

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar"

COM(2013) 296 final – 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Huvudföredragande: **Jan SIMONS**

Den 19 juni och den 10 juni 2013 beslutade rådet respektive Europaparlamentet att i enlighet med artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar"

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

Den 21 maj 2013 gav kommitténs presidium facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär (artikel 59 i arbetsordningen) utnämnde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 491:a plenarsession den 10–11 juli 2013 (sammanträdet den 11 juli) Jan Simons till huvudföredragande och antog följande yttrande med 81 röster för och 2 röster emot.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén ställer sig positiv till att icke-bindande instrument kombineras med lagstiftning i de fall där det inte finns något alternativ.

1.2 Kommissionen kan räkna med EESK:s stöd för strategin att förslagen ska tillämpas på samtliga 319 TEN-T-hamnar och att medlemsstaterna ska ha möjlighet att besluta att bestämmelserna i förordningen ska tillämpas även på andra hamnar.

1.3 Med tanke på den för närvarande begränsade effekten stöder kommittén kommissionens förslag att passagerartrafik och lasthanteringstjänster inte ska omfattas av förordningens tillämpningsområde. Kommittén rekommenderar dock att man i samband med genomförandet ägnar särskild uppmärksamhet åt lotsning, förtöjning och bogsering och tar vederbörlig hänsyn till dessa tjänsters olika verkan, så att de kan utövas självständigt och utan någon form av kommersiellt tryck som skulle kunna påverka säkerheten, tryggheten och miljöskyddet för hamnaktörer och allmänheten.

1.4 Kommittén ställer sig positiv till att skyddet av arbetstagarnas rättigheter tas med i förordningen, men ställer sig frågande till att tillämpningen av direktiv 2001/23/EG är frivillig. I fråga om de sociala aspekter som bör inkluderas i offentliga upphandlingskontrakt och koncessionsavtal hänvisar kommittén till sitt yttrande om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, som antogs den 26 april 2012 ⁽¹⁾. Dessutom gick

kommitténs sedan länge uttryckta önskan om en oberoende social dialog i hamnsektorn nyligen i uppfyllelse.

1.5 Kommissionens grundtanke att öka den finansiella insynen i hamnsektorn kan räkna med stöd från EESK, eftersom det kommer att göra att information om eventuellt statligt stöd kommer fram snabbare.

1.6 Hamnledningens kommersiella frihet att fastställa hamnavgifter begränsas praktiskt taget fullständigt genom att allahanda kriterier radas upp och kommissionen ges delegerade befogenheter. En lösning föreslås i punkt 5.5.

1.7 Det oberoende tillsynsorgan som föreskrivs i artikel 17 och som ska övervaka tillämpningen av denna förordning är överflödigt. Konkurrenslagstiftningen är tillräcklig, och där den inte är det bör det regleras specifikt.

1.8 Kommissionen vill redan tre år efter förordningens ikraftträdande utvärdera den och eventuellt föreslå åtgärder. EESK anser att denna tid är alltför kort och föreslår en halvtidsöversyn med enbart observationer efter tre år och en slutgiltig översyn med slutsatser först efter sex år.

2. Inledning

2.1 Tredje gånge gilt! För tredje gången lägger kommissionen fram förslag om EU:s kusthamnar, denna gång mot en ny bakgrund och på ett annorlunda sätt.

⁽¹⁾ EUT C 191, 29.6.2012, s. 84.

2.2 Ett nytt inslag är medtagandet av 319 kusthamnar i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och Fonden för ett sammanlänkat Europa i syfte att förbättra kusthamnarna och deras förbindelser med inlandet. Därigenom är dessa kusthamnar nu per definition av europeiskt intresse, men de har också blivit varandras konkurrenter, åtminstone potentiellt.

2.3 De tidigare icke-bindande instrumenten har praktiskt taget inte haft någon inverkan när det gäller rättvist marknads-tillträde och insyn. Därför läggs det nu, tillsammans med ett antal åtgärder, fram ett förslag till ett bindande instrument – en förordning – om de två ovannämnda frågorna, så att hamnarna i EU blir en motor för tillväxt och multimodala transporter.

3. Kommissionsdokumentet

3.1 Efter ett långt och detaljerat samråd, som beskrivs i konsekvensbedömningen, lägger kommissionen i meddelandet "Hamnarna: en tillväxtmotor" fram åtta kompletterande s.k. mjuka åtgärder som den anser vara nödvändiga för att utveckla möjligheterna för 319 hamnar, varav 83 i stornätet för TEN-T, under de kommande åren.

3.2 Enligt kommissionen är grundprincipen för EU:s strategi att man bör undvika onödig inblandning när det gäller hamnar med goda resultat, men att man bör erbjuda stöd till hamnar som ligger efter resultatmässigt genom att införa "bästa praxis" och sund förvaltning, samtidigt som man respekterar mångfalden och de olika hamnarnas särskilda omständigheter.

3.3 Hamnverksamhet bidrar direkt till ökad sysselsättning. För närvarande sysselsätter 2 200 hamnoperatörer direkt 110 000 hamnarbetare, medan hamnarna i 22 kustmedlemsstater direkt eller indirekt erbjuder omkring 3 miljoner arbetstagare arbete. De utgör en viktig källa till skatteintäkterna för myndigheterna.

3.4 I förslaget till förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar tillämpas principen om frihet att tillhandahålla tjänster uttryckligen på alla former av tillhandahållande av tjänster i alla TEN-T-hamnar.

3.5 Delen om marknadstillträde (kapitel II) och övergångsbestämmelserna (artikel 24) i förslaget till förordning ska dock inte gälla för passagerar- och lasthanteringstjänster.

3.6 Förslaget ger hamnledningen frihet att ställa krav på tjänsteleverantörerna om kvalitet och tillgänglighet, och hamnledningen kan begränsa antalet leverantörer av en viss tjänst till följd av utrymmesbrist, på villkor att detta är tydligt fastställt i en officiell hamnutvecklingsplan, eller om en operatör har ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som är tydligt och officiellt dokumenterad.

3.7 Kommissionen anger att arbetstagarnas rättigheter måste skyddas och att medlemsstaterna bör ha möjlighet att vid byte

av företag stärka dessa rättigheter ytterligare tillsammans med den berörda personalen i det gamla företaget.

3.8 Enligt förslaget måste det ges insyn i de finansiella förbindelserna mellan hamnledningen å ena sidan och myndigheterna å den andra, särskilt om hamnledningen får offentlig finansiering.

3.9 Hamnledningarna kan fastställa hamninfrastrukturavgifterna självständigt och på grundval av sin egen affärs- och investeringsstrategi, och avgifterna kan varieras i förhållande till hur ofta hamnen används och/eller för att främja en effektivare användning av hamninfrastrukturen, närsjöfarten eller transporternas miljö-, energi- eller koldioxideffektivitet.

3.10 I förslaget åläggs medlemsstaterna att ha ett oberoende nationellt organ som övervakar tillämpningen av denna förordning.

3.11 Detta organ ska i rättsligt hänseende vara fristående från och funktionellt oberoende av hamnledningar och hamntjänstleverantörer. Det ska hantera klagomål, ska ha rätt att kräva att hamnledningar, hamntjänstleverantörer och hamn-användare lämnar alla uppgifter som behövs för att säkerställa en god tillsyn och ska fatta bindande beslut som enbart kan överklagas till domstol.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén anser att kommissionen genom att lägga fram meddelandet, konsekvensbedömningen och förslaget till förordning har tagit ett steg mot ett öppnande av marknadstillträdet till hamntjänster och ökad finansiell insyn i hamnar. Kommittén betonar betydelsen av att höja kvaliteten på tjänsterna och öka investeringarna i hamnarna, vilket är nödvändigt för att marknaden ska fungera väl. Säkerhet, skydd, miljö och EU:s samordnande roll ägnas också lämplig uppmärksamhet.

4.2 De framlagda förslagen omfattar både icke-bindande instrument – de åtta åtgärderna i meddelandet – och ett bindande instrument i form av ett förslag till förordning. I allmänhet anser kommittén att man när så är möjligt bör använda sig av icke-bindande instrument, och av lagstiftning där det inte finns något alternativ. Denna tanke har kommittén redan framfört i sitt yttrande om en europeisk hamnpolitik⁽²⁾.

4.3 Den föreslagna förordningen är tillämplig på samtliga 319 TEN-T-hamnar, eftersom de till sin natur spelar en viktig roll inom det europeiska transportsystemet. Medlemsstaterna kan dock besluta att bestämmelserna i den föreslagna förordningen ska tillämpas även på andra hamnar. Kommittén stöder kommissionens – i EESK:s ögon – pragmatiska strategi.

(²) EUT C 27, 3.2.2009, s. 45.

4.4 Kommittén konstaterar att lasthanteringstjänster och passagerarterminaler inte omfattas av förordningens marknadsstillträdes- och övergångsbestämmelser (artikel 11). Kommissionens argument för detta är att det i fråga om lasthanteringstjänster och passagerartrafik (i den mån det är kryssningstrafik) ofta handlar om koncessioner, medan passagerartrafik med färja vanligen omfattas av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Kommittén kan godta kommissionens argument.

4.5 Principen om frihet att tillhandahålla tjänster i kusthamnar är central i denna förordning. I förordningen anges fyra möjligheter att begränsa denna frihet, nämligen

- möjlighet att fastställa minimikrav för tillhandahållandet av hamntjänster,
- begränsning av antalet leverantörer av hamntjänster,
- skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster,
- en intern operatör.

Kommittén kan godta detta sätt att tillämpa principen om frihet att tillhandahålla tjänster, med en möjlighet att införa vissa specifika begränsningar som är anpassade till kusthamnarna. Kommittén rekommenderar dock att man i samband med genomförandet ägnar särskild uppmärksamhet åt lotsning, förtöjning och bogsering och tar vederbörlig hänsyn till dessa tjänsternas olika verkan, så att de kan utövas självständigt och utan någon form av kommersiellt tryck som skulle kunna påverka säkerheten, tryggheten och miljöskyddet för hamnaktörer och allmänheten.

4.5.1 Det är oklart varför en "intern operatör" (artikel 9) enbart är möjlig i samband med en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Det kan trots allt finnas rent kommersiella skäl, såsom tryggheten av en tjänsts kontinuitet och tillgänglighet, till att en hamnledning vill tillhandahålla en viss tjänst själv, utan att den uttryckligen har förklarats vara en allmännyttig tjänst. Utrymmesbrist eller reserverad markanvändning kan också leda till en begränsning av antalet leverantörer. Även den sistnämnda möjligheten bör införas i förordningen.

4.6 Kommittén är nöjd med att artikel 10 om skydd av rättigheterna för arbetstagare i hamnarna har tagits med i förordningen. EESK undrar dock varför tillämpningen av direktiv 2001/23/EG är frivillig. Vad gäller de sociala aspekter som bör beaktas vid offentlig upphandling och koncessioner hänvisar kommittén till sitt yttrande om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, som antogs den 26 april 2012 ⁽³⁾.

4.7 Kommissionen har tagit med ett antal artiklar i förordningen (artikel 12 och följande) som ska öka den finansiella insynen och oberoendet. Bland annat ska hamnmyndigheterna ge insyn i omfattningen av det offentliga stödet och ange detta i separata räkenskaper om hamnledningen också tillhandahåller hamntjänster själv. Kommittén förespråkar största möjliga insyn och stöder förslagen i frågan.

4.8 Det oberoende tillsynsorgan som föreskrivs i artikel 17 och som ska övervaka tillämpningen av denna förordning är överflödigt, eftersom det är onödigt: På detta sätt motverkas just tendensen mot att hamnar utvecklas till kommersiella aktörer för att tillhandahålla just marknadsorienterad kvalitet. Den gällande nationella och europeiska konkurrenslagstiftningen är tillräcklig, och där den inte är det bör kommissionen vidta specifika åtgärder beträffande den berörda medlemsstaten.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Behovet av en sektorsspecifik social dialog i hamnsektorn framgår än mer tydligt mot bakgrund av att man uppskattar att det 2030 kommer att behövas 15 % mer hamnarbetare i hamnarna än i dag. Kommittén anser att ett av de viktigaste villkoren för väl fungerande hamnar är ett gott socialt klimat och att alla berörda parter är beredda till samråd.

5.2 Därför gläder sig kommittén åt att man den 19 juni 2013 inrättade en EU-kommitté för social dialog där arbetsmarknadsparterna självständigt kan arbeta med bl.a. arbetsvillkoren.

5.3 Kommittén stöder förslaget om att hamninfrastrukturavgiften ska fastställas på grundval av samråd med hamnanvändarna. Detta sätt att fastställa hamninfrastrukturavgiften möjliggör insyn.

5.4 En fördel med förordningen är enligt kommittén att hamnmyndigheterna måste ge insyn i hur mycket offentligt stöd de får och hur detta stöd avspeglas i deras kostnadspris. På detta sätt kommer statligt stöd att bli synligt tidigare, vilket gynnar den finansiella insynen.

5.5 En aspekt som kommittén anser vara mycket viktig, nämligen hamnledningens kommersiella frihet att fastställa hamnavgifter (artikel 14.1–3), begränsas praktiskt taget fullständigt i de efterföljande punkterna genom att allehanda kriterier radas upp och kommissionen ges delegerade befogenheter. Denna frihet skulle dock bevaras om man stryker de punkterna och helt enkelt lägger till orden "och konkurrens" i slutet av punkt 3, d.v.s. "... i samklang med reglerna om statligt stöd och konkurrens".

5.6 Kommissionen föreslår att den inom tre år efter förordningens ikraftträdande ska lägga fram en rapport om följderna av denna lagstiftning. Kommittén anser att denna rapport bör betraktas som en halvtidsrapport, för perioden är för kort för att man ska kunna dra några slutgiltiga slutsatser. Detta skulle rimligen kunna göras efter sex år.

⁽³⁾ EUT C 191, 29.6.2012, s. 84.

5.7 Slutligen uppberor kommittén att ytterligare åtgärder måste vidtas för att trygga en rättvis konkurrens mellan hamnar i EU och hamnar i grannländerna utanför EU.

Bryssel den 11 juli 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE
