoarele) care urmăresc să promoveze transparența financiară și autonomia. Autoritățile portuare au, între altele, obligația de transparență în ceea ce privește mărimea finanțării publice de care beneficiază, pe care trebuie să le înregistreze în rubrici contabile distincte în cazul în care organismul de administrare a portului furnizează el însuși servicii portuare. Comitetul pledează pentru cât mai multă transparență cu puțință și își însușește propunerile în acest sens.

4.8 Comitetul consideră că organismul independent de supraveghere menționat la articolul 17, care va trebui să monitorizeze aplicarea acestui regulament, este superfluu și inutil, împotrindu-se tendinței porturilor de a oferi, în calitate de operatori comerciali, o calitate corespunzătoare nevoilor pieței. Dreptul național și european actual al concurenței este suficient în acest sens și, atunci când acesta nu este aplicabil, Comisia trebuie să ia măsuri specifice împotriva statului membru respectiv.

5. Observații specifice

5.1 Necesitatea realizării dialogului social sectorial în porturi iese și mai mult în evidență dacă se ține seama de estimarea că, în 2030, porturile vor avea nevoie de un număr cu 15 % mai mare de lucrători portuari decât în prezent. Comitetul consideră că una dintre condițiile principale ale buneii funcționări a porturilor este un climat social pozitiv și disponibilitatea pentru concertare a tuturor părților interesate.

5.2 Ca atare, Comitetul salută instituirea, la 19 iunie 2013, a unui Comitet de dialog social al UE, în cadrul căruia partenerii sociali pot să regleze în mod autonom diverse aspecte, printre care și condițiile de muncă.

5.3 Comitetul este de acord cu propunerea ca stabilirea taxei de utilizare a infrastructurii portuare să se facă în temeiul consultării utilizatorilor portului. În opinia Comitetului, acest mod de stabilire a taxelor pentru infrastructura portuară este transparent.

5.4 Comitetul consideră că un avantaj reprezentat de regulament este obligația de transparență pe care trebuie să o respecte autoritățile portuare în ceea ce privește finanțările publice de care acestea beneficiază și modul în care aceste finanțări sunt integrate în costurile proprii. Astfel, ajutoarele de stat vor deveni mai repede vizibile, ceea ce va influența pozitiv transparența financiară.

5.5 Unul din aspectele considerate foarte importante de Comitet, libertatea comercială a organismului de administrare a porturilor de a stabili taxele portuare [articolul 14 alineatele (1), (2) și (3)], este de fapt anulat apoi de enumerarea unei întregi serii de criterii și de acordarea delegării de competențe către Comisie. Această libertate ar putea fi conservată dacă ar fi suprimate aceste alineate și dacă la sfârșitul alineatului (3) ar fi adăugată sintagma „și regulile de concurență”, textul modificat astfel devenind „... respectând normele privind ajutoarele de stat și regulile de concurență”.

5.6 Comisia dorește să prezinte un raport cu privire la efectele acestei legislații în termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a regulamentului. În opinia Comitetului, acest raport ar trebui să fie considerat unul intermediar, pentru că termenul este unul prea scurt pentru a putea face deja o evaluare definitivă. Un termen de 6 ani ar constitui o soluție corespunzătoare.

⁽³⁾ JO C 191, 29.6.2012, p. 84.

5.7 În fine, Comitetul reamintește că trebuie luate și alte măsuri de asigurare a unei concurențe loiale între porturile UE și porturile din țările aflate în vecinătatea Uniunii Europene.

Bruxelles, 11 iulie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE
