



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2013
COM(2013) 295 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Hamnarna: en tillväxtmotor

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Utmaningar.....	3
3.	Strategi	6
3.1.	En anslutning av hamnarna till det transeuropeiska nätet.....	6
3.2.	En uppgradering av hamntjänster.....	8
3.3.	Främjande av investeringar i hamnar	10
3.4.	Främjande av dialogen mellan arbetsmarknadens parter	11
3.5.	En höjning av hamnarnas miljöprofil.....	13
3.6.	Innovationsfrämjande.....	13
4.	Slutsats	14

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Hamnarna: en tillväxtmotor

1. INLEDNING

Europeiska unionen är mycket beroende av hamnar för handeln med resten av världen och inom den inre marknaden. 74 % av de varor som importeras eller exporteras och 37 % av handelsutbytena inom unionen passerar via kusthamnar. Hamnarna säkrar de territoriella förbindelserna i unionen genom att betjäna den regionala och lokala sjöfarten när det gäller att ge randområdena och öregionerna transportförbindelser. De är knutpunkter från vilka det transeuropeiska nätets multimodala transporter kan organiseras genom att använda närsjöfart, järnvägar och inre vattenvägar för att minimera trafikstockningar och energiförbrukning.

I 2011 års vitbok om transportpolitiken och inre marknadsakten II betonas behovet av väl sammankopplad hamninfrastruktur, effektiva och tillförlitliga hamntjänster och finansiell insyn i hamnar. Tillgången på lämplig hamninfrastruktur, hamntjänster av hög kvalitet och lika konkurrensvillkor är avgörande för att unionen ska kunna förbli konkurrenskraftig på de globala marknaderna, stärka sin tillväxtpotential och skapa ett mer hållbart och inbegripande transportsystem i EU för att underbygga den inre marknaden.

Inför utmaningen med ett fullständigt integrerat transportnät brottas unionens hamnsystem med bristande strukturella effektivitetsskillnader mellan hamnarna. Det behövs investeringar för att anpassa hamninfrastruktur och anläggningar till nya transport- och logistikkrav och absorbera den förväntade tillväxten på fraktområdet under nästa årtionde med knappa offentliga medel. Om inget görs kommer man att gå miste om en möjlighet att öka utbudet av alternativ för transportföretag och befraktare och att skapa tillväxt och sysselsättning i kustområdena och i hela unionen.

I detta meddelande redogörs det för den europeiska hamnpolitiken utgående från de framsteg som gjorts. Det åtföljer och kompletterar ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar. I meddelandet fastställs åtta ytterligare EU-åtgärder för att frigöra hamnarnas potential. Denna revidering av den europeiska hamnpolitiken omfattar det transeuropeiska transportnätets kusthamnar, som står för 96 % av den godstrafik och 93 % av den passagerartrafik som passerar genom unionens hamnar.

2. UTMANINGAR

I sitt meddelande om en europeisk hamnpolitik 2007¹ fastställde kommissionen de viktigaste orsakerna till de utmaningar som sektorn står inför. Det rörde sig om hamnarnas effektivitet och förbindelserna med inlandet, behovet av en modernisering av hamnarna samtidigt som miljöhänsyn tas, bristande insyn i den offentliga finansieringen, begränsningar av tillträdet till marknaden och problem avseende organisationen av arbetskraften i hamnar.

Den strategi som valdes 2007 var att lösa dessa problem med hjälp av övergripande styrmedel och mindre omfattande (s.k. mjuka) åtgärder om tillträde till marknaden för hamntjänster och finansiell insyn. Sedan dess har vissa framsteg gjorts och utvecklingen har tagit ett rejält kliv framåt, i synnerhet på följande områden:

¹ KOM(2007) 616.

- Kommissionen antog 2011 ett förslag till direktiv om koncessioner². Förslaget omfattar de koncessioner som tilldelas i hamnar, även om vissa typer av tilldelning av kontrakt, t.ex. markarrenden, inte omfattas.
- Kommissionen har föreslagit nya riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)³ och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)⁴ som ett gemensamt planeringsverktyg för mer målinriktade investeringar samtidigt som möjligheterna till ekonomiskt stöd från EU ökas.
- Den ekonomiska krisen har lett till att flera medlemsstater har påbörjat reformer av hamnsektorn inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Dessa varierar i omfattning och effektivitet och har främst utformats med hänsyn till behovet av budgetkonsolidering.
- Revisionsrätten fann 2012 att strukturfonderna som investeras i EU:s hamnanläggningar tillför ett begränsat mervärde om hamnanläggningarna inte är knutpunkter för kombinerade transporter och kopplade till de transeuropeiska, nationella och regionala nätverken.

Det ska erkännas att de mjuka åtgärder som föreslogs 2007 avseende ett rättvist tillträde till marknaden och öppenhet har haft liten inverkan, om någon alls. Det saknas lika villkor för sektorn och insatser på nationell nivå, eftersom det paradoxalt nog skulle riskera att dela upp den inre marknaden ännu mer. Därför är de flesta av de problem som konstaterades 2007 fortfarande aktuella i dag. EU:s hamnar har ännu inte helt axlat rollen av att vara en av grundförutsättningarna för tillväxt och multimodalitet.

Strukturella effektivitetsskillnader mellan hamnar

Hamnarna är de viktigaste inkörsportarna till det transeuropeiska nätet. EU kräver hamnar som internationellt sett är välutvecklade och effektiva i alla sina kustområden. Trots att några av de europeiska hamnarna är bland de mest effektiva hamnarna i världen fortsätter andra hamnar att underprestera eller vara på strukturell tillbakagång⁵. Dessa hamnar begränsar ekonomin både i de regioner som de betjänar och i unionen som helhet. Dessa strukturella effektivitetsskillnader begränsar alternativen för EU och de internationella sjöfartsaktörerna och logistikföretagen. Idag passerar 20 % av de varor som kommer till Europa sjövägen genom endast tre hamnar. Högeffektiva hamnar kan inte på ett optimalt sätt utveckla sina sjöfartsförbindelser med andra EU-hamnar, vilket ökar risken för en högre trafikbelastning i inlandet, i synnerhet trafikstockningar, till nackdel för de medborgare som bor där. De strukturella skillnaderna hotar utvecklingen av närsjöfarten som ett alternativ till överbelastade alternativ på land.

EU-hamnarna hanterade 2011 3,7 miljarder ton varor under 2011. Enligt de senaste beräkningarna för ett lågtillväxtscenario uppskattas det att volymen kommer att öka med 50 % fram till 2030⁶. Alla hamnar inom det transeuropeiska järnvägsnätet kommer att behövas för att klara denna tillväxt.

Hamnarna måste anpassa sig till de nya kraven

² KOM(2011) 897.

³ KOM(2011) 650.

⁴ KOM(2011) 665.

⁵ SWD(2013)181.

⁶ SWD(2013)181.

Problemen förvärras av det faktum att sektorn ständigt förändras, vilket kan leda till att befintlig hamninfrastruktur blir föråldrad eller kräver betydande uppgradering. Dessa ändringar omfattar bl.a. följande:

- Flottans ökade storlek och komplexitet, särskilt ultrastora containerfartyg, nya typer av ro-ro-fartyg och gastankfartyg. Till exempel har ett ledande europeiskt rederi beställt 20 fartyg till 2015 med en kapacitet på 18 000 tjugofotsenheter (TEU). Detta motsvarar en kolonn med tunga lastbilar från Rotterdam till Paris.
- Striktare krav på miljöprestanda och alternativa bränslen (t.ex. landström (cold ironing)⁷ och LNG). Enligt kommissionens initiativ Miljövänlig energi för transport och förslaget till direktiv om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen⁸ ska alla kusthamnar i TEN-T-stomnätet vara utrustade med LNG-tankstationer i enlighet med de gemensamma tekniska normerna senast år 2020.
- Utvecklingen inom den snabbväxande kryssningsindustrin och logistik- och distributionssystemen har lett till ett större behov av mervärdestjänster på hamnområdet.
- En betydande utveckling inom energihandeln, med en övergång från olja och raffinerade produkter till gas. Behov av omfattande förgasningsanläggningar i hamnar. Potentiella volymer av torr biomassa och transport och lagring av koldioxid.

Dessa förändringar sätter press på infrastruktur och investeringar, bl.a. fler av kajplatser, kajer, slussar, utgrävning av bassänger och kanaler och ombyggnad av hamnar så att större fartyg får manöverutrymme. Hamnarna behöver nya anläggningar såsom kranar, nya passagerarterminaler, nya operativa förfaranden och god samordning, antingen i turordning eller parallellt, av de olika tjänster som erbjuds av hamnaktörerna i och utanför hamnen när det gäller logistiken från dörr till dörr. Dessutom utgör hamnar kritisk infrastruktur, eftersom de är viktiga leverantörer av tjänster till hela ekonomin och en eventuell inkörsport för olagligt handel med droger, vapen, förfalskade varor och till och med kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN)⁹ material. Säkerhetsaspekterna måste hela tiden hanteras på lämpligt sätt¹⁰. Totalt sett måste hamnarna göra investeringar för att uppfylla alla de tekniska och industriella kraven och även säkerhets-, skydds-, miljö- och klimatkraven.

En europeisk utmaning

EU:s hamnar, särskilt hamnarna i det transeuropeiska nätet, betjänar ett inlandsområde och ett marknadsomland som sträcker sig utöver de lokala och nationella gränserna. De är avgörande för att Europeiska unionen ska fungera: Ungefär hälften av den volym varor som vid transitering¹¹ hanteras i en medlemsstats hamn transporteras sjövägen eller landvägen till eller från en annan medlemsstat. Det transeuropeiska nätet är inte starkare än sin svagaste länk, så hamnarna måste vara effektiva på alla områden. Avsaknaden av rättvisa konkurrensvillkor för att säkra överensstämmelse med principerna för den inre marknaden inom hamnsektorn är anledningen till de strukturella effektivitetsskillnaderna mellan hamnarna.

⁷ Fartyg som använder landström när de ligger i hamn

⁸ COM(2013)17 och COM(2013)18.

⁹ Obs! CBRN = Chemical, Biological, Radiological, Nuclear (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära)

¹⁰ Enligt villkoren i direktiv 2000/65/EG och förordning 725/204 utför kommissionen i samarbete med medlemsstaterna inspektioner för att övervaka tillämpningen av relevanta säkerhetsbestämmelserna i EU:s hamnar.

¹¹ Till följd av handel mellan medlemsstaterna och handel mellan en medlemsstat och ett tredje land genom en annan medlemsstat.

Mångfalden av förvaltningsmodeller och ägarstrukturer är ett viktigt inslag i det europeiska hamnsystemet; det finns inte två hamnar som drivs på exakt samma sätt. Den europeiska hamnpolitiken respekterar denna mångfald och strävar inte efter att påtvinga en enhetlig modell för hamnarna.

3. STRATEGI

Efter ett långt och omfattande samråd¹² har kommissionen dragit slutsatsen att översynen av hamnpolitiken bör eftersträva följande åtgärder för att lösa ovannämnda problem. EU:s strategi bygger på principen om att undvika onödiga störningar för välfungerande hamnar och att hjälpa hamnar som ligger efter med genomförandet av god praxis och sund förvaltning med beaktande av mångfalden och särskilda omständigheter.

3.1. En anslutning av hamnarna till det transeuropeiska nätet

En mer integrerad infrastrukturplanering, konsekventa investeringsstrategier och en effektiv EU-finansiering kommer att vara möjlig 2014-2020 inom ramen för de nya riktlinjerna för TEN-T, Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) och den nya strategin för finansieringsorgan för strukturändamål.

Nya instrument för planeringen av TEN-T

I de nya riktlinjerna för TEN-T har det multimodala stomnätet fastställts på grundval av en objektiv metod¹³. Hamnarna spelar i det sammanhanget en viktig roll, eftersom de utgör knutpunkterna för de multimodala stomlänkarna.

TEN-T-förslaget omfattar 319 hamnar, 83 i stomnätet och 236 i det övergripande nätet. De nya stomnätskorridorerna är det styrmedel som kommer att bidra till att utveckla stomnätet senast 2030 och de börjar eller slutar i s.k. stomhamnar¹⁴. Med de maritima transportinfrastrukturerna för det transeuropeiska transportnätet följer vissa krav, i synnerhet följande:

- TEN-T-hamnarna ska vara förbundna med järnvägar, vägar och om möjligt inre vattenvägar.
- Det ska finnas minst en terminal i hamnen som är öppen för alla operatörer på ett icke-diskriminerande sätt och med tillämpning av tydliga avgifter.
- Det ska finnas lämpliga kanaler, hamnfarleder och flodmynningar för anslutning av angränsande hav eller tillträde från havet till kusthamnar.

TEN-T-stomhamnarna måste också se till att alternativa drivmedel erbjuds i hamnen.

Åtgärd 1

Man kommer särskilt att ta hänsyn till projekt som motsvarar de investeringar som samordnarna ska fastställa i planerna för den framtida utbyggnaden av korridorerna inom ramen för korridorstrukturerna 2014 i enlighet med riktlinjerna för utbyggnaden av TEN-T.

Vid förvaltningen av korridorerna som kommer att inrättas inom ramen för riktlinjerna för utbyggnaden av TEN-T, kommer hamnarna att uppmuntras att fungera som katalysatorer för multimodala transporter, till exempel genom man vidtar de åtgärder som krävs för att

¹² För närmare uppgifter se SWD(2013)181 konsekvensanalys.

¹³ Se http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf.

¹⁴ Korridorernas sträckning föreslås i Fonden för ett sammanlänkat Europa (KOM (2011) 650).

tillhandahålla information om trafikflöden vilket möjliggör en bättre organisation av multimodal logistik.

Målinriktad EU-finansiering

Hittills har EU-finansieringen av hamnar inte varit tillräckligt målinriktad på grund av brist på prioritering och tydliga kriterier och de insatser som gjorts för samordningen med infrastrukturen för förbindelserna med inlandet¹⁵ har varit otillräckliga.

För att vara berättigade till finansiering för perioden 2014-2020¹⁶ krävs det enligt förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) att hamnarna ingår i stomnätet eller i en sjömotorväg som förbinder en hamn med stomnätet.

Stor vikt läggs också vid en omfattande kostnadsnyttoanalys av projekt.

Slutligen införs genom förordningen nya finansiella instrument såsom riskdelningsinstrument och förbättringsmekanismer för projektobligationer som kan vara av särskilt intresse för offentlig-privata partnerskap i hamnar.

Kommissionen överväger andra lösningar som kunde ligga till grund för dess finansiering inom hamnsektorn. Först kommer kommissionen att följa upp rekommendationerna från revisionsrätten¹⁷ och kontrollera att det finns eller planeras effektiva förbindelser på europeisk, nationell och regional nivå.

Vid tilldelning av EU-stöd, särskilt inom ramen för FSE, kommer projektets mervärde när det gäller uppnåendet av målen för EU:s transportpolitik att beaktas, bl.a. bestämmelserna om en sund användning av knappa offentliga resurser och respekt för den inre marknadens grundvärden.

Ågärd 2

Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas projekt som bidrar till en samordnad utbyggnad och förvaltning av infrastruktur för hamnar, järnvägar och inre vattenvägar och dem som förstärker hamnarnas och sjöfartens miljöprestanda.

Kommissionen kommer att överväga att lämna ett förslag till beaktande av t.ex. en tidig tillämpning av de bestämmelser som anges i den förordning som föreslås i anknytning till detta meddelande¹⁸, kvaliteten på det sociala klimatet, och huruvida hamnen har en miljöstyrningsstrategi.

I partnerskap med medlemsstaterna kommer kommissionen att stärka anpassningen av de transportprojekt som finansieras genom struktur- och sammanhållningsfonderna och där TEN-T främjar prioriterade projekt som gäller tillträde till hamnar och förbindelser med inlandet. Den bredare effekten på fördelningen av trafik mellan hamnar kommer att

¹⁵ Från TEN-T-budgeten beviljades 244,6 miljoner euro till hamnar under 2007-2012, vilket utgör ungefär 4 % av de sammanlagda TEN-T-budgetmedel som fanns att tillgå. Av dessa medel användes 58 % för att utveckla hamnkapaciteten, 27 % för att utveckla förbindelserna med inlandet och 15 % till miljövänlig teknik. När det gäller finansiering inom ramen för Sammanhållningsfonden har revisionsrätten varit synnerligen kritisk avseende bristen på samordning av förbindelserna med inlandet.

¹⁶ Kommissionen lade i juni 2011 fram sina förslag för budgetramen för 2014–2020 (KOM (2011) 500). Förhandlingarna om den fleråriga budgetramen är kontinuerliga. Finansieringen kommer att täckas med de finansieringsramar som antogs av budgetmyndigheten och de berörda rättsakterna.

¹⁷ Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 4, 2012 *Att använda struktur- och sammanhållningsfonderna till medfinansiering av transportinfrastruktur i kusthamnar – en ändamålsenlig investering?*

¹⁸ Särskilt de bestämmelser som gäller från och med den 1 juli 2025.

beaktas. Samma metod kommer att tillämpas på andra källor för EU-medel, t.ex. de lån som är tillgängliga genom EIB och andra EU-lånearrangemang.

3.2. En uppgradering av hamntjänster

En optimering av hamntjänster och -verksamhet skulle medföra att ett antal TEN-T-hamnar skulle kunna hantera eller dra till sig ökade godsvolymer och fler passagerare och den befintliga infrastrukturen skulle bli betydligt mer effektiv varigenom finansieringsbehovet skulle minskas.

Rättvist tillträde till marknaden

Hamntjänsternas kvalitet och effektivitet är avgörande för en hamns övergripande effektivitet. Normalt sett¹⁹ kan de sammanlagda hamnkostnaderna stå för en betydande del av de totala kostnaderna som är kopplade till logistikkedjan. För vissa handelsområden i traditionella hamnar kan driftskostnaderna för hamnar och hamnterminaler överstiga 30 % av de totala logistikkostnaderna för dörr till dörr-leveranser. När det gäller intern ersättning av kostnader utgör hamninfrastrukturavgifterna mellan 5 och 10 %, teknisk-nautiska tjänster mellan 10 och 15 %, lasthantering mellan 45 och 60 % och andra avgifter samt stödtjänster mellan 10 och 30 %. Historiskt sett har driften av hamntjänster kännetecknats av exklusiva rättigheter eller faktiska offentliga eller privata monopol. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster kan godtas endast när de kan motiveras med objektiva skäl, t.ex. brist på plats i hamnarna eller allmännyttiga tjänster, och under förutsättning att de inte leder till missbruk och är förenliga med EUF-fördraget. I sådana fall ska leverantörerna av hamntjänster utses enligt ett förfarande som säkerställer öppenhet, lika möjligheter och en effektiv användning av offentliga medel.

I den förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs och som ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av direktiven om koncessioner och om offentliga upphandlingskontrakt, fastställs friheten att tillhandahålla tjänster i hamnar, med undantag för frakthantering och passagerartjänster. När det förekommer ett begränsat antal leverantörer av hamntjänster ska tjänsteleverantören utses efter ett öppet och icke-diskriminerande förfarande. Tillhandahållande av hamntjänster av interna aktörer, dvs. hamnmyndigheten eller administrationen är endast tillåtet när det gäller allmännyttiga tjänster. I sådana fall är de interna operatörerna begränsade till att tillhandahålla tjänster till sina hamnsystem.

Hamnsektorn är en global affärsverksamhet. EU och dess medlemsstater har redan gjort åtaganden inom ramen för internationella avtal för att underlätta tillträdet till marknaden för hamntjänster enligt rättvisa och ömsesidiga villkor. Kommissionen kommer att övervaka att detta inte leder till att kontrollen går förlorad när det gäller EU:s strategiska intressen och eftersträva att ett ömsesidigt tillträde till marknaden med tredjeländer främjas.

Åtgärd 3

När det gäller koncessioner för lasthantering och passagerarterminaler kommer kommissionen att se till att de övergripande direktiven om koncessioner (som snart kommer att antas) och offentliga upphandlingskontrakt²⁰ tillämpas effektivt. **Detta bör omfatta en del av de gällande avtalen mellan hamnmyndigheter och leverantörer av hamntjänster och leda till en konkurrensutsatt och öppen tilldelning av hamntjänster. För avtal som inte omfattas av**

¹⁹ Det finns stora variationer i olika hamnar, typ av handel osv. Se SWD(2013) 181 Konsekvenbedömning.

²⁰ Förslag till direktiv om tilldelning av koncessioner (KOM(2011) 897 slutlig och direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtentreprenader, varor och tjänster.

direktiven om koncessioner och om offentliga upphandlingskontrakt kommer potentiella överträdelser av fördragsprinciperna om insyn i förfaranden och rättvis behandling såsom de tolkas av EU-domstolen att granskas av kommissionen från fall till fall.

Den kommande förordningen om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling som kommissionen föreslog 2012 kommer att användas som ett påtryckningsmedel för att underlätta förhandlingarna om ömsesidigt tillträde till marknader utanför EU för EU-baserade globala aktörer²¹.

Pris- och kvalitetsövervakning

Om en leverantör av hamntjänster har tilldelats exklusiva rättigheter finns det en risk för en snedvridning av marknaden, till nackdel för kunderna och/eller konkurrenterna. Typiska exempel på missbruk är diskriminerande villkor, en praxis med överpriser och/eller en underprissättning och/eller en vägran att tillhandahålla tjänster till vissa användare av hamntjänster.

I den förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs införs gemensamma regler för att säkerställa en oberoende myndighets tillsyn av hamnavgifter som tas ut av aktörer som har exklusiva rättigheter och som inte har utsetts genom ett förfarande som är öppet och icke-diskriminerande.

Dessutom omfattas hamnverksamhet som utgör ekonomisk verksamhet av konkurrensreglerna. Avtal som begränsar konkurrensen och missbruk av en dominerande ställning, enligt definitionen i artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är förbjudna. Kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna får därför bedöma hamntjänstleverantörernas agerande.

Förenkling av hamnadministrationen

Kommissionen har vid upprepade tillfällen erinrat om att den administrativa bördan minskar intresset för en hamn och påverkar dess övergripande effektivitet. Problemet förekommer särskilt inom närsjöfarten i EU som måste konkurrera med andra transportsätt som inte omfattas av samma kontroller. Under senare år har ett antal EU-initiativ för att minska byråkratin i hamnar inletts, t.ex. en rationalisering av rapporteringsformaliteter för fartyg som anlöper en hamn som tillämpas från och med den 19 maj 2012. Dessa initiativ bör påskyndas och kompletteras ytterligare för att få till stånd lokalt förankrade, nätverksbaserade och konsumentstyrda hamntjänster.

Åtgärd 4

Kommissionen kommer att vidareutveckla sina initiativ i fråga om följande:

”Blue Belt” som syftar till att minska den administrativa bördan för EU-varor som transporteras med fartyg som går mellan hamnar i EU till en nivå som är jämförbar med den inom andra transportsätt, bland annat genom att ytterligare förenkla tullförfarandena. Detta initiativ utgör också en nyckelåtgärd i inremarknadsakten II²².

²¹ COM (2012) 124 final, förslag till förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling

²² COM(2012) 573 final av den 3 oktober 2012

- *Ett ytterligare harmoniserat och samordnat genomförandet av direktiv 2010/65/EU²³ genom fastställande av riktlinjer för en enda ”nationell kontaktpunkt” per medlemsstat ska ha inletts senast den 1 juni 2015.*
- *”e-sjöfartsinitiativ” för att främja användningen av elektroniska uppgifter för att minska den administrativa bördan och bedriva affärsverksamhet.*
- *Initiativet e-transport (e-Freight) som syftar till att underlätta informationsutbyte i de multimodala logistikkedjorna och som kommer att bidra till att förbättra hamnarnas effektivitet eftersom hamnarna utgör viktiga multimodala plattformar.*

I den förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs införs nya lagbestämmelser som uppmuntrar en dialog mellan hamnens intressenter (användarna, tjänsteleverantörerna, myndigheterna och arbetstagarna) och bidrar till att uppnå ett effektivt genomförande av de ovannämnda åtgärderna.

3.3. Främjande av investeringar i hamnar

Stöd till och finansiering av transportinfrastruktur och -anläggningar är en av de viktigaste frågorna för EU:s transportnät under de kommande åren. Att locka till sig både offentlig och privat finansiering kräver en enkel och tydligt definierad ram.

Finansiell insyn i hamnar

Bristen på insyn i offentlig finansiering i hamnar skapar osäkerhet för investerare som vill göra investeringar. För att hantera detta problem införs det i den förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs regler som garanterar insyn i de finansiella förbindelserna mellan offentliga myndigheter och hamnmyndigheterna. En ökad finansiell insyn kommer också att garantera lika konkurrensvillkor.

Klargörande av reglerna för statligt stöd

Det finns många skäl till varför en medlemsstat får besluta att ge offentlig medel till hamnar: till förmån för den regionala utvecklingen eller för att hantera marknadsmisslyckanden i de fall där viktiga hamntjänster är av föga intresse för aktörer i en marknadsekonomi. Att regler för statligt stöd följs är en förutsättning för en sund användning av medlemsstaternas resurser och för att undvika omotiverade snedvridningar av konkurrensen.

Åtgärd 5

Kommissionen håller för närvarande på att uppdatera sina regler för statligt stöd för alla ekonomiska sektorer. I detta sammanhang kommer kommissionen att klargöra begreppet stöd före utgången av 2013 när det gäller finansieringen av infrastruktur, särskilt med tanke på domstolens rättspraxis²⁴ som ständigt förändras.

Mer effektiva infrastrukturavgifter för hamnar

En effektiv prissättning är en förutsättning för effektiva investeringar i infrastruktur. Som ett steg mot en mer effektiv prissättning införs det i den förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs en grad av självständighet som gör det möjligt för hamnmyndigheterna att fastställa hamnavgifternas form och nivå enligt sina egna handels- och investeringsstrategier. Det är mycket viktigt med insyn i priserna och att de tillämpas utan diskriminering.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/65/EU av den 11 oktober 2010 om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i medlemsstaterna och om upphävande av direktiv 2002/6/EG.

²⁴ Se mål t-443/08 ”Leipzig-Halle”

Den internationella dimensionen

Vissa europeiska hamnar oroas över orättvis konkurrens från hamnar i tredjeländer, särskilt de som ligger tillräckligt nära för att kunna tillhandahålla konkurrenskraftiga omlastningstjänster. Kommissionen är fortsättningsvis övertygad om att det behövs ett utökat samarbete med grannländerna för att uppnå ett hållbart transportsystem som kommer att gynna alla EU-partner och som grundar sig på de grundläggande principerna för rättvis konkurrens, insyn i användningen av offentliga medel och skattemässiga styrmedel och respekt för sociala och miljömässiga normer.

3.4. Främjande av dialogen mellan arbetsmarknadens parter

EU-hamnarna sysselsätter mer än tre miljoner människor (direkt och indirekt). Ekonomisk forskning har direkt kopplat tillväxten för genomströmningen i hamnar till skapandet av arbetstillfällen i omgivande regioner.

Att lyckas och anpassa sig till de förändrade kraven på arbetskraften måste hamnarna erbjuda goda arbetsvillkor och förbättra kvaliteten på arbetsmiljön för att locka till sig kvalificerad personal. Arbetsmarknadskonflikter som påverkar förbindelserna kan skada hamnarnas goda rykte och konkurrenskraft och bör hanteras på ett proaktivt sätt. Ett gott socialt klimat och en verklig dialog mellan arbetsmarknadens parter är avgörande.

Dialogen mellan arbetsmarknadens parter

När det gäller hamnarnas konkurrenskraft påverkar arbetskraftsregleringen i hamnar både effektiviteten på daglig basis och den långsiktiga dynamiken. Beroende på vilken typ av terminal det rör sig om kan arbetskraften i en hamn stå för en betydande del av terminaloperatörernas driftskostnader.²⁵

I 16 medlemsstater avviker regleringen av arbetskraften i hamnar från den allmänna arbetsrätten²⁶, vilket också är fallet inom andra sektorer. I vissa fall leder dessa regleringar till begränsningar som påverkar tillkomsten av nya arbetstillfällen eller försämrar arbetsmiljön i hamnen.

Efter en långvarig förhandlingsprocess har arbetsmarknadens parter inom hamnsektorn begärt att en kommitté för dialog mellan arbetsmarknadens parter inrättas i linje med den behörighet som erkänns i unionen enligt artikel 152 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt²⁷. Det är första gången som en sådan dialog har begärts inom sektorn, vilket kommer att möjliggöra att viktiga frågor tas upp, bl.a. sådana som kan leda till att avtalsförhållanden kommer att behandlas. Om arbetsmarknadens parter så önskar kan de sedan gemensamt begära att avtal som ingås av dem på unionsnivå genomförs genom ett rådsbeslut på förslag av kommissionen i enlighet med artikel 155.2.

I nuläget avser kommissionen inte att införa särskilda bestämmelser om reglering av arbetskraften i hamnar. Det bör understrykas att dialogen mellan arbetsmarknadens parter på EU-nivå kompletterar men inte ersätter dialogen mellan arbetsmarknadens parter på nationell och lokal nivå och företagsnivå.

Åtgärd 6

I linje med artiklarna 151 och 154 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är kommissionen villig att underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter på EU-nivå

²⁵ 15—20 % vid torrlastterminaler, 40—75 % vid styckegodsterninaler.

²⁶ Study on EU Port Labour (2013).

²⁷ Se även kommissionens beslut av den 20 maj 1998 om inrättande av branschvisa dialogkommittéer för att främja dialogen mellan arbetsmarknadens parter på europeisk nivå (KOM (1998) 322 slutlig)

genom att ge tekniskt och administrativt stöd. Arbetsmarknadens parter i EU har redan överenskomna regler för förfaranden och en öppen gemensam handlingsplan och förväntar sig att kommittén formellt kommer att inrättas den 19 juni 2013.

Samtidigt som arbetsmarknadsparternas oberoende respekteras förväntar sig kommissionen att arbetsmarknadens parter i EU kommer att kunna lösa problem som rör arbetsorganisation och arbetsvillkor.

Kommissionen planerar, efter en samordning med alla arbetsmarknadsparter i EU, en översyn 2016 som kommer att granska och bedöma den europeiska dialogen mellan arbetsmarknadens parter för hamnsektorn och situationen vad gäller tillhandahållande av både frakthantering och passagerartjänster.

Hälsa, säkerhet och utbildning

Hamnarbete förblir ett yrke med hög risk för olyckor och hälsoproblem för arbetstagarna. Det är viktigt att ha ett system för att skydda hamnarbetarnas och -användarnas hälsa, säkerhet och välbefinnande i linje med tillämplig hälso- och säkerhetslagstiftning.

Varje hamn måste utveckla arbetsmetoder som skyddar hamnarbetarnas hälsa och säkerhet. Detta kräver ett väl fungerande samarbete och en väl fungerande samordning mellan alla arbetsgivare och arbetstagare som är verksamma i hamnen.

Tekniska förändringar och nya transport- och logistikbehov kommer att kräva kunskaper om nydanande hamnverksamhet och arbetskraft med rätt kompetens, utbildning och kvalifikationer som kan förstå, behärska och dra nytta av alla de fördelar som den nya tekniken medför.

Åtgärd 7

I det sjunde ramprogrammet för forskning och transporter, kommer kommissionen före slutet av 2013 att inleda samordnade åtgärder för att granska utmaningar avseende hälsa och säkerhet, utbildning och kvalifikationer i EU:s hamnar. Arbetsmarknadens parter kommer att delta fullt ut i denna åtgärd. Kommittén för en dialog mellan arbetsmarknadens parter kommer att få yttra sig och informeras regelbundet om dessa frågor.

3.5. En höjning av hamnarnas miljöprofil

Hamnverksamheter kan ge upphov till betydande konsekvenser i fråga om utsläpp, buller, förorening av vatten och mark och fragmentering av livsmiljöer. Hamnar som ligger nära tätbebyggelse måste ofta måste förena utvecklingen och förvaltningen av hamnverksamhet med bevarandet av de naturliga livsmiljöerna och livskvaliteten i tätbebyggelser.

Kommissionen offentliggjorde riktlinjer under 2011 för genomförandet av fågeldirektivet och habitatdirektivet i estuarier och kustzoner, med särskild inriktning på att finna den rätta balansen mellan miljöskydd och hamnutveckling²⁸. Även om det är domstolen som tolkar EU-lagstiftningen kan tillämpningen av kommissionens riktlinjer utgöra en ram för projektutvecklare och minimera riskerna för rättstvister.

Kommissionen välkomnar de initiativ som tagits av hamnsektorn för att främja kvaliteten på vad gäller miljöstyrning och miljöprestanda genom att offentliggöra riktlinjer för god praxis²⁹. Ett antal hamnar har redan infört planer för att förbättra hanteringen av sin miljöpåverkan och sådana initiativ bör uppmuntras.

²⁸

²⁹ ESPO Green guide

Hamnarna bör överväga huruvida man bör gynna aktörer som kan vara först med eller gå längre i tillämpningen av obligatoriska miljönormer och främja en användning av koldioxidsnåla och energieffektiva logistikkedjor från dörr till dörr, exempelvis närsjöfarten. Även om befintliga ordningar³⁰ som har införts på frivillig basis av ett antal hamnar för att höja deras respektive miljöprofil bör få fortsatt stöd, skulle en mer konsekvent tillämpning av denna typ av hamninfrastrukturavgifter på europeisk eller regional nivå bidra till att öka hamnarnas effektivitet.

Åtgärd 8

För att främja en mer konsekvent tillämpning av miljödifferenterade hamninfrastrukturavgifter kommer kommissionen att föreslå principer för miljöavgifter och främja utbytet av god praxis senast 2015.

Kommissionen planerar att en översyn av direktivet om mottagningsanordningar i hamn för att ytterligare förbättra systemets ändamålsenlighet och effektivitet ska ske 2013-2014.

3.6. Innovationsfrämjande

Under de senaste åren har den globala hamnindustrin förändrats väsentligt. Hamnarna blir alltmer beroende av tekniska innovationer i hela logistikkedjan.

De europeiska hamnarnas konkurrenskraft kommer att avgöras av deras förmåga att förnya sig med avseende på teknik, organisation och ledning. Deras avgörande roll som multimodala centrum kräver innovativa och effektiva sätt för förbindelser med flera transportsätt och användning av styrmedel för att ytterligare göra dem ännu attraktivare.

Forskning kan också användas för att lösa sociala problem. Det kan röra sig om allt från hamnarbetarnas hälso- och säkerhetsrisker (t.ex. effekterna av desinfektion av containrar) till behovet av att hantera och minska effekterna av hamnverksamheten på miljön och tätbebyggelser.

Som ett led i genomförandet av programmet Horisont 2020 för att stödja forskning, utveckling och innovation från 2014 till 2020 kommer kommissionen att föreslå prioriterade uppgifter i de fall EU-stöd skulle kunna övervägas.

4. SLUTSATS

Hamnar kan väsentligt bidra till den europeiska industrins ekonomiska återhämtning och konkurrenskraft på världsmarknaden samtidigt som de skapar ett mervärde och sysselsättning i samtliga av EU:s kustregioner. Hamnarna kommer att spela en viktig roll i utvecklingen av ett effektivt och hållbart transeuropeiskt nät genom att utöka transportmöjligheterna och stödja multimodala transporter.

Idag står den europeiska hamnpolitiken vid ett vägska. Även om vissa europeiska hamnar fungerar väl påverkar strukturella problem t.ex. otillräckliga anslutningar till inlandet, bristen på insyn i användningen av offentliga medel, hinder för marknadsinträde, föråldrade förvaltningsmodeller och överdriven byråkrati många andra hamnars effektivitet. Det är hög tid att åtgärda dessa mångåriga problem.

³⁰

Modulering enligt Environmental Ship Index system (Belgien, Frankrike, Tyskland och Nederländerna), Green Award certificate (Lettland, Litauen, Nederländerna och Portugal), eller genom rabatter kopplade till NOx/SOx-utsläpp eller via uttag en svavelavgift (Sverige).

För att övervaka framstegen i genomförandet av denna reviderade europeiska hamnpolitik har kommissionen tagit initiativ till ett projekt³¹ som kommer att inledas före utgången av 2013 för att utveckla och samla in en uppsättning allmänna europeiska indikatorer om hamnarnas effektivitet.

Europaparlamentets och rådets förordning som föreslås samtidigt som detta meddelande offentliggörs har utformats för att lösa de största problem som rör tillträdet till marknaden för hamntjänster och finansiell insyn i hamnar samt hamnars oberoende ställning. Kommissionen kommer att ge återkoppling, i form av en rapport, om genomförandet av förordningen och dess verkan senast tre år efter dess ikraftträdande.

Kommissionen kommer att ta itu med de återstående problemen med hjälp av följande riktade åtgärder som omfattas av dess behörighet:

- De nya riktlinjerna för TEN-T och EU:s finansiella instrument ska användas full ut för att förbättra hamnarnas förbindelser med inlandet och främja den europeiska hamnpolitiken.
- Övervakning av att tillämpningen av gällande EU-lagstiftning avseende koncessioner och hamnar är korrekt.
- Tillhandahållande av nödvändigt administrativt och tekniskt stöd till dialogen mellan arbetsmarknadens parter på EU-nivå med en bedömning av framstegen 2016.
- Presentation av nya initiativ för att ytterligare förenkla de administrativa rutinerna i hamnar, särskilt tullförfarandena.
- Främjande av miljöteknik och närsjöfart med hjälp av gemensamma principer avseende skillnaderna i hamninfrastrukturavgifterna.

Kommissionen kommer att kontrollera hur väl målen i detta meddelande uppnås, framför allt i fråga om utvecklingen av hamnarnas multimodala förbindelser till inlandet, uppgraderingen av hamntjänster och främjandet av investeringar i hamnar.

³¹ Inom sjunde ramprogrammet för forskning, programmet för transporter— Inbjudan att lämna förslag för 2013