

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za dostop do trga pristaniških storitev in finančno preglednost pristanišč

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

(2013/C 327/19)

Glavni poročevalec: **g. SIMONS**

Svet in Evropski parlament sta 19. junija 2013 oziroma 10. junija 2013 sklenila, da v skladu s členom 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za dostop do trga pristaniških storitev in finančno preglednost pristanišč

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

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 21. maja 2013 sklenil, da za pripravo dela na tem področju zadolži strokovno skupino za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo.

Zaradi nujnosti postopka (člen 59 poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 491. plenarnem zasedanju 10. in 11. julija 2013 (seja z dne 11. julija) za glavnega poročevalca imenoval g. Simonsa ter mnenje sprejel z 81 glasovi za in 2 glasovoma proti.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor se strinja s kombinacijo nezavezujočih aktov ("mehkega prava") in zakonodajnih ukrepov, če ni mogoče drugače.

1.2 Odbor podpira tudi pristop Komisije, po katerem se predlog uporablja za vseh 319 pristanišč omrežja TEN-T, pri čemer se lahko države članice odločijo, da bodo določbe te uredbe uporabljale tudi za druga pristanišča.

1.3 Glede na trenutni omejeni učinek se Odbor strinja s predlogom Komisije, da se prevoz potnikov in storitve upravljanja tovora izvzamejo iz področja uporabe te uredbe. Kljub vsemu Odbor v zvezi z izvajanjem priporočila, da se nameni posebna pozornost pilotaži, privezovanju in vleki glede na njihove različne učinke, da bi se odločitve v zvezi s tem sprejemale neodvisno, brez ekonomskih pritiskov, ki bi lahko vplivali na varnost, varovanje in okoljsko zaščito zaposlenih v pristaniščih in širše javnosti.

1.4 Odbor izraža zadovoljstvo nad tem, da uredba vključuje določbe o varovanju pravic zaposlenih, vendar se sprašuje, zakaj uporaba Direktive 2001/23/ES ni obvezna. Glede socialnih vidikov, ki bi jih bilo treba vključiti v javna naročila in koncesijske pogodbe, Odbor opozarja na svoje mnenje o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev z dne 26. aprila 2012⁽¹⁾. Poleg tega je bila pred kratkim izpolnjena tudi dolgoletna želja Odbora glede vzpostavitve neodvisnega socialnega dialoga v pristaniškem sektorju na ravni EU.

1.5 Odbor prav tako podpira osnovno idejo Komisije o povečanju finančne transparentnosti v pristaniškem sektorju, saj bi to omogočilo hitrejšo pridobitev informacij o morebitni državni pomoči.

1.6 Poslovna svoboda upravnih organov pristanišča, da določajo pristaniške pristojbine, je precej oslABLjena z uvedbo najrazličnejših meril in prenosom pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo. Rešitev za to vprašanje je navedena v točki 5.5.

1.7 Odbor meni, da ni potreben neodvisni nadzorni organ, ki je naveden v členu 17 in ki naj bi spremljal in nadzoroval uporabo te uredbe. Zadoščajo pravila o konkurenci, v nasprotnem primeru pa je treba to vprašanje urediti na poseben način.

1.8 Komisija namerava uredbo tri leta po začetku veljavnosti oceniti in po potrebi predlagati ustrezne ukrepe. Odbor meni, da je to obdobje prekratko, in predlaga, naj se v treh letih pripravi vmesna ocena, ki vsebuje zgolj pripombe, končna ocena s sklepi pa naj se pripravi šele čez šest let.

2. Uvod

2.1 V tretje gre rado. Evropska komisija že tretjič predstavlja predloge o morskih pristaniščih Unije, tokrat iz novega zornega kota in z drugačnim pristopom.

⁽¹⁾ UL C 191, 29.6.2012, str. 84.

2.2 Novost je vključitev 319 morskih pristanišč v vseevropsko prometno omrežje (TEN-T) in instrument za povezovanje Evrope, da bi izboljšali učinkovitost pristanišč in njihove povezave z zaledjem. S tem so ta morska pristanišča zdaj v evropskem interesu, hkrati pa si – vsaj potencialno – konkurirajo.

2.3 "Mehki" ukrepi v preteklosti niso imeli praktično nobene učinka na enakopraven dostop do trga in transparentnost. Zato se zdaj za ureditev teh dveh vprašanj poleg številnih ukrepov predlaga "trd" ukrep – uredba, da bi evropska pristanišča postala gonilo rasti in multimodalnega prevoza.

3. Dokumenti Komisije

3.1 Komisija je po dolgem in podrobnem posvetovanju, kot je razvidno iz ocene učinka, v sporočilu *Pristanišča: gonilo rasti* predlagala osem dodatnih, t. i. mehkih ukrepov, ki so po njenem mnenju v prihodnjih letih potrebni za razvoj 319 pristanišč, od katerih jih je 83 v osrednjem omrežju TEN-T.

3.2 Komisija predlaga, da se za strategijo EU uporabi osnovno načelo, po katerem v pristaniščih, ki so uspešna, ne bi bilo nepotrebnih posegov, temveč bi podporo zagotovili pristaniščem, ki zaostajajo v uspešnosti, in sicer z uvedbo "najboljših praks" in sprejetjem ustreznega pristopa dobrega upravljanja, pri čemer je treba spoštovati raznolikost in posebne okoliščine različnih pristanišč.

3.3 Pristaniške dejavnosti neposredno prispevajo k ustvarjanju delovnih mest. Trenutno 2 200 upravljavcev pristanišč neposredno zaposluje 110 000 pristaniških delavcev, pristanišča 22 pomorskih držav članic pa zagotavljajo približno tri milijone (neposrednih ali posrednih) delovnih mest in za oblasti pomernijo pomemben vir davčnih prihodkov.

3.4 Predlog uredbe o vzpostavitvi okvira za dostop do trga pristaniških storitev in finančno preglednost pristanišč izrecno določa, da se načelo svobode opravljanja storitev uporablja za vse vrste storitev v vseh pristaniščih TEN-T.

3.5 Vendar pa se poglavje o dostopu do trga (poglavje II) in prehodni ukrepi (člen 24) predloga uredbe ne uporabljajo za storitve prevoza potnikov in storitve upravljanja tovora.

3.6 Upravni organi pristanišča lahko ponudnikom storitev naložijo zahteve glede kakovosti in razpoložljivosti, pri čemer lahko število ponudnikov določene storitve omejijo na podlagi prostorskih omejitev, če je to jasno navedeno v formalnem razvojnem načrtu pristanišča ali v primeru, ko je upravljavcu naložena obveznost javne službe, katere namen mora biti jasen in ki mora biti dostopna javnosti.

3.7 Komisija v predlogu določa, da je treba varovati pravice zaposlenih in da bi države članice morale imeti možnost, da v

primeru prenosa podjetja skupaj z osebjem, ki je delalo za prejšnje podjetje, te pravice dodatno okrepijo.

3.8 V predlogu je določeno, da morajo biti finančni odnosi med upravnimi organi pristanišča na eni strani in javnimi organi na drugi pregledni, še zlasti če upravni organi pristanišča prejemajo javna sredstva.

3.9 Upravni organi pristanišča lahko za uporabo pristaniške infrastrukture opredelijo pristojbine samostojno in v skladu s svojo poslovno in naložbeno strategijo, pri čemer se lahko pristojbine razlikujejo glede na stopnjo uporabe pristanišča in/ali zaradi spodbujanja učinkovitejše uporabe pristaniške infrastrukture, prevoza po morju na kratkih razdaljah ali visoke okoljske uspešnosti, energijske učinkovitosti ali zmanjšanja emisij ogljikovega dioksida pri prevozih.

3.10 V skladu s predlogom morajo imeti države članice neodvisen nadzorni organ, ki spremlja in nadzoruje uporabo te uredbe.

3.11 Neodvisni nadzorni organ je pravno ločen subjekt in mora biti funkcionalno neodvisen od upravnih organov pristanišča ali ponudnikov pristaniških storitev. Ta organ obravnava pritožbe, ima pravico od upravnih organov pristanišč, ponudnikov pristaniških storitev in uporabnikov pristanišč zahtevati, da predložijo informacije, ki so potrebne za zagotavljanje spremljanja in nadzora uporabe te uredbe, in sprejema zavezujoče odločitve, proti katerim se je mogoče pritožiti le na sodišču.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor meni, da je Komisija z objavo sporočila, analize učinka in predloga uredbe storila korak naprej v smeri odprtja dostopa do trga pristaniških storitev in večje finančne preglednosti pristanišč, ter opozarja, da je pomembno izboljšati kakovost storitev in povečati naložbe v pristanišča, saj je to nujno za dobro delovanje trga. Ustrezna pozornost je namenjena tudi varnosti, varovanju pristanišč, okolju in usklajevalni vlogi Unije.

4.2 Predlogi Komisije vsebujejo tako "mehki" pristop, osem ukrepov, določenih v sporočilu, kot tudi "trdi" pristop v obliki predloga uredbe. Na splošno Odbor meni, da je treba po možnosti delovati v skladu z "mehkim" pristopom, če to ni mogoče, pa z zakonodajnimi ukrepi. To stališče je Odbor izrazil že v preteklosti v mnenju o politiki evropskih pristanišč ⁽²⁾.

4.3 Predlagana uredba se uporablja za vseh 319 pristanišč TEN-T, saj imajo ta zaradi svoje narave pomembno vlogo v evropskem prometnem sistemu. Vendar se lahko države članice odločijo, da bodo določbe predlagane uredbe uporabljale tudi za druga pristanišča. Odbor se strinja s pristopom Komisije, ki je po njegovem mnenju zelo pragmatičen.

⁽²⁾ UL C 27, 3.2.2009, str. 45.

4.4 Odbor ugotavlja, da so storitve upravljanja tovora in potniških terminalov izvzete iz področja uporabe uredbe (člen 11). Komisija to utemeljuje z argumentom, da so storitve upravljanja tovora in storitve prevoza potnikov, če gre za križarjenja, pogosto organizirane na podlagi koncesijskih pogodb, medtem ko se prevoz potnikov s trajekti običajno šteje za obveznost javne službe. Odbor se lahko strinja s tem argumentom Komisije.

4.5 Načelo svobode opravljanja storitev v morskih pristaniščih je bistven element predlagane uredbe. Predvidene so štiri možnosti za omejitev te svobode, in sicer:

- določitev minimalnih zahtev za opravljanje pristaniških storitev,
- omejitev števila ponudnikov pristaniških storitev,
- obveznost javne službe,
- notranji upravljavec.

Odbor se strinja z uporabo načela svobode opravljanja storitev, pri čemer je predvidena možnost uvedbe posebnih omejitev, prilagojenih morskim pristaniščem. Kljub vsemu Odbor v zvezi z izvajanjem priporočila, da se nameni posebna pozornost pilotazi, privezovanju in vleki glede na njihove različne učinke, da bi se odločitve v zvezi s tem sprejemale neodvisno, brez ekonomskih pritiskov, ki bi lahko vplivali na varnost, varovanje in okoljsko zaščito zaposlenih v pristaniščih in širše javnosti.

4.5.1 Ni jasno, zakaj je "notranji upravljavec" (člen 9) omejen na obveznost javne službe. Obstajajo lahko namreč povsem komercialni razlogi, kot je zagotavljanje kontinuitete in razpoložljivosti storitve, zakaj želi upravni organ pristanišča sam opravljati določeno storitev, ne da bi bila ta izrecno opredeljena kot javna služba in/ali bi pomanjkanje ali rezervirana uporaba razpoložljivega prostora privedla do omejitve števila ponudnikov. Predvideti bi bilo treba tudi to zadnjo možnost.

4.6 Odbor z zadovoljstvom ugotavlja, da uredba vključuje določbe o zaščiti pravic delavcev v pristaniščih (člen 10). Po drugi strani pa se sprašuje, zakaj uporaba Direktive 2001/23/ES ni obvezna. Glede socialnih vidikov, ki bi jih bilo treba vključiti v javna naročila in koncesijske pogodbe, Odbor opozarja na svoje mnenje o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštinih storitev z dne 26. aprila 2012 ⁽³⁾.

4.7 Komisija je v predlog uredbe vključila več členov (člen 12 in naslednji), namenjenih spodbujanju finančne preglednosti in avtonomije. Med drugim morajo pristaniški organi omogočiti vpogled v prejeta javna sredstva in zanje voditi ločene račune, če upravni organ pristanišča sam opravlja pristaniške storitve. Odbor se zavzema za čim večjo možno preglednost in odobrava s tem povezane predloge.

4.8 Odbor meni, da je neodvisni nadzorni organ, ki je določen v členu 17 in ki naj bi spremljal in nadzoroval uporabo te uredbe, odveč, saj je nepotreben. Je namreč ravno v nasprotju s tendenco pristanišč, da se razvijajo kot komercialni akterji in zagotavljajo tržno usmerjene kakovostne storitve. Zadoščajo sedanja nacionalna in evropska pravila o konkurenci, v nasprotnem primeru pa mora Komisija proti zadevni državi članici sprožiti poseben postopek.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Potrebo po vzpostavitvi sektorskega socialnega dialoga v pristaniščih potrjuje tudi ocena, da bo leta 2030 potrebnih 15 % več pristaniških delavcev kot danes. Po mnenju Odbora je eden od glavnih pogojev za dobro delovanje pristanišč dobro socialno okolje in pripravljenost vseh zainteresiranih strani za dialog.

5.2 Odbor zato pozdravlja dejstvo, da je bil 19. junija 2013 ustanovljen neodvisen odbor za evropski socialni dialog, v okviru katerega si bodo socialni partnerji med drugim prizadevali za izboljšanje delovnih pogojev.

5.3 Odbor se strinja s predlogom, da se pristojbine za uporabo pristaniške infrastrukture določijo po posvetovanju z uporabniki pristanišč. Meni, da je ta način določanja pristojbin za pristaniško infrastrukturo transparenten.

5.4 Ena od prednosti uredbe je po mnenju Odbora zahteva, da pristaniški organi omogočijo vpogled v javna sredstva, ki jih prejmejo, in način, kako se ta sredstva odražajo v njihovih stroških. Tako bodo informacije o državni pomoči prej na voljo, s čimer se bo povečala finančna preglednost.

5.5 Element uredbe, ki mu Odbor pripisuje velik pomen, je poslovna svoboda upravnih organov pristanišča, da določajo pristaniške pristojbine (člen 14(1), (2) in (3)), ki pa je v naslednjih odstavkih precej oslABLJENA z uvedbo najrazličnejših meril in pooblastil, podeljenih Komisiji za sprejemanje delegiranih aktov. Če bi te odstavke črtali in na koncu odstavka 3 takoj za besedilom "skladna s pravili o državni pomoči" dodali zgolj besedilo "in pravili o konkurenci", bi to svobodo ohranili.

5.6 Komisija predlaga, da v treh letih po začetku veljavnosti uredbe objavi poročilo o učinkih te zakonodaje. Odbor meni, da bi bilo treba to poročilo razumeti kot vmesno poročilo, saj je rok prekratek, da bi lahko podali končno oceno. To bi lahko storili šele po šestih letih.

⁽³⁾ UL C 191, 29.6.2012, str. 84.

5.7 Odbor ponovno poudarja, da je treba sprejeti dodatne ukrepe za zagotovitev lojalne konkurence med pristanišči EU in pristanišči sosednjih držav, ki niso članice EU.

V Bruslju, 11. julija 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE
