



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 18.10.2007
COM(2007) 616 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Sporočilo o politiki evropskih pristanišč

{SEC(2007)1339}
{SEC(2007)1340}

I. Uvod

Na okrog 100 000 km evropskih obal je več kot 1 200 trgovskih pristanišč; nekaj sto drugih se nahaja na 36 000 km naših celinskih voda. So ključne točke modalnega prenosa in so bistvenega pomena za 90 % evropskega mednarodnega trgovanja. Poleg tega in v podporo naši splošni prometni politiki¹ obvladujejo 40 % tonskih kilometrov pri trgovanju znotraj Skupnosti. Z razvojem potniških in trajektnih storitev so ključnega pomena za kohezijo v Evropi. Razvoj industrije križarjenja je nekatere od njih spremenil v glavna turistična središča mest in celotnih regij. So bistvenega pomena za razvoj pomorskega prevoza na kratke razdalje in v mnogih primerih prometa po celinskih plovih poteh. Ta dva načina sta varčna in lahko v prometu na dolge razdalje nadomestita manj trajnostne načine. Pristanišča so neposreden in posreden vir več kot pol milijona zaposlitev ter v skladu z lizbonsko strategijo zagotavljajo dinamiko in razvoj celotnih regij, vključno z najbolj obrobniimi.

Cilj tega sporočila je delujoč pristaniški sistem EU, ki se bo lahko spopadal s prihodnjimi izzivi prevoznih potreb EU; določa akcijski načrt za Evropsko komisijo. Je rezultat obširnega posvetovanja z interesnimi skupinami v obdobju 2006–2007, ki je vključeval šest delavnic, dve veliki konferenci in sestanke s strokovnjaki držav članic.

To sporočilo o pristaniščih predstavlja tudi nadaljevanje in izvajanje nedavno sprejetega Sporočila o celotni pomorski politiki², ki skupaj obravnava vse politike in dejavnosti, povezane z morjem, kot sredstva za trajnostno podpiranje gospodarske rasti in delovnih mest.

1.1. Gospodarski okvir

V letu 2005 je bilo v evropskih pristaniščih pretovorjenih več kot 3 milijarde ton. Polovico tega je predstavljal prevoz razsutega tovora. Promet narašča tako hitro kot naša odvisnost od proizvodov iz mineralnih goriv in predvsem utekočinjenega zemeljskega plina. Uspešen Ro-Ro promet predstavlja 14 % celotnega prometa. Splošni tovor obsega manj kot 10 %. Kontejnerski promet, ki se je zelo povečal, predstavlja približno eno tretjino.

Še pomembnejše je dejstvo, da je bilo od celotnega števila prevozov kontejnerjev (praznih in polnih), ki je v svetu leta 2005 znašalo 250 milijonov, več kot četrtnina opravljenih v Evropi. Strokovnjaki napovedujejo 50 % porast za leto 2010, od tega bo polovico predstavljal neposreden prevoz polnih zabojev, 20 % prevoz praznih zabojev, kar bo odraz nesimetričnih tokov, preostanek pa en ali več vmesnih prevozov med pristanišči. Ladje, ki plujejo po direktnih linijah, so vedno večje in raztovarjajo tovor v tranzitnih pristaniščih z veliko globino vode; od tam po eni ali več stranskih poteh z manjšimi ladjami zagotavljajo dostavo do manjših pristanišč, bližjih končnemu prejemniku. Ta razvoj je treba spodbujati, saj omogoča boljši izkoristek pomorskega prevoza, večjo razpršenost točk za iztovarjanje in manjšo obremenjenost kopenskega prometa.

Treba je opozoriti, da se je v letu 2005 30 % prometa v Evropi odvijalo v pristaniščih v Rotterdamu, Antwerpnu in Hamburgu. Po drugi strani pa količine, s katerimi upravlja 9 večjih pristanišč v Sredozemlju, predstavljajo samo 20 % prometa. Pričakuje se, da bodo to razporeditev trgovanja in prometa v zaledju potrdile številke iz let 2006 in 2007. Obstoječi

¹ COM(2006) 314.

² COM(2007) 575.

stroški in pristojbine različnih načinov prevoza skupaj z razpoložljivo ponudbo ustrezne prometne infrastrukture v veliki meri pojasnjujejo trenutni vzorec trgovanja in prometnih tokov v Evropi.

1.2. Izzivi za sistem evropskih pristanišč

Pristanišča se soočajo z naslednjimi izzivi:

- Povpraševanje po mednarodnem prevozu, ki ga povečujejo nizki stroški in ki raste hitreje kot gospodarstvo; treba je omeniti, da je obetavna prihodnost pristanišč sedaj zanimiva za investitorje iz različnih krajev in različnega porekla.
- Velika tehnološka sprememba, ki jo je zaznamoval razvoj kontejnerskega prometa, učinkovitejše, hitrejša, varnejša in čistejša delovanje pristanišč, ki pa zahteva večjo prilagodljivost pristanišč in mest, v katerih se nahajajo, pri pridobivanju in upravljanju zemljišč, tehnologiji in družbenih vprašanjih. Obenem zahteva nujna uporaba informacijskih, navigacijskih in telekomunikacijskih tehnologij prilagajanje in usposabljanje, da se še naprej zagotavljajo možnosti za produktivnost in nova delovna mesta.
- Zavezanost k zmanjšanju toplogrednih plinov in trenutni problemi s kakovostjo zraka terjajo zmanjšanje škodljivih emisij in učinkov cestnih zastojev na tonski kilometer ter razširitev prometa na železnico, celinsko plovbo in pomorski promet. To bo vodilo k boljši geografski porazdelitvi kopenskega prometa in boljšemu izkoristku obstoječih zmogljivosti pristanišč.
- Potreba po razvoju trajnega dialoga o učinkovitosti in razvoju pristanišč med interesnimi skupinami ter znotraj mest, regij in tam, kjer je to potrebno. Dialog je izjemnega pomena, saj lahko zagotovi družbeno sprejemanje, učinkovitost, izboljša podobo pristanišč, doseže boljšo prostorsko organizacijo mestnih funkcij, rekreacije ali turizma; pristop, ki temelji na dialogu z interesnimi skupinami, lahko pomaga doseči stalno dejavnost v pristaniščih, pa tudi boljše možnosti in pogoje zaposlovanja.
- Nenazadnje, pri razvoju in upravljanju pristanišč je treba upoštevati preglednost, konkurenco in na splošno zbirko pravil Skupnosti.

II. VPRAŠANJA IN ODGOVORI

1. UČINKOVITOST PRISTANIŠČ IN POVEZAVE Z ZALEDJEM

Na splošno se največja evropska pristanišča lahko štejejo za učinkovita v gospodarskem smislu; njihova pomorska organiziranost, odprtost, organizacija razpisov in zasidranje ladij (glavni vir prihodka) so običajno pohvalni; vendar pa so v številnih pristaniščih še vedno ozka grla, kot so neusklajenost med zmogljivostmi skladiščenja ter na- in raztovarjanja, nezadovoljiva ureditev terminalov in obseg na enoto površine obstoječe zmogljivosti, neučinkovite poti in dostop z morja ali kopnega, dolge čakalne dobe ter nezadostna varnost za tovarnjake, vlake in tovarne ladje, nezadovoljivi delovni pogoji in obseg ter nenazadnje, prevelike upravne zahteve, ki so se izkazale za časovno in stroškovno neučinkovite.

Dober položaj na morju ali vodi in zagotavljanje zanesljivih storitev za razumno ceno torej ni dovolj. S kopenske strani so za oceno zmogljivosti in prihodnost pristanišča ključne zanesljive in trajnostne povezave z zaledjem. Na tem področju so potrebna in možna znatna izboljšanja.

Če povzamemo, je treba za spopadanje s povečanim povpraševanjem po zmogljivosti pristanišč najprej:

- Povečati učinkovitosti pristanišč in stopenj produktivnosti v smislu obsega ali pretoka na hektar obstoječih terminalskih prostorov in z dovoznimi potmi. Nova oprema pristanišč in časovno opredeljeni prihodi in odhodi na terminalih za tovornjake, vlake in tovarne ladje, skupaj s celostnim upravljanjem prometne verige vsaj preko pristanišča od pomorskih do celinskih prevoznikov, bi zagotovo rešili številne težave. Sistemi in programska oprema za upravljanje delovanja in tovora bodo zagotovo pripomogli k boljšemu povezovanju med načini prevoza in izvajalci ter prispevali k povečanju obsega.
- Raziskovati nadomestne prometne poti kot sredstva za doseg večje izrabe obstoječih pristanišč – od katerih nekatera delujejo pod zmogljivostmi – in njihovo približevanje uporabnikom. Trg dokazuje, da so dnevne in hitre povezave znotraj EU, bodisi s kratkimi ladijskimi prevozi ali feederji, trajnostna možnost za številna pristanišča.

Možnosti razširitve pristanišč bi bilo treba pravilno oceniti, preden se predvidijo nove infrastrukturne spremembe. Tako bo treba spremembe obravnavati z vsemi interesnimi skupinami ter jih nato načrtovati in izvajati na podlagi širokega soglasja. Soglasje bi bilo lažje doseči, če bi bili okvirni načrti pristanišč redno posodobljeni po širokem posvetovanju in na vseh ravneh. Gradnja velikih novih pristaniških zmogljivosti ali bistveno povečanje obstoječih bi morala temeljiti predvsem na preudarni gospodarski oceni vpliva, ki ga bo imel predvideni razvoj na prometne tokove. To bi vodilo tudi do bolj preudarne razporeditve prometa po Evropi. Čeprav takšne boljše razporeditve očitno ni mogoče „uveljaviti“ z regulativnimi sredstvi, bi bila zagotovo primerna kot odgovor na današnjo zaskrbljenost glede trajnosti prometa.

Komisija namerava na tej stopnji zadevo prepustiti regionalnim in nacionalnim oblastem ter trgu.

Komisija sama namerava v vmesnem pregledu vseevropskega prometnega omrežja v letu 2010³ oceniti stanje in potrebe povezav pristanišč z zaledjem ter njihov vpliv na uravnoteženo mrežo prometnih tokov.

2. POVEČANJE ZMOGLJIVOSTI OB UPOŠTEVANJU OKOLJA

2.1. Razvoj novih ali izboljšanje obstoječih zmogljivosti

Na podlagi zgornjih ocen je mogoče zaključiti, da je za povečanje pomorskega in rečnega prevoza potrebno povečanje zmogljivosti z izboljšanjem, razširitvijo ali izgradnjo. Ta potreba se pojavi v naslednjih primerih:

³ Člen 19 Uredbe (ES) 680/2007.

- Pristanišča potrebujejo ustrezne zmogljivosti in ustrezne povezave z zaledjem. Zaradi zgodovinskih razlogov pristanišča in pristaniška oprema niso bili zasnovani ali zgrajeni za sprejemanje sodobnih ladij z vsemi vrstami tovora in kontejnerjev, še manj pa za obseg prometa.
- Nova trajnostna preusmeritev prometa s ceste na celinske plovne poti ali pomorsko plovbo, kot je pomorska avtocesta, je bila prepoznana kot pozitivna.
- Primerna pristaniška infrastruktura mora zagotoviti varnejšo oskrbo z energijo in okrepiti konkurenčnost teh industrij⁴. Prav tako lahko predstavlja nadomestne možnosti k tradicionalni infrastrukturi za dobavo.
- Ker je treba na novo razviti pristaniški del mesta in/ali prerazporediti pristaniško industrijo in z njo povezan promet v zaledju stran od središča mesta zaradi okoljskih in varnostnih razlogov. Mesto lahko nato načrtuje boljši izkoristek območij, posebej primernih za njegove prebivalce, potniški promet, turizem, povezan s križarjenji, kulturne ali seveda stanovanjske ali druge gospodarske dejavnosti.

V takih primerih bodo morali organi oblasti preučiti, katere možnosti za nadaljnji razvoj bi najbolj ustrezale javnemu interesu. Tako se uporabljajo predpisi Skupnosti o varstvu okolja, kot so direktiva o habitatih⁵, direktiva o pticah⁶, direktiva o določitvi okvira za ukrepe na področju vodne politike⁷ in direktiva o odpadkih⁸.

Pristanišča so strateški prehodi za dobavo blaga in energije (npr. utekočinjenega zemeljskega plina⁹) in ključni gospodarski grozdi. Potrebujejo vlaganja s strani javnih in zasebnih sektorjev, ki potrebujejo precejšnjo stopnjo pravne varnosti.

Interesne skupine so kritizirale pravno negotovost predvsem v povezavi z direktivama o pticah in habitatih. Komisija se zaveda težav, ki se lahko pojavijo pri izvajanju teh direktiv v povezavi s pristaniško infrastrukturo.

Komisija je že izdala nekaj usmerjevalnih dokumentov za podporo državam članicam pri izvajanju okoljskih direktiv ter državljanom in interesnim skupinam pri boljšem razumevanju teh direktiv. Komisija bo izdala smernice o uporabi okoljske zakonodaje Skupnosti za razvoj pristanišč¹⁰.

2.2. Zagotavljanje ustreznih objektov za ravnanje z odpadki

Cilj direktive 2000/59/ES o pristaniških zmogljivostih za sprejem je zmanjšanje spuščanja odpadkov in ostankov tovora z ladij v morje. Države članice si morajo še vedno prizadevati za učinkovito izvajanje te direktive.

⁴ COM(2007)1.

⁵ Direktiva 92/43/EGS.

⁶ Direktiva 79/409/EGS.

⁷ Direktiva 2000/60/ES.

⁸ Direktiva 99/31/ES.

⁹ COM(2006) 846 in SEC(2007) 1283.

¹⁰ Glej COM(2007) 575 in SEC(2007) 1278.

Na podlagi ocen poročil o izvajanju držav članic, ocen, izvedenih od začetka veljavnosti Direktive, in rezultatov opravljenih pregledov Evropske agencije za pomorsko varnost (EMSA), se bo Komisija z zainteresiranimi akterji posvetovala o sredstvih za izboljšanje obstoječih mehanizmov Direktive in njenega usklajenega izvajanja ter podala ustrezen predlog.

2.3. Ustrezno upravljanje vodnih teles in usedlin

Skupaj z ostalimi interesnimi skupinami bi morala pristanišča ob rekah ali ustjih aktivno sodelovati v razpravah o upravljanju povodij med drugim v okviru osnutkov načrtov upravljanja povodij, ki jih zahteva direktiva o določitvi okvira za ukrepe na področju vodne politike (2000/60/ES). To velja tudi za pomorska pristanišča ob obali v zvezi s kakovostjo obalnih voda, kopičenjem usedlin ob obali in uporabo obale, npr. v okviru enotnega upravljanja obalnih območij. Podobno je treba vselej obravnavati potrebo po preprečevanju onesnaževanja tal in zlasti takrat, kadar so izboljšave ali nove zmogljivosti izdelane ali zgrajene v smeri proti toku in v pristaniščih.

2.4. Zmanjšanje emisij plinov

Kakovost zraka v večini večjih pristanišč povzroča zaskrbljenost. Znatno zmanjšanje onesnaženosti zraka zaradi ladij in prometa v zaledju iz/v pristanišča je bistvenega pomena za trajnostno rast. Svet je dosegel soglasje glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 v višini vsaj 20 %. Za to bo potrebno tudi zmanjšanje emisij CO₂ v pomorskem prometu. Ukrepi za doseg tega cilja bi morali upoštevati razvoj na mednarodni ravni. Mednarodna pomorska organizacija se je zavezala, da bo v letu 2008 določila strožje mejne vrednosti emisij. Komisija bo aktivno podprla mednarodna prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in razmislila o možnostih za ukrepe EU, če ta prizadevanja ne bodo prinesla rezultatov.

Komisija preučuje rešitev za dobavo električne energije za zasidrane ladje s strani pristanišč¹¹. To rešitev bi bilo treba najprej preučiti za ladje na rednih linijah, kot so trajekti ali plovila, ki se uporabljajo za kratke ladijske prevoze ali na pomorskih avtocestah. Komisija namerava oblikovati predloge za zmanjšanje ravni onesnaženosti zraka v pristaniščih z odpravo davčnih neugodnosti pri uporabi električne energije z obrežja.

Komisija je zavezana k zmanjšanju onesnaževanja zraka in emisij toplogrednih plinov v pomorskem prometu in bo prispevala k sprejetju ukrepov za zmanjšanje teh emisij v pristaniščih, vključno z ustreznimi spodbudami.

3. POSODABLJANJE

Novi sistemi, zasnovani za pomorsko varnost oziroma varnostne namene, kot so omrežje SafeSeaNet, AIS (sistem za samodejno prepoznavanje) in LRIT (sistem prepoznavanja in sledenja dolgega dosega), opremljeni s sodobnimi telekomunikacijami, so ali bodo kmalu obvezni; bistveno bodo izboljšali povezavo ladja-obala. To bo vplivalo na pristanišča in pristaniške javne uprave. Potovanju ladje in njenemu približevanju je sedaj mogoče slediti. Pristanišča in pomorski grozdi nasploh morajo imeti korist od tega napredka¹².

¹¹ Glej COM(2007) 575.

¹² Glej <http://www.marnis.org>.

3.1. Poenostavitev postopkov za pomorski promet na kratkih razdaljah

V okviru zakonodaje EU se uporablja carinski nadzor pomorskega prometa med državami članicami, saj predstavljajo pristanišča prihoda in odhoda na območju Unije zunanjo mejo, kjer se srečuje blago iz tretjih držav in s strani Skupnosti carinjeno blago. Zato se nadzoruje tudi plovilo, ki prevažajo s strani Skupnosti carinjeno blago, čeprav so za ladje, ki prevažajo samo takšno blago, na voljo poenostavljeni carinski postopki.

V tem primeru morajo biti upravni postopki čim bolj enostavni in racionalizirani. To ne bo samo zmanjšalo zamud, nezanesljivosti vozniških redov in stroškov ter izboljšalo zaupanja v pomorski prevoz na kratkih razdaljah, temveč tudi ustvarilo nove priložnosti za pristanišča in povečalo ustvarjanje pomorskih avtocest. Komisija je predlagala ustanovitev brezpapirnega okolja za carino in trgovino, vključno z enim okencem za predložitev podatkov. To bodo omogočile predvsem moderne zmogljivosti sledenja¹³.

Ladijski prevoz je še vedno v slabšem položaju kot druga prevozna sredstva. Plovilo, ki potuje med dvema pristaniščema EU, mora opraviti zapletenejše in dolgotrajnejše postopke kot tovornjak, ker pravega notranjega trga za pomorski promet v Evropi še ni. Za sprostitev celotnega potenciala industrije ladijskega prevoza v Evropi je treba odpraviti ta neugoden položaj pomorskega prevoza v primerjavi z drugimi načini prevoza s poenostavitvijo upravnih in carinskih formalnosti za pomorske storitve znotraj EU.

Kot je bilo objavljeno v Sporočilu o celostni pomorski politiki za Evropsko unijo¹⁴ in vmesnem pregledu Bele knjige o prometni politiki¹⁵, bo Komisija v letu 2008 predstavila zakonodajni predlog o ustanovitvi skupnega evropskega pomorskega prostora brez ovir.

Komisija je predlagala ustanovitev brezpapirnega okolja za carino in trgovino, vključno z enim okencem za predložitev podatkov.

Kot je bilo objavljeno v Sporočilu o celostni pomorski politiki za Evropsko unijo in vmesnem pregledu Bele knjige o prometni politiki, bo Komisija v letu 2008 predstavila zakonodajni predlog o ustanovitvi skupnega evropskega pomorskega prostora brez ovir.

3.2. Razvoj e-pomorskega pristopa

Treba je izboljšati upravno obravnavo ladje, in sicer ne samo pri kratkih ladijskih prevozi. Treba je razviti sistem „vse na enem okencu“, kjer lahko ustrezne uprave usklajujejo odobritev in preverjanje dokumentov. Izboljšanje komunikacije ladja-obala, stiki s pristaniščem prejšnjega postanka in programska oprema za logistiko pristanišč, do katere imajo dostop tako javne kot zasebne interesne skupine, bodo omogočili razvoj integriranih sistemov pristanišč. Izboljšali bodo carinjenje blaga in načrtovanje povezav z notranjim prometom, zmanjšali pritisk na pristaniški prostor in predstavljali ključno orodje za pomorščake, ladjo, pristaniške storitve in načrtovanje.

¹³ COM(2005) 608.

¹⁴ COM(2007) 575.

¹⁵ COM(2006) 314.

Komisija namerava v letu 2009 izdati dokument o politiki razvoja „e-pomorstva“. Ta pristop se neposredno nanaša na „e-tovor“ in trenutno pobudo „e-carina“ ter bo v celoti uporabljal sodobne informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT).

3.3. Izboljšanje storilnosti

Pri ustvarjanju bolj učinkovitih evropskih pristanišč bodo imele pomembno vlogo tudi nove tehnološke inovacije, povezane s pristaniško opremo, kot so avtomatizirani žerjavi za nakladanje, na tirnicah nameščeni portalni žerjavi, avtomatizirani kontejnerski terminali ter dvigala za dva kontejnerja (dvigala twin in tandem).

Okvirni raziskovalni programi EU in zlasti 7OP podpirajo ustrezne raziskave in inovacije na področju pristaniške infrastrukture in delovanja.

Sodelovanje med pristanišči, zlasti med tistimi, ki ležijo blizu drug drugemu, je nadvse dobrodošlo, saj lahko med drugim vodi do specializacije tovora ali tipov ladij in organizacije ter združevanja prometnih zmogljivosti v zaledju. Zagotovo bi v mnogih primerih vodilo k izboljšanju obsega.

Nazadnje, učinkovitost prometnih verig in njihovih središč, kot so pristanišča, je bistvenega pomena za logistično storilnost. Kazalci za kombiniran prevoz v železniškem in letalskem prometu ter pri kratkih ladijskih prevozi že obstajajo. Vendar še ne obstaja skupen sistem takšnih kazalcev za različne vrste prevoza.

Komisija namerava skupaj z interesnimi skupinami do konca leta 2009 razviti vrsto splošnih evropskih kazalcev, ki bodo omogočili nadaljnjo specifikacijo na lokalni ravni.

4. ENAKOVREDNI POGOJI – JASNOST ZA INVESTITORJE, IZVAJALCE IN UPORABNIKE

4.1. Vloga pristaniških oblasti

Struktura uprav pristanišč se znotraj Skupnosti precej razlikuje. V nekaterih državah članicah pristanišča vodijo zasebni subjekti, ki imajo v lasti zemljišče pristanišča (ali koristijo pravice, podobne pravicam lastnika). Takšna pristanišča so v celoti zasebna podjetja. V drugih primerih – v veliki večini v celinski Evropi – pristanišča vodijo javni subjekti ali podjetja. Takšna pristanišča, ki jih lahko imenujemo „pristaniške oblasti“ (ne glede na poimenovanja, ki jih imajo po nacionalni zakonodaji), imajo vedno večjo korist od visoke stopnje samostojnosti pri sprejemanju operativnih odločitev, pa tudi od finančne neodvisnosti od organov oblasti. Poleg tega nekatere pristaniške oblasti zagotavljajo upravljanje s tovorom in/ali tehnično-navtične storitve, medtem ko se druge osredotočajo na upravljanje in njihov razvoj; Komisija ne namerava posredovati, da bi uskladila ta raznovrsten scenarij. Pravzaprav je mogoče upravljanje pristanišč najboljše oblikovati na nacionalni/lokalni ravni. Vendar Komisija priznava, da lahko pristaniške oblasti bolje izpolnjujejo pomembne naloge, če imajo določeno stopnjo samostojnosti. Še zlasti v zvezi s finančno neodvisnostjo Komisija opozarja, da je ta predpogoj za omogočanje učinkovite razporeditve naložb in na koncu za razvoj pristanišč.

4.2. Javno financiranje - preglednost

Čeprav ni mogoče trditi, da med vsemi pristanišči v vseh primerih vlada konkurenca, je lahko konkurenca med nekaterimi pristanišči in znotraj njih precejšnja in zahteva enakovredne pogoje. S tem v zvezi je ena izmed zadev, ki jih je treba obravnavati, javno financiranje pristanišč. Komisija bo vzpostavila splošen pravni okvir, ki ga zahtevajo interesne skupine pristanišč. Jasnost pri financiranju bo prav tako spodbuda za naložbe v pristanišča.

Komisija bo v letu 2008 sprejela smernice o državni pomoči pristaniščem.

Poleg tega bi morali biti podatki o sredstvih, ki jih javne oblasti namenijo vsakemu pristanišču, pregledni. Po Direktivi 2006/111 ta obveznost že obstaja, vendar samo za pristanišča, katerih letni dohodek je večji od 40 milijonov EUR. Ker so številna pristanišča – nekatera so zelo pomembna za svojo državo članico in celotni evropski promet – pod tem pragom, se ta ne bi smel več uporabljati za pristaniški sektor.

Komisija namerava izvajati ukrepe za razširitev določb o preglednosti iz Direktive 2006/111/ES na vsa trgovska pristanišča, ne glede na njihov letni promet. To bo zagotovilo popolno sliko finančnih tokov javnih oblasti držav članic v pristanišča.

4.3. Pristaniške koncesije

V večini primerov je dostop do zemljišča pristanišča predpogoj za zagotavljanje storitev upravljanja s tovorom. Takšne storitve temeljijo na različnih pravnih ureditvah. Lahko jih neposredno izvajajo pristaniške oblasti ali zunanji izvajalci, kot so koncesionarji. Trenutno ne obstaja sekundarna zakonodaja Skupnosti o koncesiji storitev na področju pristanišč ali drugih terminalnih naprav¹⁶. Komisija v svojem sporočilu o koncesijah iz leta 2000¹⁷ poudarja, da „to ne pomeni, da za koncesije ne veljajo pravila in načela Pogodbe“.

Ustrezna sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti je poudarila, da če država članica podeljuje koncesije storitev, ki jih ne zajema direktiva o javnih naročilih, javne oblasti obvezuje zahteva po preglednosti, kar pomeni, da se njihova pobuda ustrezno objavi, da je postopek pravičen in nediskriminatoren in da ga je mogoče preveriti. Takšna zahteva po preglednosti v korist vsakega potencialnega ponudnika vključuje zagotovitev zadostne stopnje oglaševanja, tako da je koncesija odprta za konkurenco in je mogoče preveriti nepristranskost postopka izbire¹⁸.

Komisija meni, da navedena obveznost velja, če se oblasti države članice odločijo, da bodo del pristaniškega zemljišča zaupale zunanjim izvajalcem za izvajanje storitev upravljanja s tovorom. Upoštevanje obveznosti glede preglednosti ne preprečuje pristaniškim oblastem, da določijo merila za izbor, ki odražajo tržno strategijo in razvojno politiko danega pristanišča in bodo osnova za podeljevanje koncesij. Poleg tega je Komisija v razlagalnem sporočilu navedla, da se obveznost glede preglednosti iz Pogodbe ES uporablja samo za oddajo naročil, ki so dovolj tesno povezana z delovanjem notranjega trga, in da je Sodišče Evropskih skupnosti menilo, da v posebnih primerih zaradi posebnih okoliščin, kot je zelo majhen

¹⁶ Člen 18 Direktive 2004/17/ES in člen 17 Direktive 2004/18/ES.

¹⁷ Razlagalno sporočilo Komisije o koncesijah v zakonodaji Skupnosti (2000/C 121/02).

¹⁸ Sodba Sodišča z dne 7. decembra 2000 v zadevi Telaustria, C-324/98, točki 60 in 62, in sodba Sodišča z dne 13. oktobra 2005 v zadevi Parking Brixen, C-458/03, točka 49.

gospodarski interes, oddaja naročil ne bi bila zanimiva za izvajalce v drugih državah članicah¹⁹.

Kot je bilo poudarjeno v omenjenem sporočilu o koncesijah, je treba trajanje koncesij določiti tako, da ne omejuje odprte konkurence bolj, kot je to potrebno za zagotovitev, da je naložba odplačana in da je donos na vloženi kapital primeren, pri čemer se ohranja tveganje, povezano z izkoriščanjem s strani koncesionarja²⁰. Treba je tudi omeniti, da se, ko koncesija poteče, obnovitev šteje za enakovredno odobritvi nove koncesije in je zato zajeta v načelih, določenih zgoraj²¹.

Komisija meni, da so določbe, ki se lahko uvedejo v sporazume o koncesijah, katerih cilj je zagotoviti, da se upoštevajo pogoji koncesij in varujejo pravni interesi pristanišč in lokalnih skupnosti, zlasti glede splošne kakovosti in storilnosti pristaniških storitev, sprejemljive, če ne kršijo pravil Pogodbe ali zakonodaje Skupnosti.

Treba je pojasniti pravice delavcev v primeru prenosa dejavnosti po postopku izbire.

Če podjetje prevzame določene dejavnosti, ki jih je prej izvajalo drugo podjetje, zaradi pridobitve koncesije ali javnega naročila, se lahko uporablja Direktiva 2001/23/ES^{22, 23}. Za „prenos“ v smislu Direktive morata biti izpolnjena dva pogoja: a) sprememba delodajalca; in b) preneseni subjekt mora ohraniti svojo identiteto. Ohranitev identitete pomeni, da novi delodajalec nadaljuje iste dejavnosti, ohranijo pa se osebe ter upravljavski in organizacijski vzorci. Vendar so vsi ti dejavniki samo del obvezne skupne ocene in jih zato ni mogoče presojati ločeno²⁴. Če so te zahteve izpolnjene v primeru razpisnega postopka ali privatizacije pristaniških storitev, se uporablja Direktiva 2001/23/ES.

4.4. Tehnično-navtične storitve

Tehnično-navtične storitve so pilotaže, vleka in privez. Pogosto so te storitve povezane tudi z varnostjo pristanišč. Ta povezava je veliko močnejša pri pilotaži in vleki kot pri privezu. Takšne dejavnosti lahko zagotavlja javna uprava ali pa predstavljajo storitve splošnega gospodarskega interesa.

Kljub temu je treba opozoriti, da morajo na podlagi člena 86(2) Pogodbe podjetja, ki so jim zaupane naloge splošnega gospodarskega interesa, upoštevati pravila Pogodbe o konkurenci in notranjem trgu, če jim uporaba teh pravil ne preprečuje učinkovitega izvajanja njihovih nalog. V zvezi s tem lahko, v skladu z načelom sorazmernosti, sredstva, uporabljena za doseg poslanstva splošnega interesa, omejijo svoboščine notranjega trga samo toliko, kolikor je potrebno za izpolnitev poslanstva²⁵.

¹⁹ Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki se uporablja za oddajo naročil, za katere ne veljajo ali ne veljajo v celoti določbe iz Direktive o javnih naročilih, C 179, 1.8.2006, str. 2–7.

²⁰ Glej sporočilo o koncesijah (2000/C 121/02), odstavek 3.1.3.

²¹ Glej 2000/C 121/02, odstavek 2.4.

²² Direktiva Sveta 2001/23/ES.

²³ Glej točko 3.2.1.2 COM(2001) 566.

²⁴ Treba je tudi opomniti, da je v primeru menjave izvajalca Sodišče Evropskih skupnosti ugotovilo, da dejstvo, da opredmetena sredstva, ki jih je prevzel novi podjetnik, niso bila last njegovega predhodnika, temveč jih zagotovil naročnik, ne more izključiti obstoja prenosa podjetja v smislu Direktive (Sodba Sodišča v zadevi Abler, C-340/01 PSES I-14023).

²⁵ Sporočilo Komisije — Storitve splošnega pomena v Evropi, C 017, 19.1.2001, str. 4. točka 23.

Po veljavnem pravu Skupnosti in sodni praksi velja za tehnično-navtične storitve načelo Pogodbe o svobodi ustanavljanja. Zakoniti monopoli tehnično-navtičnih storitev lahko kratijo to svobodo in so lahko v takih primerih upravičeni samo, kadar so potrebni in sorazmerni za zagotavljanje zadevne storitve. V teh primerih je treba izvesti pregleden postopek za izbiro izvajalca. Ta zahteva je izpolnjena, če je izbirni postopek vseevropsko široko oglaševan in če je mogoče preveriti nepristranskost izbirnega postopka. Ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi primerne donosa na vloženi kapital, pri čemer se ohranja tveganje, povezano z izvajanjem storitve, izključne pravice ne smejo biti dodeljene za nesorazmerno dolga obdobja. Predvsem v zvezi s pilotažo Komisija meni, da bi bilo treba odobriti izjemo pri obvezni pilotaži za pogoste uporabnike, če je zagotovljena varnost, saj bi zmanjšala stroške pomorskega prometa, ki bo tako privlačnejši, kar še zlasti velja za kratke ladijske prevoze. Pri ocenjevanju tega je treba upoštevati tehnološke inovacije. S tem v zvezi lahko oddaljena pilotaža v prihodnosti postane dragocena možnost, razvita v okviru e-pomorstva.

Nadalje je treba pojasniti izvajanje storitev priveza. Sodišče Evropskih skupnosti je ugotovilo, da so omejitve prostega zagotavljanja te storitve upravičene²⁶. Treba pa je opomniti, da tudi v tem primeru omejitve nudenja storitve niso nujno vedno neizogibne. Če prosto zagotavljanje storitev priveza ne more oslabiti strukture univerzalnih storitev – to se lahko na primer zgodi pri velikih pristaniščih z več terminali -, bi bilo treba zagotoviti prost dostop do te dejavnosti²⁷.

4.5. Upravljanje s tovorom

Upravljanje s tovorom se je v zadnjih letih zelo razvilo. Postal je storitev, ki temelji na naprednih tehnologijah in je sedaj precej manj delovno intenzivna. Razvijala se je tudi njegova vloga, skupaj z vlogo pristanišč, ki so sedaj strateški prehodi v logistični verigi ter ne zgolj začetne in končne točke pomorske trgovine. Upravljanje s tovorom se izvaja na različnih ravneh znotraj Skupnosti in celo znotraj ene države članice. Pristaniške delavce pogosto neposredno zaposlijo upravitelji terminalov, medtem ko so v nekaterih pristaniščih delavci pogodbeno zaposleni preko „združenj“, podjetij za najemanje in usposabljanje pristaniških delavcev.

Kot pri upravljanju s tovorom na splošno so lahko kartelni dogovori v državah članicah zelo različni. Lahko temeljijo na nacionalni ali lokalni zakonodaji ali pa jih v celoti urejajo lokalne prakse. Pravila Pogodbe o svobodi ustanavljanja in svobodi zagotavljanja storitev se lahko v celoti uporabljajo za dejavnosti, ki jih izvajajo združenja.

Združenja delavcem pogosto zagotavljajo dobro usposabljanje in so učinkovito orodje za delodajalce. Vendar pa takšnih dogovorov ne bi smeli uporabljati za preprečevanje izvajanja storitev upravljanja s tovorom ustrezno usposobljenim posameznikom ali podjetjem, ali za vsiljevanje delovne sile delodajalcem, ki je ne potrebujejo, saj bi bilo to lahko v določenih okoliščinah v nasprotju s pravili Pogodbe o notranjem trgu ter zlasti členom 43 o svobodi ustanavljanja in členom 49 o svobodi zagotavljanja storitev.

4.6. Pristaniške pristojbine

Za uporabo pristanišč morajo lastniki ladij plačati več pristojbin, nekatere za samo uporabo pristanišča, druge pa za storitve, ki jih zagotavljajo upravitelji terminalov, piloti, upravitelji

²⁶ Sodba Sodišča v zadevi Corsica Ferries, C-266/96.

²⁷ Glej Sodbo Sodišča v kazenskem postopku zoper Paula Corbeaua, C-320/91. Točki 18 in 19.

vlačilcev itd. Storitve „vse na enem okencu“ bi poenostavile operacije za uporabnike. V nadaljevanju bodo na kratko obravnavane samo pristojbine, ki se zaračunavajo za uporabo splošne infrastrukture pristanišč („pristaniške pristojbine“).

Pristaniške pristojbine in morebitne dodatne pristojbine so dandanes v večini primerov objavljene, in sicer zlasti na internetu. To je v interesu pristanišč samih. Čeprav so dostopne, je problematično, da so te pristojbine uporabnikom včasih nejasne in jih je težko izračunati v praksi. Komisija vztraja, da je potrebna večja jasnost različnih postavk, ki sestavljajo pristaniške pristojbine, pa tudi večja preglednost v zvezi z zadevnimi stroški. Treba bi bilo odpraviti zastarela merila za določanje tarif, ki diskriminirajo ladje za kratke ladijske prevoze. To velja tudi za vse storitve, povezane z njimi.

Komisija bo pomagala razširjati najboljše prakse glede preglednosti pristaniških pristojbin.

Zaračunavanje v pristaniščih je lahko tudi politični instrument za spodbujanje uporabe ladij, ki manj onesnažujejo, kot je določeno v Direktivi 2000/59/ES; Komisija podpira takšen trajnostni pristop.

4.7. Konkurenca iz tretjih držav

Nekatera evropska pristanišča so že izrazila zaskrbljenost glede konkurence med pristanišči držav članic in pristanišči iz tretjih držav. To še zlasti velja za nekatera pristanišča EU, ki so blizu pristaniščem, ki niso pristanišča EU, pa tudi za vozlišča. Nižje stopnje okoljskih omejitev in socialnih predpisov, davčni dumping, javno financiranje povezav v zaledju, diskriminatorne prakse zaračunavanja za uporabo povezav v zaledju lahko izkrivljajo lojalno konkurenco in ogrožajo stalnost globokomorskih dejavnosti v različnih delih EU. Trajni dialog o prometu med EU in Rusijo je primer foruma, ki omogoča obravnavanje takšnih vprašanj. Dvostranski sporazumi o pomorski trgovini, kot so bili sklenjeni s Kitajsko ali drugimi državami, so še en primer, kako je mogoče aktivno reševati takšna vprašanja. Sodelovanje s temi sosednjimi državami mora spodbujati in voditi potreba po vzpostavitvi usklajenih pogojev konkurence.

Komisija bo naredila popis težav, s katerimi se sooča, z namenom, da jih, če bo to potrebno, obravnava v zunanjih odnosih Skupnosti.

5. VZPOSTAVITEV STRUKTURIRANEGA DIALOGA MED PRISTANIŠČI IN MESTI

Mesta in pristanišča so še naprej medsebojno odvisna in odnos med njimi bi morala urejati dolgoročna strateška vizija in načrtovanje. Zato je tako za pristanišče kot za mesto pomembno, da krepi to povezavo. Promocija podobe evropskih pristanišč in omogočanje večjega javnega dostopa do njih sta večinoma prepuščena samim pristaniščem, regijam in državam članicam. Vendar bo Komisija preučila, kako sodelovati z zadevnimi organi in interesnimi skupinami ter povečati sodelovanje med njimi, da bi izboljšali podobo pristanišč in povezovanje z „njihovimi“ mesti. To je izvedljivo na ravni urbanizma, na primer s ponudbo skupnih prevozov, pa tudi z organiziranjem pristaniških praznovanj, dni odprtih vrat ali podobnih dejavnosti. Truditi se moramo, da bi pristaniške dejavnosti združili s kulturo, turizmom, povezanim z morjem, in razvojem mesta na splošno. Treba je tudi ohraniti evropsko pomorsko identiteto, področje, na katerem imajo lahko pristanišča pomembno vlogo, saj že stoletja služijo ne samo kot prometna vozlišča, temveč tudi kot točke srečanj

različnih civilizacij. Ta proces bo prispeval tudi k vključevanju pristanišč v mesta in mestno življenje.

Komisija v svojem sporočilu o celotni pomorski politiki predlaga uvedbo evropskega pomorskega dne, ki bo začetek tedna dogodkov, namenjenih večji prepoznavnosti in krepitvi podobe pomorskega sektorja. Prav tako predlaga, da bi se v tem tednu organiziral dan odprtih vrat evropskih pristanišč, ki bi javnosti ponudil priložnost, da oceni in bolje razume delo pristaniških skupnosti.

Preverila bo možne vire financiranja v okviru razpoložljivih sredstev za podpiranje izboljšane povezovanja pristanišč z mesti.

Zadevi, povezani z razmerjem med pristanišči in mesti, ki sta z vidika Skupnosti posebno pomembni, sta okolje in varnost.

Eden od razlogov, zakaj lokalna skupnost pogosto kritizira pristanišča, je njihov vpliv na zastoje in okolje. Kot je že navedeno zgoraj, bi bilo treba pri načrtovanju razvoja pristanišč pravilno oceniti morebitno povečanje zastojev na območjih ob pristaniščih, pristanišča in pomorska industrija pa bi si morali prizadevati za zmanjšanje onesnaževanja, ki ga povzročajo ladje v pristaniščih.

Kar zadeva varnost, so pristaniška območja zaradi zaščite proti terorizmu in kriminalu manj dostopna kot pred nekaj leti, kar zmanjšuje možnost, da bi bili ljudje tesno povezani z vsakodnevnimi dejavnostmi pristanišča.

V okviru sedanjega dela na področju varnosti na morju in v pristaniščih bo Komisija ocenila vpliv varnostnih ukrepov in zagotovila smernice o združevanju potreb po učinkovitih varnostnih ukrepih z visoko stopnjo odprtosti in dostopnosti pristaniških območij. Pregled zakonodaje o varnosti na morju in v pristaniščih bo omogočil oceno pogojev dostopa do pristanišča in pregled razvoja evropskega modela za večnamenske kartice za dostop.

6. DELO V PRISTANIŠČIH

6.1. Dialog

Za prekladanje obstajajo v evropskih pristaniščih različne ureditve. Komisija meni, da bi dialog med interesnimi skupinami močno pripomogel k boljšemu razumevanju med strankami in uspešnemu upravljanju sprememb. V tem okviru ima lahko dialog med socialnimi partnerji še posebej močno vlogo pri ustvarjanju več in boljših delovnih mest v sektorju pristanišč. Komisija pozdravlja vse pobude, usmerjene na pričetek ali spodbujanje dialoga med interesnimi skupinami na različnih ravneh, vključno s pobudami, ki so jih nekatera pristanišča že prevzela na lokalni ravni in predstavljajo vzorce za „najboljše prakse“. Nedavni sporazumi, sklenjeni med vsemi interesnimi skupinami v pristaniščih Dunkirk in Valletta so dokaz za to. Komisija bo spodbujala tudi strukturiran socialni dialog na evropski ravni.

Komisija bo spodbujala ustanovitev evropskega odbora za sektorski socialni dialog v pristaniščih v smislu Sklepa Komisije 98/500/ES²⁸.

²⁸

Sklep Komisije 98/500/ES.

Če bo takšen odbor ustanovljen, bo Komisija spodbujala aktivno sodelovanje socialnih partnerjev pri upravljanju sprememb, posodobitvah ter zagotavljanju več in boljših delovnih mest.

6.2. Usposabljanje

Trenutno ni posebnih pravil Skupnosti o usposabljanju pristaniških delavcev. Komisija priznava, da je postalo usposabljanje pristaniških delavcev izjemnega pomena za varno in učinkovito delovanje pristanišč. Pristaniška oprema je postala tehnološko napredno in pogosto zapleteno orodje. Delo v pristaniščih je zato bolj razvito in, kot je pokazalo posvetovanje, bi bilo treba na ravni Skupnosti ustanoviti vrsto skupnih zahtev za usposabljanje pristaniških delavcev. To bo spodbudilo tudi mobilnost evropskih pristaniških delavcev na podlagi medsebojnega priznavanja njihovih kvalifikacij.

Na ravni Skupnosti Direktiva 89/391/EGS²⁹ („Okvirna“ direktiva) določa pravila o usposabljanju delavcev o varnosti in zdravju, ki se v celoti nanašajo na delo v pristaniščih. S tem v zvezi Direktiva 89/391/EGS določa odgovornost delodajalca, da zagotovi ustrezno usposabljanje vsakega delavca o varnosti in zdravju.

Komisija bo predlagala medsebojno priznan okvir o usposabljanju pristaniških delavcev na različnih področjih pristaniških dejavnosti.

6.3. Zdravje in varnost pri delu

Na ravni Evropske unije so splošna pravila o varovanju zdravja in varnosti delavcev določena v omenjeni „Okvirni“ direktivi, ki jo dopolnjuje 19 posameznih direktiv, ki pokrivajo posebne sektorje in tveganja. Večina teh direktiv je pomembnih za delo v pristaniščih. Polno spoštovanje in uveljavljanje teh pravil je ključnega pomena za izboljšanje delovnih pogojev.

Poleg tega je Komisija februarja 2007 sprejela sporočilo³⁰, ki med drugim spodbuja kulturo preprečevanja tveganj pri delu, ki jo je podprla resolucija Sveta³¹. Kot za vsa druga delovna okolja, velja to sporočilo tudi za pristanišča.

Treba je opomniti, da se v pristaniščih še vedno dogaja precejšnje število delovnih nesreč, tudi s smrtnim izidom³².

Komisija bo natančno spremljala izvajanje pravil Skupnosti o zdravju in varstvu delavcev pri delu v pristaniščih.

Komisija bo tudi pozorno spremljala zbiranje statističnih podatkov v zvezi z nesrečami v skladu z metodologijama ESAW³³ in EODS³⁴, ki ju je vzpostavila Komisija (EUROSTAT)³⁵.

²⁹ Direktiva Sveta 89/391/EGS, člen 12.

³⁰ COM(2007) 62.

³¹ Resolucija Sveta 2007/C 145/01.

³² Tri nesreče s smrtnim izidom med šestmesečnim postopkom posvetovanja.

³³ ESAW pomeni „Evropske statistike o nesrečah pri delu“.

³⁴ EODS pomeni „Evropske statistike poklicnih bolezni“.

³⁵ Glej COM(2007) 46.

III. SKLEPNA UGOTOVITEV

Kot del evropskega pomorskega prometa to sporočilo zagotavlja okvir in številne sorodne dejavnosti, ki jih je treba izvesti, vključno z razširjenim dialogom in razlagami, ki pojasnjujejo bistvena pravila Skupnosti. Pomagalo bo osredotočiti prizadevanja, tako da se bodo evropska pristanišča lahko soočala s prihodnjimi izzivi, privabljala nove vlagatelje in v celoti prispevala k somodalnemu razvoju. Komisija poziva vse javne in zasebne interesne skupine, da podprejo ta pristop, in se veseli nadaljevanja dialoga za zagotovitev čim bolj usklajenega razvoja pristanišč EU.