



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2013
COM(2013) 295 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Пристанищата: двигател на растежа

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Предизвикателства	4
3.	Стратегия	6
3.1.	Свързването на пристанищата към трансевропейската мрежа	6
3.2.	Модернизиране на пристанищните услуги	8
3.3.	Привличане на инвестиции в пристанищата	11
3.4.	Насърчаване на социалния диалог	12
3.5.	Повишаване на екологичния профил на пристанищата	14
3.6.	Насърчаване на иновациите	15
4.	Заклучение	15

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Пристанищата: двигател на растежа

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз е силно зависим от морските пристанища за осъществяването на търговия с останалата част от света и в рамките на своя вътрешен пазар. През морски пристанища преминават 74 % от внасяните и изнасяните стоки и 37 % от обмена в рамките на ЕС. Пристанищата гарантират териториалната цялост на Съюза чрез обслужване на регионалния и местния морски трафик за свързване на периферните и островните региони. Те са възлите, от които могат да бъдат организирани мултимодалните логистични потоци по трансевропейската мрежа, като се използват морски превози на къси разстояния, железопътни линии и връзки по вътрешни водни пътища за свеждане до минимум на натоварването на пътната инфраструктура и на консумацията на енергия.

В Бялата книга за транспорта от 2011 г. и в Акта за единния пазар II се подчертава необходимостта от добре свързана пристанищна инфраструктура, ефективни и надеждни пристанищни услуги и прозрачно финансиране на пристанищата. Наличието на подходяща пристанищна инфраструктура, доброто функциониране на пристанищните услуги и равнопоставените условия на конкуренция са от решаващо значение, за да остане Европейският съюз конкурентоспособен на световните пазари, да увеличи своя потенциал за растеж и да създаде по-устойчива и приобщаваща транспортна система в подкрепа на вътрешния пазар на ЕС.

В пристанищната система на Европейския съюз съществуват значителни различия в ефективността на отделните структури, което затруднява справянето с предизвикателството за изграждане на напълно интегрирана транспортна мрежа. При съществуващия недостиг на публични средства са необходими инвестиции за адаптиране на инфраструктурата и съоръженията на пристанищата, за да се спазят новите транспортни и логистични изисквания, както и да се отговори на очаквания растеж на товарите през следващото десетилетие. Ако нищо не бъде направено, ще бъде пропуснат шансът за увеличаване на възможностите пред транспортните оператори и спедиторите, а също и за растеж и създаване на нови работни места в крайбрежните зони и в Европейския съюз като цяло.

В настоящото съобщение се прави преглед на европейската пристанищна политика въз основа на постигнатия напредък. То придружава и допълва предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за достъп до пазара на пристанищни услуги и за финансова прозрачност на пристанищата. В него се посочва набор от осем допълнителни действия от страна на ЕС, които са необходими за по-нататъшното оползотворяване на потенциала на пристанищата. Предмет на тази преработена европейска пристанищна политика са морските пристанища от трансевропейската транспортна мрежа, които поемат 96 % от товарите и 93 % от пътниците, преминаващи през пристанищата в ЕС.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В своето съобщение от 2007 г. относно европейската пристанищна политика¹ Комисията установи главните причини за предизвикателствата, пред които е изправен този сектор. Те се отнасят до заплахите за ефективността на пристанищата и връзките с хинтерланда, необходимостта да се модернизират пристанищата, като същевременно се опазва околната среда, липсата на прозрачност в използването на публични средства, ограниченията за достъп до пазара, както и проблеми, свързани с организацията на труда в пристанищата.

Подходът, възприет през 2007 г., се състоеше в решаване на тези проблеми чрез хоризонтални инструменти и незадължителни мерки за достъп до пазара на пристанищни услуги и за финансова прозрачност. Оттогава насам бе осъществен известен напредък и настъпиха редица промени, по-специално следните.

- През 2011 г. Комисията прие предложение за Директива за възлагане на договори за концесия². Въпросното предложение се отнася и за договорите за концесия, предоставена в пристанища, въпреки че не са обхванати някои договорни форми за възлагане, като например отдаване на земя под наем.
- Комисията предложи нови насоки за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)³ и за Механизма за свързване на Европа (МСЕ)⁴, които осигуряват общ инструмент за планиране за по-целенасочени инвестиции, като същевременно разширяват възможностите за финансова подкрепа от ЕС.
- В контекста на европейския семестър икономическата криза принуди някои държави членки да въведат реформи в своя пристанищен сектор. Те се различават по своя обхват и ефективност, като бяха повлияни главно от необходимостта от фискална консолидация.
- Сметната палата установи през 2012 г., че структурните фондове, инвестирани в пристанищните съоръжения в ЕС, създават ограничена добавена стойност, ако пристанищата не са свързани като мултимодални възли към трансевропейската, националната и регионалната транспортна мрежа.

По общо признание предложените през 2007 г. незадължителни мерки за справедлив достъп до пазара и за прозрачност оказаха малко или никакво въздействие. В сектора липсват единни равнопоставени условия на конкуренция и осъществяваните оттогава насам намеси на национално равнище парадоксално заплашват да разпокъсат вътрешния пазар дори още повече. Следователно повечето от установените през 2007 г. проблеми все още са актуални и днес. Пристанищата в ЕС все още не са поели изцяло ролята си на двигатели на растежа и мултимодалността.

Структурни различия в ефективността на пристанищата

Пристанищата са главните портали към трансевропейската транспортна мрежа. ЕС се нуждае във всички морски региони от пристанища, които да са добре развити и ефективни по международните стандарти. Докато някои европейски пристанища са сред най-добре функциониращите в света, други пристанища непрекъснато изостават

¹ COM(2007)616.

² COM(2011)897.

³ COM(2011)650.

⁴ COM(2011)665.

или са в състояние на структурен спад⁵. Тези пристанища ограничават възможностите за икономиката както на обслужваните от тях региони, така и на Съюза като цяло. Тези структурни различия в ефективността намаляват възможностите, с които разполагат европейските и международните оператори за морски транспорт и логистика. Понастоящем 20 % от стоките, пристигащи в Европа по море, преминават през само три пристанища. Високоэффективните пристанища не могат да развият оптимално своите морски връзки с други пристанища в ЕС, което повишава риска от претоварване в техния хинтерланд и особено от задръствания по пътищата в ущърб на гражданите, които живеят там. Структурните различия заплашват развитието на морските превози на къси разстояния като алтернатива на претоварените сухоземни пътища.

През 2011 г. пристанищата на ЕС са обработили 3,7 млрд. тона товари. Според най-новите прогнози при сценарий за нисък растеж този обем ще нарасне с 50 % до 2030 г.⁶ За справяне с този растеж ще бъдат необходими всички пристанища от цялата трансевропейска мрежа.

Необходимост от приспособяване на пристанищата към новите изисквания

Предизвикателствата, пред които сме изправени, се утежняват от факта, че секторът непрекъснато се развива, поради което съществуващата пристанищна инфраструктура може бързо да се окаже остаряла или да се нуждае от значително модернизиране. Промените включват:

- растяща големина и сложност на флота и по-специално наличие на свръхголеми контейнеровози, нови видове ро-ро фериботи и газови танкери. Например водещ европейски морски превозвач е поръчал 20 кораба за 2015 г. с капацитет 18 000 контейнера с размер двадесет фута. Това отговаря на непрекъснатата колона от тежкотоварни автомобили от Ротердам до Париж;
- по-строги изисквания по отношение на екологичните показатели и алтернативните горива (например използването на наземно електрозахранване (cold ironing)⁷ и втечен природен газ — ВПГ). Съгласно инициативата на Комисията „Чиста енергия за транспорта“ и предложението за Директива за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива⁸ всички морски пристанища от основната мрежа на TEN-T трябва да бъдат оборудвани до 2020 г. с пунктове за презареждане с ВПГ, отговарящи на общите технически стандарти;
- тенденциите в бързоразвиващия се сектор на круизните пътувания, в логистиката и разпределителните системи доведоха до повишена необходимост от услуги с добавена стойност в пристанищната зона; и
- значителното развитие на търговията с енергия, характеризиращо се с преминаване от нефт и рафинирани нефтопродукти към газ; потребността от значителни съоръжения за газификация в пристанищата; потенциалните обеми за транспорт и съхранение на суха биомаса и CO₂.

Тези промени оказват натиск върху инфраструктурата и инвестициите, включително разширяването на местата за котвена стоянка, кейовете и шлюзовете, увеличаването на дълбочината на басейните и каналите, както и преустройството, за да стане възможно маневрирането на по-големи кораби. Пристанниците се нуждаят от нови съоръжения

⁵ Работен документ на службите на комисията, SWD(2013)181.

⁶ Работен документ на службите на комисията, SWD(2013)181.

⁷ Използване на наземно електрозахранване от корабите, докато са акостирали в пристанище.

⁸ COM(2013)17 и COM(2013)18.

като кранове, нови пътнически терминали, нови оперативни процедури и добра последователна или успоредна координация на различните услуги, предоставяни от пристанищните оператори в рамките на пристанището и извън него в рамките на логистика „от врата до врата“. Освен това пристанищата представляват важни критични инфраструктури в качеството си на ключови доставчици на услуги за цялата икономика и на възможен вход за незаконна търговия с наркотици, оръжие, фалшифицирани стоки и дори ХБРЯ⁹ материали. Непрекъснато ще трябва да се следи за проблеми във връзка със сигурността и те да бъдат решавани по подходящ начин¹⁰. Като цяло пристанищата ще трябва да инвестират, за да отговорят на всички тези предизвикателства от технологичен и промишлен характер, както и по отношение на безопасността, сигурността, околната среда и изменението на климата.

Предизвикателство за Европа

Пристанищата на ЕС и особено пристанищата от трансевропейската мрежа обслужват хинтерланд и прилежащ басейн, които се разпростират извън техните местни и национални граници. Те са от жизненоважно значение за функционирането на Европейския съюз: приблизително един от всеки два тона стоки, които се обработват в пристанищата, пристигат или отиват по море или суша съответно от или в държава членка, която е различна от тази на пристанището, през което преминават стоките¹¹. Силата на трансевропейската мрежа се определя от най-слабото ѝ звено, така че всички пристанища трябва да функционират добре. Липсата на равнопоставени условия на конкуренция, които да осигуряват спазване на принципите на вътрешния пазар в пристанищния сектор, е в основата на структурните различия в ефективността на пристанищата.

Разнообразието от модели за управление и структури на собственост е важна характеристика на европейската пристанищна система, като никое пристанище не функционира по абсолютно същия начин както някое от другите. В европейската пристанищна политика се зачита това разнообразие и няма стремеж да се наложи на пристанищата единен модел.

3. СТРАТЕГИЯ

След продължителен и задълбочен процес на консултации¹² Комисията стигна до заключението, че при прегледа на пристанищната политика следва да се провеждат посочените по-долу действия за справяне с горепосочените проблеми. Стратегията на ЕС е основана на принципа да се избягва ненужната намеса в пристанищата, които функционират добре, и да се помага на изоставящите пристанища да прилагат добри практики и подходящи управленски подходи при пълно зачитане на многообразието и на специфичните обстоятелства.

3.1. Свързването на пристанищата към трансевропейската мрежа

Новите насоки за TEN-T, Механизмът за свързване на Европа и новият подход по отношение на структурните финансови инструменти ще позволят през периода 2014—

⁹ Химични, биологични, радиологични и ядрени.

¹⁰ Съгласно предвиденото в Директива 20005/65/ЕО и Регламент (ЕО) № 725/2004 Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, извършва инспекции за наблюдение на прилагането на съответните мерки за сигурност в пристанищата на ЕС.

¹¹ Вследствие на търговията между държавите членки и търговията между държава членка и трета държава през друга държава членка.

¹² За повече подробности вж. работния документ на службите на Комисията SWD(2013)181 за оценка на въздействието.

2020 г. по-цялостно планиране на инфраструктурата, съвместими инвестиционни стратегии и ефективно финансиране от ЕС.

Използване на новите инструменти за планиране на TEN-T

В новите насоки за TEN-T мултимодалната основна мрежа е определена въз основа на обективна методика¹³. Пристанищата играят важна роля в тази методика, тъй като определят възлите, които са свързани с мултимодални основни връзки.

Предложението за TEN-T включва 319 пристанища — 83 в основната мрежа и 236 в широкообхватната мрежа. Новите коридори на основната мрежа са инструментите, които ще спомогнат за развитието на основната мрежа до 2030 г., като те започват или завършват в основни пристанища¹⁴. Морската транспортна инфраструктура на TEN-T трябва да отговаря на определени изисквания, и по-специално:

- свързване на пристанищата от TEN-T с железопътни линии, пътища и по възможност с вътрешни водни пътища;
- наличие поне на един терминал на пристанището, който да е отворен за всички оператори по недискриминационен начин, и прилагане на прозрачни такси; и
- адекватност на морските канали, фарватерите и устията за свързване на съседни морета или за предоставяне на достъп от морето до морските пристанища.

Пристанищата от основната мрежа на TEN-T също така трябва да гарантират, че разполагат с алтернативни, екологично чисти горива.

Действие № 1

Особено внимание ще бъде отделено на инвестиционните проекти в бъдещите планове за развитие на коридорите, които трябва да бъдат определени от координаторите в рамките на структурите на коридорите през 2014 г., както е предвидено в насоките за развитие на TEN-T.

При управлението на коридорите, което ще бъде изградено съгласно насоките за развитие на TEN-T, пристанищата ще бъдат насърчавани да действат като фактори, благоприятстващи съчетаването на различни видове транспорт — например посредством предприемането на необходимите мерки, за да се предоставя информация за потоците трафик, която да даде възможност за по-добра организация на интермодалната логистика.

Целево финансиране от ЕС

Досега, поради отсъствието на приоритети и ясни критерии, липсваше насоченост във финансирането от ЕС на пристанищата и не се обръщаше достатъчно внимание на координацията с инфраструктурата за достъп до хинтерланда¹⁵.

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

¹⁴ Предложение за трасетата на коридорите се съдържа в Механизма за свързване на Европа (СОМ (2011)650).

¹⁵ През периода 2007—2012 г. на пристанищата бяха отпуснати 244,6 милиона евро по линия на TEN-T, т.е. приблизително 4 % от общия наличен бюджет на TEN-T. От тях 58 % бяха заделени за развитие на пристанищния капацитет, 27 % за развитие на достъпа до хинтерланда и 15 % за екологосъобразни технологии. Що се отнася до финансирането по линия на политиката за сближаване, Сметната палата беше особено критична относно липсата на координация с достъпа до хинтерланда.

Съгласно Регламента за създаване на Механизъм за свързване на Европа (МСЕ) пристанищата трябва да спадат към основната мрежа или към морска магистрала за свързване към основната мрежа, за да имат право на финансиране през периода 2014—2020 година¹⁶. В него се придава значение и на задълбочения анализ на разходите по проектите и ползите от тях. Накрая, с него се въвеждат нови финансови инструменти като инструменти за споделяне на риска и механизми за подобряване на качеството на облигациите за финансиране на проекти, които могат да представляват особен интерес за публично-частните партньорства в пристанищата.

Комисията обмисля други елементи, които да служат за основа на нейното финансиране в пристанищния сектор. На първо място, тя ще предприеме действия по препоръките на Европейската сметна палата¹⁷ и ще провери дали съществуват или са планирани ефикасни връзки на европейско, национално и регионално равнище.

При разпределянето на финансовата подкрепа от ЕС, по-специално в рамките на МСЕ, ще се взема под внимание добавената стойност на съответния проект за постигането на целите на транспортната политика на ЕС, включително правилата относно доброто използване на оскъдните публични ресурси и зачитането на основните ценности на единния пазар.

Действие № 2

Ще бъде отделено внимание на проекти, които допринасят за координираното развитие и управление на пристанищата и инфраструктурата за железопътен транспорт и транспорт по вътрешните водни пътища, както и на тези за подобряване на екологичните характеристики на пристанищата и корабоплаването.

Комисията ще обмисли дали да предложи разглеждането на други въпроси като например ранното прилагане на разпоредбите, предвидени в регламента, предложен успоредно с настоящото съобщение¹⁸, качеството на социалния климат и дали пристанището разполага със стратегия за управление на околната среда.

В партньорство с държавите членки Комисията ще засили съгласуването с TEN-T на транспортните проекти, финансирани по линия на структурните и кохезионните фондове, и ще отдава приоритет на проекти, засягащи достъпа до пристанищата и връзките с хинтерланда. Ще бъде отчетено въздействието в по-широк план върху разпределението на трафика между пристанищата. Същият подход ще се възприеме за други източници на финансиране от ЕС — например заеми, предоставяни от ЕИБ, и други механизми на ЕС за отпускане на заеми.

3.2. Модернизирание на пристанищните услуги

Чрез оптимизиране на своите услуги и функциониране редица пристанища от TEN-T ще бъдат в състояние да обработват или привлекат повече товари и пътници и да

¹⁶ Комисията представи през юни 2011 г. своите предложения за многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. (COM (2011)500). Преговорите по многогодишната финансова рамка продължават. Финансирането ще се предостави в рамките на финансовите пакети, одобрени от бюджетния орган и предвидени в съответните законодателни актове.

¹⁷ Специален доклад № 4 от 2012 г. на Европейската сметна палата „Използването на структурните и кохезионните фондове за съфинансиране на транспортната инфраструктура в морските пристанища: ефективна инвестиция?“

¹⁸ По-специално разпоредбите, приложими от 1 юли 2025 г.

постигнат значително по-висока ефективност със съществуващата инфраструктура, като по този начин намалят потребностите си от финансиране.

Справедлив достъп до пазара

Качеството и ефективността на пристанищните услуги са от съществено значение за цялостната ефективност на пристанището. Обикновено¹⁹ общите пристанищни разходи могат да представляват значителна част от общите разходи по логистичната верига. За някои дейности в традиционни пристанища разходите по пристанището и за функционирането на съответния терминал могат да надвишават 30 % от общите разходи за логистика „от врата до врата“. По отношение на вътрешното покриване на разходите, таксите за ползване на пристанищната инфраструктура представляват 5—10 %, техническо-мореплавателните услуги — 10—15 %, обработката на товари — 45—60 % и други такси и допълнителни услуги — 10—30 %. Традиционно пристанищните услуги са предоставяни в рамки, характеризиращи се с изключителни права или фактически монополи от публичен или частен характер. Ограничения в свободата на предоставяне на услуги са приемливи само когато те са оправдани от обективни причини — например недостиг на място в пристанищата или по съображения за обществена услуга, и само ако те не водят до злоупотреби и са в съответствие с ДФЕС. При все това в такива случаи доставчиците на пристанищни услуги следва да бъдат определени по процедура, която да гарантира прозрачност, равен достъп и ефикасно използване на публичните ресурси.

Регламентът, предложен успоредно с настоящото съобщение, чието прилагане не засяга директивите относно концесиите и обществените поръчки, установява свободата на предоставяне на услуги в пристанищата с изключение на услугите за обработка на товари и за пътническите услуги. В случай на ограничаване на броя на доставчиците на пристанищни услуги, доставчикът се определя след открита, прозрачна и недискриминационна процедура. Предоставянето на пристанищни услуги от вътрешни оператори, т.е. от пристанищния орган или администрацията на пристанището, е разрешено само в случай на задължения за обществени услуги. В тези случаи вътрешните оператори са ограничени да предоставят услуги на своите пристанищни системи.

Пристанищният сектор представлява глобален бизнес. ЕС и неговите държави членки вече са поели ангажименти посредством международни споразумения за отваряне на пазарния достъп до пристанищните услуги на справедлива и взаимна основа. Комисията ще следи дали това не води до загуба на контрол върху стратегически интереси на ЕС и ще търси начини за насърчаване на взаимния достъп до пазара с трети държави.

Действие № 3

Комисията ще гарантира, че хоризонталните директиви относно концесиите (която се очаква скоро да бъде приета) и обществените поръчки²⁰ ще се прилагат ефективно при концесиите за товарни и пътнически терминали. Това следва да обхваща част от съществуващите договорни споразумения между

¹⁹ Съществуват значителни отклонения в зависимост от пристанището, вида на дейността и т.н. Вж. работния документ на службите на комисията SWD(2013)181 — оценка на въздействието.

²⁰ Предложение за Директива за възлагане на договори за концесия (COM(2011)897 окончателен), Директива 2004/17/ЕО относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки.

пристанищните власти и доставчиците на пристанищни услуги и да води до конкурентно и прозрачно възлагане на пристанищни услуги. За договори, които не попадат в приложното поле на директивите относно концесиите и обществените поръчки, евентуалните нарушения на заложените в Договора принципи за прозрачни процедури и справедливо третиране, съобразно тълкуването от Съда на ЕС, ще бъдат разследвани от Комисията поотделно за всеки конкретен случай.

Бъдещият регламент относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на ЕС в областта на обществените поръчки, предложен от Комисията през 2012 г., ще се използва като лост за улесняване на договарянето на реципрочен достъп на глобално действащи дружества от ЕС до пазари извън ЕС²¹.

Надзор върху цената и качеството

Ако даден доставчик на пристанищни услуги действа, като ползва изключителни права, съществува риск от нарушаване на правилата на пазара за сметка на неговите клиенти и/или конкуренти. Типични злоупотреби са например поставянето на дискриминационни условия, практиките на прекомерно високи или прекалено ниски цени и/или отказът да се предоставят пристанищни услуги на определени ползватели.

С регламента, предложен успоредно с настоящото съобщение, се въвеждат общи правила за осигуряване на надзор от независим орган върху таксите за пристанищни услуги, събирани от оператори с изключителни права, които не са били определени чрез прозрачна и недискриминационна процедура.

Освен това пристанищните дейности с икономически характер подлежат на правилата за защита на конкуренцията. Споразумения, с които се ограничава конкуренцията, и злоупотреби с господстващо положение, определени съответно в членове 101 и 102 от ДФЕС, са забранени. Следователно Комисията и националните органи за защита на конкуренцията са оправомощени да оценяват поведението на доставчиците на пристанищни услуги.

Опростяване на административните процедури в пристанищата

Комисията многократно е напомняла, че административната тежест намалява привлекателността на пристанищата и засяга цялостната им ефективност. Този проблем е от особено значение за морските превози на къси разстояния в рамките на ЕС, понеже те трябва да се конкурират с други видове транспорт, които не са подложени на същия контрол. През последните години бяха предприети редица инициативи на ЕС за намаляване на бюрокрацията в пристанищата — например за рационализиране на формалностите за даване на сведения от корабите на пристанищата, приложимо от 19 май 2012 г. Тези инициативи следва да бъдат подкрепяни за постигане на напредък по тях и допълнени от други, за да се изградят свързани в мрежа, насочени към потребителите пристанищни услуги по принципа „отдолу нагоре“.

Действие № 4

Комисията ще продължи да развива следните свои инициативи:

²¹ COM(2012)124 final, Предложение за регламент относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедури за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави.

- „Син пояс“, която има за цел административната тежест за стоки от ЕС, превозвани от плаващи между пристанища в ЕС кораби, да се намали до равнище, което е сравнимо с това за другите видове транспорт, включително чрез по-нататъшно опростяване на митническите процедури. Тази инициатива представлява и ключово действие в рамките на Акта за единния пазар II²²;

- за по-нататъшното хармонизиране и координирано прилагане на Директива 2010/65/ЕС²³ чрез установяване на основни насоки за „национално обслужване на едно гише“, което трябва да бъде въведено най-късно до 1 юни 2015 г.;

- инициативата „e-maritime“ за насърчване на използването на електронна информация с цел да се намали административната тежест и да се подпомогне извършването на стопанска дейност; и

- инициативата „e-Freight“, която има за цел да улесни обмена на информация по протежение на мултимодалните логистични вериги и която ще допринесе за повишаване на ефективността на пристанищата, тъй като пристанищата са важни мултимодални платформи.

С регламента, предложен успоредно с настоящото съобщение, се въвеждат нови правни разпоредби, за да се насърчи диалогът между заинтересованите страни по отношение на пристанищата (ползватели, доставчици на услуги, органи и работници) и да се спомогне за ефективното осъществяване на горепосочените действия.

3.3. Привличане на инвестиции в пристанищата

Финансирането на транспортните инфраструктури и съоръжения представлява едно от основните предизвикателства пред транспортната мрежа на ЕС през идните години. За привличането както на публични, така и на частни финансови средства е необходима опростена и ясно определена рамка.

Прозрачно финансиране на пристанищата

Липсата на прозрачност на публичното финансиране на пристанищата поражда несигурност за потенциалните инвеститори. С цел справяне с този проблем се предвижда с регламента, предложен успоредно с настоящото съобщение, да се въведат правила, които да гарантират прозрачността на финансовите отношения между публичните и пристанищните органи. По-голямата финансова прозрачност ще осигури и равнопоставени условия на конкуренция.

Изясняване на правилата за държавната помощ

Има много причини, поради които дадена държава членка може да предостави публични средства на пристанища: с цел развитие на съответния регион или за преодоляване на неефективността на пазара в случаи, когато към важни пристанищни услуги се проявява малък интерес от страна на оператори, които действат при пазарни условия. При все това спазването на приложимите правила за държавна помощ е предварително условие, за да се гарантира доброто използване на ресурсите на държавите членки и да се избегнат неоправдани нарушения на конкуренцията.

Действие № 5

²² COM(2012)573 final от 3 октомври 2012 г.

²³ Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 20 октомври 2010 г. относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите членки, и за отмяна на Директива 2002/6/ЕО.

Понастоящем Комисията актуализира своите правила за държавна помощ за всички икономически сектори. В този контекст Комисията ще изясни до края на 2013 г. понятието за помощ по отношение на финансирането на инфраструктурите, по-специално с оглед на развиващата се практика на Съда на Европейския съюз²⁴.

По-ефективни такси за ползване на пристанищната инфраструктура

Ефективното ценообразуване е предпоставка за ефективни инвестиции в пристанищната инфраструктура. С регламента, предложен успоредно с настоящото съобщение, се прави стъпка към по-ефективно ценообразуване, като се въвежда степен на самостоятелност, която дава възможност на пристанищните органи да определят структурата и размера на пристанищните такси в съответствие със собствената си търговска и инвестиционна стратегия. От съществено значение е цените да са прозрачни и да се прилагат без дискриминация.

Международно измерение

Някои европейски пристанища са загрижени относно нелоялната конкуренция от пристанища в трети държави, особено когато те са достатъчно близо, за да могат да предоставят конкурентни претоварни услуги. Комисията продължава да бъде убедена в необходимостта от засилено сътрудничество със съседните държави, за да се изгради устойчива транспортна система в полза на всички партньори на ЕС, основана на ключовите принципи на лоялна конкуренция, прозрачно използване на публични средства и фискални инструменти и спазване на социалните и екологичните стандарти.

3.4. Насърчаване на социалния диалог

В пристанищата на ЕС са заети повече от 3 милиона души (пряко и непряко). Съгласно икономически изследвания съществува пряка връзка между растежа на пристанищната дейност и създаването на работни места в съседните региони.

За да имат успех и да се адаптират към променящите се изисквания към работната сила, пристанищата трябва да предлагат добри условия на труд и да повишават качеството на работната среда, така че да привличат квалифициран персонал. Трудовите спорове, които засягат взаимоотношенията, могат да навредят на имиджа и конкурентоспособността на пристанищата, поради което трябва да бъдат решавани конструктивно. Необходим е добър социален климат и истински социален диалог между заинтересованите страни.

Социален диалог

Трудовоправният режим оказва влияние както върху оперативната ефективност на пристанищата, така и върху дългосрочната динамика на конкуренцията между тях. В зависимост от вида на пристанищния терминал разходите за труд могат да представляват значителна част от оперативните разходи на операторите на терминали²⁵.

В 16 държави членки трудовоправните режими в пристанищата се отклоняват от общата трудовоправна уредба²⁶, както е случаят и в други сектори. В някои случаи тези режими могат да наложат ограничения, които оказват въздействие върху създаването на нови работни места или влошават работната среда в пристанището.

²⁴ Вж. дело T-443/08, Leipzig-Halle.

²⁵ 15—20 % при терминали за сухи насипни товари; 40—75 % при терминали за генерални товари.

²⁶ Study on EU Port Labour („Проучване за труда в пристанищата на ЕС“), 2013 г.

След продължителен процес на преговори социалните партньори от пристанищния сектор поискаха създаването на комитет за социален диалог в този сектор в съответствие с компетенциите, признати в Съюза съгласно член 152 от ДФЕС²⁷. Така за пръв път в сектора беше поискан такъв диалог, който ще даде възможност за разглеждане на ключови въпроси, включително водещи евентуално до договорни отношения. По желание на социалните партньори те могат след това съвместно да поискат споразуменията, сключени от тях на равнище ЕС, да бъдат приложени с решение на Съвета по предложение на Комисията съгласно член 155, параграф 2.

На този етап Комисията не предлага да се въведат специални разпоредби относно трудовоправните режими в пристанищата. Следва да се изтъкне, че социалният диалог на равнището на ЕС допълва, но не заменя социалния диалог на национално, местно и корпоративно равнище.

Действие № 6

В съответствие с членове 151 и 154 от ДФЕС Комисията е готова да улесни социалния диалог на равнището на Европейския съюз чрез оказване на техническа и административна помощ. Социалните партньори в ЕС вече договориха процедурни правила и отворена съвместна работна програма и се очаква комитетът да бъде официално създаден на 19 юни 2013 г.

Като защита самостоятелността на социалните партньори, Комисията очаква, че социалните партньори в ЕС ще бъдат в състояние да се справят с проблемите, свързани с организацията на труда и условията на труд.

Комисията, съгласувано с всички социални партньори в ЕС, предвижда преглед през 2016 г. за оценка на функционирането и напредъка на европейския социален диалог в пристанищния сектор, а също и на ситуацията с предоставянето както на услуги за обработка на товари, така и на пътнически услуги.

Здраве, безопасност и обучение

Пристанищната работа остава професия с висок риск от злополуки и здравословни последици за работниците. От съществено значение е наличието на система за защита на здравето, безопасността и благосъстоянието на пристанищните работници и ползватели в съответствие с приложимото законодателство за защита на здравето и безопасността.

Всяко пристанище трябва да разработи трудови практики, които гарантират безопасността и здравето на пристанищните работници. За това е необходимо добро сътрудничество и координация между всички работодатели и наети лица, които работят в рамките на пристанището.

Технологичните промени и новите транспортни и логистични нужди ще обуславят изисквания за справяне с принципно нови пристанищни операции и необходимостта от кадри с подходящите умения, обучение и квалификация, които да разбират, владеят и използват всички предимства, предоставяни от новите технологии.

Действие № 7

²⁷

Вж. също така Решение на Комисията от 20 май 1998 г. относно учредяването на комитети за секторен диалог за насърчване на диалога между социалните партньори на европейско равнище (СОМ(1998)322 окончателен).

По частта за транспорта в 7-мата рамкова програма Комисията ще започне преди края на 2013 г. проект за съгласувани действия за проучване на предизвикателствата пред пристанищата на ЕС, свързани със здравето и безопасността, обучението и повишаването на квалификацията. Социалните партньори ще бъдат привлечени за пълноценно участие в тези действия. По тези въпроси редовно ще се провеждат консултации с комитета за социален диалог в пристанищния сектор и ще му се предоставя съответна информация.

3.5. Повишаване на екологичния профил на пристанищата

Пристанищните дейности водят до значителни въздействия, изразяващи се в емисии на вредни вещества, шум, замърсяване на водите и почвата и разпокъсване на местообитания. На пристанищата, които са разположени в близост до гъсто населени градски райони, често може да се наложи да балансират развитието и управлението на своята дейност със запазването на естествените местообитания и качеството на живот в градовете.

През 2011 г. Комисията публикува насоки за прилагане на директивите за птиците и местообитанията в речните устия и крайбрежните зони, като се обръща особено внимание на намирането на правилен баланс между опазването на околната среда и развитието на пристанищата²⁸. Въпреки че тълкуването на правото на ЕС е от компетентността на Съда на Европейския съюз, прилагането на насоките на Комисията може да осигури единна рамка за разработчиците на проекти и да сведе до минимум риска от съдебни спорове.

Комисията приветства инициативите, предприети от пристанищния сектор за насърчаване на високите постижения в управлението на околната среда и по отношение на екологичните показатели чрез публикуване на ръководства за добри практики²⁹. Редица пристанища вече са приели планове за по-добро управление на своето въздействие върху околната среда и такива инициативи следва да бъдат насърчавани.

Пристанищата следва да обмислят дали да възнаграждават операторите, които прилагат преждевременно или преизпълняват задължителните стандарти за опазване на околната среда, и да насърчават използването на енергийно ефективни логистични вериги „от врата до врата“ с ниски емисии на въглероден диоксид — напр. морски превози на къси разстояния. Въпреки че следва да продължи подкрепата за съществуващите схеми³⁰, въведени на доброволна основа от редица пристанища, за да се подобри техният екологичен имидж, по-съгласуваното прилагане на диференциране по екологични критерии на таксите за ползване на пристанищната инфраструктура на европейско или регионално равнище би спомогнало за повишаване на тяхната ефективност.

Действие № 8

С цел да насърчи по-съгласуваното прилагане на диференцирани по екологични критерии такси за ползване на пристанищната инфраструктура, Комисията ще предложи до 2015 г. принципи за екологично таксуване и ще спомога за обмена на добри практики.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf

²⁹ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

²⁹ ESPO Green guide.

³⁰ Диференциране въз основа на схемата „Екологичен индекс за корабите“ (Environmental Ship Index — Белгия, Франция, Германия и Нидерландия), сертификата Green Award (Латвия, Литва, Нидерландия и Португалия) или чрез отстъпки, обвързани с емисиите на NOx/SOx, или чрез налагане на такса за серни емисии (Швеция).

Комисията планира преглед на Директивата относно пристанищните приемни съоръжения през 2013—2014 г. с оглед на по-нататъшното подобряване на ефективността и ефикасността на системата.

3.6. Насърчаване на иновациите

През последните години световният пристанищен сектор се промени значително. Пристанищата стават все по-зависими от технологичните иновации по цялата логистична верига.

Конкурентоспособността на европейските пристанища ще зависи от тяхната способност за иновации по отношение на технологиите, организацията и управлението. Тяхната особено важна роля на мултимодални възли налага новаторски и ефективни начини за интермодални връзки и използването на управленски инструменти с цел още повече да се увеличи привлекателността им.

Научните изследвания могат да се използват и като начин за съобразяване със социални аспекти — като се започне от рискове за здравето и безопасността на пристанищните работници (напр. последици от фумигацията на контейнери) и се стигне до необходимостта да се управляват и намаляват въздействията на пристанищните дейности върху околната среда и градските райони.

В контекста на изпълнението на програмата „Хоризонт 2020“ за научни изследвания, развойна дейност и иновации през периода 2014—2020 г. Комисията ще предложи приоритетни задачи, за които може да се предвиди подпомагане от ЕС.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Пристанищата могат да допринесат в значителна степен за икономическото възстановяване и дългосрочната конкурентоспособност на европейската промишленост на световните пазари, като същевременно създават добавена стойност и работни места във всички крайбрежни зони на ЕС. Пристанищата ще играят ключова роля в развитието на ефективна и устойчива трансевропейска мрежа, като увеличават възможностите за избор на вида транспорт и допринасят за мултимодалния транспорт.

Днес европейската пристанищна политика е на кръстопът. Докато някои европейски пристанища функционират добре, много други пристанища страдат от структурни проблеми, свързани с недостатъчни връзки към хинтерланда, липса на прозрачност в използването на публични средства, пречки за навлизане на пазара, остарели модели за управление и прекалена бюрокрация. Крайно време е да се обърне внимание на тези отдавнашни проблеми.

С цел наблюдение на напредъка в прилагането на преработената европейска пристанищна политика Комисията постави началото на проект³¹, работата по който ще започне преди края на 2013 г., за разработване и събиране на набор от общи европейски показатели за ефективност на пристанищата.

С успоредно предложения регламент на Европейския парламент и на Съвета се цели решаване на основните проблеми, свързани с достъпа до пазара на пристанищни услуги, финансовата прозрачност и самостоятелността на пристанищата. Комисията ще предоставя обратна информация под формата на доклад относно функционирането и

³¹ По частта за транспорта в 7-мата рамкова програма — покана за представяне на предложения през 2013 г.

въздействието на въпросния регламент не по-късно от три години след неговото влизане в сила.

Комисията ще решава оставащите проблеми чрез следните целенасочени действия в рамките на правомощията си:

- ще използва в пълна степен на новите насоки за TEN-T и на финансовите инструменти на ЕС с цел подобряване на връзките на пристанищата с техния хинтерланд и подкрепа за европейската пристанищна политика;
- ще следи дали действащото законодателство на ЕС, приложимо към концесиите и пристанищата, се прилага правилно;
- ще оказва необходимата административна и техническа подкрепа за социалния диалог на равнище ЕС, като през 2016 г. ще отчете постигнатия напредък;
- ще представи нови инициативи за по-нататъшно опростяване на административните процедури в пристанищата и особено на митническите процедури;
- ще насърчава използването на екологични технологии и на морски превози на къси разстояния чрез общи принципи за диференциране на таксите за ползването на пристанищната инфраструктура.

Комисията ще следи напредъка в постигането на целите на политиката, определени в настоящото съобщение — особено по отношение на развитието на мултимодалните връзки на пристанищата с хинтерланда, модернизиранието на пристанищните услуги и привличането на инвестиции.