



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.10.2007  
СОМ(2007) 616 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА**

**Съобщение относно европейската пристанищна политика**

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

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

Повече от 1 200 търговски пристанища маркират около 100 000 км от европейското крайбрежие; а няколкостотин други пристанища се намират по протежение на 36 000 км от нашите вътрешни водни пътища . Те представляват ключови точки за прехвърляне между видовете транспорт и са от жизненоважен интерес за обработката на 90 % от международната търговия на Европа. Освен това, подкрепяйки нашата обща транспортна политика<sup>1</sup>, те поемат 40 % от тонкилометрите в областта на вътрешнообщностната търговия. Те играят ключова роля за сближаването в Европа чрез развитие на пътническите и фериботни услуги. Развитието на круизната индустрия преобразува някои от пристанищата в средища на туризъм за градовете и за цели региони. Те са от съществена важност за развитието на морските превози на къси разстояния, а в много случаи и за трафика по вътрешните водни пътища във вътрешността. Тези два вида воден транспорт са икономични и могат да заменят някои по-неустойчиви видове на дълги разстояния. Пристанниците са пряк и косвен източник на над половин милион работни места и спомагат за динамизирането и развитието на цели региони, включително и периферни такива, напълно в съответствие с Лисабонската стратегия.

Настоящото съобщение се стреми да разработи пристанищна система на равнище ЕС, която да може да се справи с бъдещите предизвикателства, свързани с нуждите на пристанищата в ЕС; то определя план за действие от страна на Европейската комисия. То е следствие от широкообхватна консултация със заинтересованите страни през периода 2006 - 2007 г., в това число шест работни семинара, две големи конференции и срещи с експерти от държавите-членки.

Настоящото съобщение относно пристанищната политика също така доразвива и прилага наскоро приетото Съобщение за интегрирана морска политика<sup>2</sup>, в което съвместно са разгледани всички политики относно морското дело като способ за насърчаване на икономическия растеж и заетостта по един устойчив начин.

### **1.1. Икономически контекст**

През 2005 г. повече от 3 милиарда тона са транзитирани през европейските пристанища. Трафикът на насипни продукти представляваше половината от това количество. Той се увеличава със същите темпове както и зависимостта ни от минерални енергийни суровини и по-конкретно от втечен природен газ. Процъфтяващият ро-ро трафик представляваше 14 % от общото количество. Общите товари представляваха по-малко от 10 %. Транспортирането на контейнери, което отбелязва солиден растеж, представляваше около една трета.

По-важното е, че общият брой на транспортираните контейнери (както празни, така и пълни) през 2005 г. бе 250 милиона в целия свят, като повече от една четвърт от този брой бе в Европа. Експертите прогнозираха за 2010 г. увеличение от 50 %, половината от което ще бъде директен транспорт на пълни контейнери и на около 20 % на празни контейнери, като отражение на несиметричните потоци, а останалата част ще включва

---

<sup>1</sup> COM(2006) 314.

<sup>2</sup> COM(2007) 575.

едно или няколко междинни прехвърляния между пристанища. Корабите, обслужващи директните линии, стават все по-големи и разтоварват товари в транзитни пристанища в дълбоки води; а оттам се преминава през един или няколко междинни етапа на по-нататъшно транспортиране с по-малки кораби, за да се осигури доставката до по-малки пристанища, разположени по-близо до крайния получател. Тази тенденция трябва да бъде насърчавана, тъй като така този тип воден транспорт се използва по-често, постига се диверсификация на точките за разтоварване и се намалява участъка за транспортиране по задръстените пътни артерии.

При все това е изключително важно да се отбележи, че 30 % от движението в Европа през 2005 г. се извърши в пристанищата на Ротердам, Антверпен и Хамбург. От друга страна количествата, обработени от 9 по-големи пристанища в Средиземно море, представляват едва 20 % от общия обем. Това разпределение на търговския трафик и трафика към вътрешността на континента се очаква да бъде потвърдено от данните за 2006 и 2007 г. Преобладаващите разходи и такси за различните видове транспорт, а също така и предлагането на подходяща транспортна инфраструктура, обяснява до голяма степен сегашното разпределение на търговските и транспортни потоци в Европа.

## **1.2. Предизвикателства пред европейската пристанищна система**

Пристанниците са изправени пред следните предизвикателства:

- Търсене на международни транспортни услуги, което се увеличава поради ниските разходи и се разраства по-бързо от икономическия растеж; интересно е да се отбележи, че инвеститори от всички сектори и с всякакъв произход са понастоящем привлечени от атрактивното бъдеще на пристанищата.
- Голяма технологична промяна, отбелязана чрез развитието на транспортирането с контейнери, по-ефективна, по-бърза, по-безопасна и по-чиста експлоатация на пристанищата – но за това от нашите пристанища и градовете, на чиято територия те са разположени, се изисква голямо усилие за адаптиране при придобиването на земя и при управлението, а също така и по отношение на технологиите и социалните проблеми. Същевременно с това, необходимото използване на информационни, навигационни и телекомуникационни технологии изисква адаптиране и обучение, за да може да продължи предлагането на перспективи за производителност и нови работни места.
- Ангажиментът за намаляване на парниковите газове и актуалните проблеми с качеството на въздуха изискват намаляване на вредните емисии и задръстванията по пътищата за всеки транспортиран тонкилометър, а също така и диверсификация на видовете транспорт с включване на железопътен транспорт, навигация по вътрешни водни пътища и морски транспорт. Това ще доведе до по-добро географско разпределение на земния транспорт и по-добро използване на съществуващия пристанищен капацитет.
- Необходимостта да се развие периодичен диалог между заинтересованите страни в рамките на града, региона или на още по-високо равнище, когато това е необходимо, относно работата и развитието на пристанищата. Диалогът е от основно значение, тъй като той може да гарантира обществено одобрение и ефикасност, да подобри имиджа на пристанищата, да доведе до постигане на по-добра пространствена

организация на урбанистичните функции, а и на дейностите, свързани с отдиha и туризма; подход, който се основава на диалог със заинтересованите страни, може да спомогне за постигане на устойчива дейност в рамките на пристанищата, а също така и за по-добри възможности и условия за наемане на работа.

- И не на последно място нуждата да се постигне съгласуваност на пристанищното развитие и управление с изискванията за прозрачност и конкуренция и най-общо казано, с набора от правила на Общността.

## **II. ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ**

### **1. РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА НА ПРИСТАНИЩАТА И ВРЪЗКИ С ВЪТРЕШНОСТТА**

Общо взето, най-големите пристанища на Европа могат да бъдат считани за ефективни в икономически аспект; тяхната морска организация, отвореност, организация на маршрутите и акостирането на кораби (основен източник на приходи) обикновено са много добри; в много пристанища обаче все още съществува блокаж, като например несъответствие между капацитета за складиране и капацитета за товаро-разтоварни дейности, незадоволителна пространствена организация на терминалите и недостатъчна продуктивност за единица площ с инсталиран капацитет, неефективни маршрути и достъп по море или суша, дълго изчакване, незадоволителна сигурност за камионите, влаковете и баржите, незадоволителни условия на труд и производителност и не на последно място, прекомерни административни изисквания, които се оказват скъпи по отношение на разхода на време и пари.

Следователно не е достатъчно само добро разположение на пристанището на морето или брега, а необходимо също така и предоставяне на надеждни услуги на разумни цени. По отношение на сухопътния транспорт, надеждните и устойчиви връзки с отдалечените райони във вътрешността са ключ към оценката на капацитета и бъдещето на едно пристанище. Значителни подобрения в тази област са необходими и възможни.

Може да се обобщи, че първите варианти за справяне с нарасналото търсене на пристанищен капацитет следва да бъдат:

- Увеличение на пристанищната степен на ефективност и производителност по отношение на резултатите и движенията за хектар съществуваща терминална площ, а и за цялата територия на трасетата за достъп. Едно ново пристанищно оборудване и определяне на точен час за ползване на терминалите от камиони, влакове и баржи, заедно с интегрирано управление на транспортната верига поне при прехода от пристанището към сухопътните превозвачи със сигурност би разрешило редица проблеми. Операциите, системите за управление на товарите и софтуеърът със сигурност ще допринесат за по-гладките взаимодействия между видовете транспорт и операторите, а също така ще доведат до увеличение на производителността.
- Трябва да се проучат алтернативните маршрути за транспортиране, за да се постигне по-интензивно използване на всички съществуващи пристанища - някои от които не работят с пълен капацитет – и да се постигне приближаване до потребителите. Пазарът показва, че ежедневните и бързи връзки в рамките на ЕС чрез морски

превози на къси разстояния или чрез по-нататъшен превоз от едно централно пристанище са устойчив вариант за много пристанища.

Перспективите за разрастване на дадено пристанище трябва да бъдат добре преценени, преди да се планира изграждането на нова инфраструктура. Поради това се налага обсъждане на инфраструктурното развитие с всички заинтересовани страни, а след това то трябва да бъде планирано и извършено въз основа на широк консенсус. Постигането на консенсус за това би било в действителност по-лесно, ако генералните планове на пристанищата се актуализират редовно след широка консултация на всички равнища. Строителството на нови големи пристанищни съоръжения или значително разширяване на съществуващите такива следва да се основава предимно на солидна икономическа оценка на ефекта, който планираното развитие ще има върху транспортните потоци. Това също така ще доведе до по-рационално разпределение на трафика из цяла Европа. Въпреки че подобно по-добро разпределение очевидно не може да бъде „наложено“ по регулаторен път, то със сигурност би съответствало на съвременната загриженост относно устойчивостта на транспорта.

*Комисията възнамерява на този етап да остави решаването на този проблем на регионалните и националните власти и на пазарните сили.*

*От своя страна, Комисията възнамерява да оцени състоянието и нуждите на връзките на пристанищата с отдалечените райони във вътрешността, а също така и тяхното въздействие върху балансираната мрежа от транспортни потоци в рамките на междинния преглед на трансевропейската транспортна мрежа през 2010 г.<sup>3</sup>*

## **2. РАЗРАСТВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА, СЪОБРАЗЕНО С ОКОЛНАТА СРЕДА**

### **2.1. Изграждане на нови съоръжения и подобрене на съществуващите съоръжения**

След като гореописаната оценка бъде извършена, би могло да се стигне до заключението, че има нужда от увеличаване на капацитета чрез подобрения, разширяване или строителство, за да се направи възможно нарастване на морския и речен транспорт. Подобна нужда възниква, когато:

- Пристаните се нуждаят както от подходящи съоръжения, така и от подходящи връзки с отдалечените райони във вътрешността. Исторически погледнато, пристанищата и пристанищното оборудване просто не са били замислени или изградени, за да отговорят на изискванията на съвременните товарни кораби от всякакъв вид, а в действителност и на превоза на контейнери; да не говорим за обема на трафика.
- Новият устойчив преход от един вид транспорт като сухопътния към друг - използване на вътрешните водни пътища или морска навигация, като например използването на „морски магистрали“, се определя като положителен.

<sup>3</sup> Член 19 от Регламент (ЕО) № 680/2007.

- Подходящата пристанищна инфраструктура е необходимо да гарантира по-добра сигурност на доставката на енергия и да подобри конкурентоспособността на тези промишлени сектори<sup>4</sup>. Тези сектори могат да предложат алтернативни варианти за традиционната инфраструктура за доставки.
- Се налага да се реконструира пристанищния район на града и/или е необходимо преместване на пристанището и свързания с него трафик към вътрешността извън центъра на града поради екологични причини и от съображения за сигурност. Градът тогава може да планира по-доброто използване на площите, които са най-подходящи за неговите граждани, а и за пътническия транспорт, круизния туризъм, за културни нужди, за жилища или за други икономически дейности.

В подобни случаи ще бъде необходимо публичните власти да преценят кои варианти за по-нататъшно развитие ще служат най-добре на обществения интерес. Тогава се прилагат Общностните правила за опазване на околната среда, като например Директива № 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна<sup>5</sup> (Habitats Directive), Директива № 79/409/ЕИО на Съвета относно опазването на дивите птици<sup>6</sup> (Birds Directive), Директива № 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите<sup>7</sup> (Water Framework Directive) и Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци<sup>8</sup> (Waste Directive).

Пристанищата са както стратегически входни портали за доставките на стоки и енергия (например втечен природен газ<sup>9</sup>), така и ключови икономически кълстери. Те се нуждаят от инвестиции от страна на публичния и частния сектор с необходимата степен на правна сигурност.

Правната несигурност бе изтъкната от заинтересованите страни по отношение на директивите Birds и Habitats. Комисията осъзнава трудностите, които могат да възникнат във връзка с прилагането на тези директиви по отношение на пристанищната инфраструктура.

*Комисията вече е публикувала някои насоки, за да подпомогне държавите-членки при прилагането на директивите относно околната среда, а също така да помогне на гражданите и заинтересованите страни да разберат тези директиви по-добре. Комисията ще даде указания относно прилагането към пристанищното развитие на общностното законодателство в областта на околната среда<sup>10</sup>.*

## 2.2. Подсигуряване на подходящи съоръжения за отпадъци

Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци се стреми да намали изхвърлянето в морето на отпадъци от експлоатацията на корабите и

<sup>4</sup> COM(2007) 1.

<sup>5</sup> Директива 92/43/ЕИО.

<sup>6</sup> Директива 79/409/ЕИО.

<sup>7</sup> Директива 2000/60/ЕО.

<sup>8</sup> Директива 99/31/ЕО.

<sup>9</sup> COM(2006) 846 и SEC(2007) 1283.

<sup>10</sup> Виж COM(2007) 575 и SEC(2007) 1278.

на остатъци от товари. Все още е необходимо да се стремим към ефективното прилагане на директивата от страна на държавите-членки.

*Въз основа на докладите на държавите-членки за оценката на прилагането и на оценки, извършени след влизането в сила на директивата, а също и въз основа на резултатите от контролните посещения на Европейската агенция за морска безопасност (EMSA), Комисията ще се консултира със заинтересованите страни относно способите за подобрене на съществуващия в директивата механизъм и нейното хармонизирано приложение и ще излезе с подходящо предложение.*

### **2.3. Добро управление на водните басейни и седиментите**

Заедно с останалите заинтересовани страни, пристанищата, разположени на реки или речни устия, следва да участват активно в консултации по проблемите на управлението на речните басейни, като например в изготвянето на проектите за планове за управление на речните басейни, които се изискват от Директивата за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (2000/60/ЕО). Същото се отнася и за морските пристанища по крайбрежието по отношение на качеството на крайбрежните води, изхвърлянето на седименти на брега и използването на бреговата линия, например в контекста на интегрираното управление на крайбрежната зона. Също така необходимостта от предотвратяване на замърсяването на почвите следва да винаги да се има предвид, особено когато се правят подобрения или се изграждат нови съоръжения по течението и в пристанищата.

### **2.4. Подобряване на емисиите във въздуха**

Качеството на въздуха представлява проблем в повечето по-големи пристанища. Значително намаление на замърсяването на въздуха от корабите и транспортните връзки с отдалечените райони от/до пристанищата е от съществена важност за устойчивото развитие. Съветът постигна споразумение за намаляване с поне 20 % на парниковите газове до 2020 г. Това ще изисква и намаляване на емисиите от CO<sub>2</sub> от корабоплаването. Мерките с оглед постигането на тази цел следва да отчетат развитието на международно равнище. ММО се е ангажирала да наложи по-строги ограничения за емисиите през 2008 г. Комисията ще подкрепя активно международните усилия за намаляване на емисиите на парникови газове от корабите, а при случай на липса на напредък ще разгледа възможните варианти **за мерки на равнище ЕС в това отношение.**

Решаването на проблема с електрозахранването от страна на пристанищата за корабите на док се обмисля от Комисията<sup>11</sup>. Това решение следва първо да бъде разгледано за кораби, извършващи редовни пътувания, като например фериботи, съдове за морски превози на къси разстояния или такива, които ползват морските магистрали. Комисията възнамерява да направи предложения за намаляване на нивата на замърсяване на въздуха от корабите в пристанищата, а именно чрез премахване на неизгодните данъчни тежести за електрозахранването на сушата.

*Комисията се ангажира с намаляването на замърсяването на въздуха и на емисиите на парникови газове от корабоплаването и ще допринесе за установяването на мерки,*

<sup>11</sup> Вж. COM(2007)575.

*целящи намаляване на тези емисии в пристанищата, включително и чрез подходящи стимули.*

### **3. Модернизация**

Нови системи, разработени за целите на морската безопасност и сигурност като например мрежата за морска безопасност (SafeSeaNet), системата за автоматична идентификация (AIS) и системи за разпознаване и проследяване на далечни разстояния (LRIT) заедно със съвременни телекомуникационни системи са или скоро ще станат задължителни; те ще подобрят значително взаимовръзката кораб-бряг. Това не е без значение за пристанищата и свързаните с тях публични администрации. Пътуването и приближаването на даден кораб може да бъде проследявано. Пристанищата, а и морският клъстер изобщо, трябва да се възползват от този напредък<sup>12</sup>.

#### **3.1. Опростяване на процедурите за морските превози на къси разстояния**

Законодателството на ЕС предвижда митнически надзор на морския транспорт между държавите-членки, тъй като пристанищата, от които се отпътува и където се пристига, разположени в ЕС, са част от външната граница, на която се събират стоки от трети държави и стоки, преминали митнически контрол от страна на Общността. Ето защо се извършва надзор и тогава, когато мореплавателният съд превозва стоки, преминали митнически контрол от страна на Общността, въпреки че съществуват опростени митнически процедури за тези кораби, които превозват само такива стоки.

В тези случаи е важно административните процедури да са колкото се може по-прости и съгласувани. Това не само ще намали закъсненията, несигурността на разписанията, разходите и ще подобри доверието в морските превози на къси разстояния, но също така ще се създадат нови възможности за пристанищата и ще се стигне до създаването на морски магистрали. Комисията е предложила създаването на работна среда без използване на хартия за митниците и търговията, в това число и подаването на данни само на едно гише. Съвременните съоръжения за проследяване ще бъдат ключ към реализирането на тази цел<sup>13</sup>.

Корабоплаването продължава да бъде в неизгодна позиция в сравнение с другите видове транспорт. Един плавателен съд, който пътува между две европейски пристанища, е обект на по-сложни и времеемни процедури, отколкото един камион, тъй като не съществува действителен вътрешен пазар за морски транспорт. За да се отключи пълният потенциал на европейската корабоплавателна промишленост трябва да се премахне това неизгодно положение на морския транспорт спрямо другите видове транспорт чрез опростяване на административните и митнически формалности за морските транспортни услуги в рамките на ЕС.

Както бе обявено в Интегрираната морска политика за ЕС<sup>14</sup> и в междинния преглед на Бялата книга относно транспортната политика<sup>15</sup>, Комисията ще представи

<sup>12</sup> Виж: <http://www.marnis.org>

<sup>13</sup> COM(2005) 608.

<sup>14</sup> COM(2007) 575.

<sup>15</sup> COM(2006) 314.



законодателно предложение за създаването на Европейско морско транспортно пространство без препятствия през 2008 г.

*Комисията е предложила създаването на работна среда без използване на хартия за митниците и търговията, в това число и подаването на данни само на едно гише.*

*Както бе обявено в Интегрираната морска политика за ЕС и в междинния преглед на Бялата книга относно транспортната политика, Комисията ще представи законодателно предложение за създаването на Европейско морско транспортно пространство без препятствия през 2008 г.*

### **3.2. Разработване на електронен морски подход**

Отвъд проблемите на морските превози на къси разстояния, административната обработка на корабите са нуждае от подобрения. Трябва да бъде създадено едно-единствено гише, откъдето може да се координира проверката на документите и контролът от съответните администрации. Подобряването на комуникациите между корабите и сушата, поддържане на връзка с междинните пристанища, през които преминава корабът и пристанищно-логистичен софтуеър с участието на заинтересованите страни от публичния и частния сектор ще позволи разработване на интегрирани пристанищни системи. Те ще подобрят обработката на стоките, ще доведат до по-добро планиране на трансфер към средствата за транспорт към вътрешността, ще намалят натиска върху пристанищната площ и ще бъдат главен инструмент за моряците, за корабите, за пристанищните услуги и за планирането.

*Комисията възнамерява да публикува през 2009 г. документ в областта на политиката относно внедряването на този електронен морски подход. Този подход е пряко свързан с подхода „електронни товари“ и с вече прилагащата се инициатива „електронни митници“ и ще може напълно да се възползва от съвременните информационни и комуникационни технологии (ИКТ).*

### **3.3. Подобряване на работата**

Съвременните технологични нововъведения в областта на пристанищното оборудване, като например автоматизирани щабелкранове, релсови портални кранове, автоматизирани контейнерни терминали и двукрановото и многокраново повдигане ще играят също голяма роля, за да станат европейските пристанища по-ефективни.

*Рамковите изследователски програми на ЕС, и по-конкретно РП7, подпомагат изследванията и нововъведенията в областта на пристанищната инфраструктура и операции.*

Сътрудничеството между пристанищата и най-вече между пристанища, разположени в близост, се приветства, тъй като то може да доведе до специализиране по вид кораби и товари, а също така и до организация и обединяване на съоръженията за транспортни връзки с отдалечените райони във вътрешността. То със сигурност ще доведе в много от случаите до подобрение на производителността.

Накрая, ефективността на транспортните вериги и техните възлови точки, като например пристанищата, са изключително важни за логистичните дейности. Вече съществуват показатели, касаещи комбинирания транспорт – железопътен, въздушен и

морски превози на къси разстояния. При все това липсва единна система от подобни показатели, която да обхваща всички видове транспорт.

*Комисията възнамерява да разработи заедно със заинтересованите страни до края на 2009 г. набор от общи европейски показатели, които да могат да бъдат конкретизирани по-нататък на местно равнище.*

#### **4. РАВНИ УСЛОВИЯ – ЯСНОТА ЗА ИНВЕСТИТОРИТЕ, ОПЕРАТОРИТЕ И ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

##### **4.1. Ролята на пристанищните власти**

Организацията на пристанищното управление се различава значително в отделните държави в Общността. В някои държави-членки пристанищата са управлявани от частни юридически лица, притежаващи пристанищна земя (или придобиващи права, които са сходни с тези на собственик). Тези пристанища са изцяло частни предприятия. В други случаи – такава е ситуацията в по-голямата част от континентална Европа – пристанищата се управляват от публични юридически лица или предприятия. Тези юридически лица, които могат да бъдат наричани „пристанищни власти“ (независимо от това как те са наричани в националното законодателство) се облагодетелстват все повече от високата степен на независимост при вземането на оперативни решения, а също така се ползват с финансова независимост от публичните власти. Освен това, докато някои пристанищни власти предоставят услуги по обработването на товари и/или техническо-мореплавателни услуги, други от тях се специализират в управлението и развойната дейност; Комисията не възнамерява да се намесва, за да хармонизира тази разнородна ситуация. Всъщност най-добрата организация на пристанищното управление може да бъде оформена на национално/местно равнище. При все това Комисията осъзнава, че важните задачи пред пристанищните власти могат да бъдат по-добре изпълнени, ако те се радват на достатъчна степен на независимост. В частност, що се отнася до финансовата независимост, Комисията напомня, че тя е необходимо условие, което позволява ефективното разпределение на инвестициите, а в крайна сметка – и за да бъде възможно развитието на пристанищата.

##### **4.2. Публично финансиране - прозрачност**

Въпреки че не може да се каже, че във всички случаи е налице конкуренция между пристанищата, конкуренцията между някои от тях, а също така и конкуренцията в рамките на отделни пристанища може да бъде значителна и изисква равни условия. В тази насока един от проблемите, който следва да бъде разгледан, е публичното финансиране на пристанищата. Комисията ще разработи обща правна рамка по искане на заинтересованите страни в пристанищата. Яснотата при финансирането ще бъде също и стимул за инвестиране в пристанищата.

*Комисията ще приеме насоки за държавните помощи за пристанищата през 2008 г.*

Нещо повече, информацията относно средствата, които публичните власти предоставят на което и да е пристанище, следва да бъде прозрачна. Съгласно разпоредбите на Директива 2006/111, това задължение вече съществува, но само за пристанища, чиято годишна печалба надхвърля 40 милиона евро на година. Понеже голям брой пристанища – някои от които са от много важни за съответните държави-членки, а в

действителност и за европейския транспорт като цяло – попадат този праг, то следва той повече да на се прилага към сектора на пристанищата.

*Комисията планира да вземе мерки за да включи в обхвата на разпоредбите на Директива 2006/111/ЕО всички търговски пристанища, независимо от техния годишен оборот. Така ще се получи пълна представа за финансовите потоци от публичните власти на държавите-членки за пристанищата.*

### **4.3. Пристанищни концесии**

В повечето случаи достъп до земя в рамките на пристанищата е предварително условие за предоставяне на услуги, свързани с обработването на товари. Подобни услуги могат да се базират на различни юридически договорености. Те могат да бъдат предоставяни пряко от пристанищните власти или от трети страни – като например концесионери. Понастоящем не съществува вторично законодателство на Общността относно концесиите в сектора на услугите, свързани с пристанищата и други терминални съоръжения<sup>16</sup>. Комисията вече е подчертала в своето съобщение относно концесиите от 2000 г.<sup>17</sup>, че „това не означава, че към концесиите не се прилагат правилата и принципите на Договора”.

По-конкретно, съответната съдебна практика на Съда на европейските общности е показала, че когато държавите-членки отдават на концесия услуги, които не са обхванати от Директивата за държавните поръчки, публичните власти следва да спазват задължението за прозрачност, което означава, че те трябва да рекламират адекватно своята инициатива, да гарантират, че процедурата е безпристрастна и недискриминираща, а също така, че тя може да бъде проверена. Подобно задължение за прозрачност се състои в това да се гарантира, с оглед на интересите на всеки потенциален оферент, достатъчна реклама, така че да може концесията да бъде отворена за конкуренция и да има възможност безпристрастността на подбора да бъде проверена<sup>18</sup>.

Комисията счита, че горепосоченото задължение се прилага, когато властите на държавите-членки решат да предоставят на трета страна част от земята в рамките на пристанището за предоставяне на услуги за обработката на товари. Спазването на изискването за прозрачност не пречи на пристанищните власти да изготвят критерии за подбор, които са израз на търговската стратегия и политиката за развитие на дадено пристанище и въз основа на които ще бъде взето решението за присъждането на концесията. Освен това, Комисията е отбелязала в свое тълкувателно съобщение, че задължението за прозрачност, което директно произтича от Договора за ЕО, се прилага само за присъждането на договори, имащи достатъчна връзка с функционирането на вътрешния пазар и че Съдът на европейските общности е преценил, че в отделни случаи, поради наличието на специални обстоятелства, като например, че се касае за много незначителен икономически интерес, присъждането на даден договор не

---

<sup>16</sup> Член 18 от Директива 2004/17/ЕО и член 17 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>17</sup> Тълкувателно съобщение на Комисията относно концесиите с оглед на общностното законодателство (2000/С 121/02).

<sup>18</sup> Решение на Съда от 7 декември 2000 г., Telaustria, Дело С-324/98, точки 60 и 62 и Решение на Съда от 13 октомври 2005 г., Parking Brixen, Дело С-458/03, точка 49.

представлява интерес за икономическите оператори, намиращи се в други държави-членки<sup>19</sup>.

По отношение на продължителността на концесиите, както вече е било отбелязано в споменатото съобщение за концесиите, тя трябва да бъде определена така, че да не ограничава отворената конкуренция повече, отколкото е необходимо, за да се гарантира възвращаемостта на инвестицията и разумната рентабилност на инвестирания капитал, като същевременно с това се поддържа присъщото на експлоатацията от страна на концесионера ниво на риска<sup>20</sup>. Следва също така да се отбележи, че когато срокът на концесията е изтекъл, неговото подновяване се счита за равносилно на даването на нова концесия и поради което то следва да съблюдава изложените по-горе принципи<sup>21</sup>.

Комисията счита, че разпоредбите, които могат да бъдат включени в договорите за концесия и имащи за цел да гарантират спазването на условията на концесията и да защитят законните интереси на пристанищата и местното население, по-конкретно по отношение на цялостното качество и резултати от предоставянето на пристанищни услуги, са приемливи, при условие че те не нарушават правилата на Договора или общностното законодателство.

Необходими са разяснения относно правата на работниците в случай на прехвърляне на дейност вследствие на процедура за подбор.

Ако едно предприятие поеме дадени дейности, които преди това са били извършвани от друго предприятие, в резултат на спечелването на договор за концесия или държавна поръчка, Директива 2001/23/ЕО<sup>22</sup> може да се приложи<sup>23</sup>. В действителност, за да се осъществи „прехвърляне“ по смисъла на тази директива, трябва да бъде отговорено на две условия: а) работодателят трябва се е сменил; и б) прехвърленото юридическо лице следва да запази своята идентичност. Запазването на идентичността се характеризира с продължаване от страна на новия работодател на същата дейност и със запазване на работната ръка, управленския и организационен модел. Това обаче са само единични фактори при цялостната оценка, която трябва да бъде извършена и следователно те не трябва да бъдат разглеждани поотделно<sup>24</sup>. Ако тези изисквания са изпълнени в случай на тръжна процедура или при приватизация на пристанищни услуги, то тогава се прилага Директива 2001/23/ЕО.

#### 4.4. Техническо-мореплавателни услуги

Техническо-мореплавателните услуги включват управляване, влачене и акостиране. Често тези услуги са също така свързани с пристанищната безопасност. Тази връзка е

---

<sup>19</sup> Тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към присъждането на договори, които не подлежат или не подлежат изцяло на разпоредбите на директивите за възлагане на обществени поръчки, С 179, 01/08/2006, стр. 2-7.

<sup>20</sup> Виж съобщението относно концесиите (2000/С 121/02), параграф 3.1.3.

<sup>21</sup> Виж 2000/С 121/02, параграф 2.4.

<sup>22</sup> Директива (ЕО) № 2001/23 на Съвета.

<sup>23</sup> Точка 3.2.1.2 от СОМ(2001) 566.

<sup>24</sup> Също трябва да се припомни, че при смяна на контрагент Съдът на европейските общности поддържа становището, че фактът, че материалните активи, които се поемат от новия контрагент не са принадлежали на неговия предшественик, а са му били преставени от органа, възлагащ договора, не може да изключи наличието на прехвърляне на предприятието по смисъла на директивата (Решение на на Съда. *Abler*, Дело С-340/01 ECR I-14023).

много по-силна при управляването и влаченето, отколкото по отношение на акостирането. Подобни дейности могат да бъдат извършвани от публичната администрация или да представляват услуги от общ икономически интерес.

На този фон, следва да напомним, че по силата на член 86, параграф 2 от Договора предприятия, на които са поверени задачи от общ икономически интерес, подлежат на правилата на Договора относно конкуренцията и вътрешния пазар, при условие че подобни правила не им пречат за ефективното изпълнение на тези задачи. В този контекст, в съответствие с принципа на пропорционалност, средствата, използвани за постигане на мероприятие от общ интерес, могат да ограничат свободите на вътрешния пазар само до степен, необходима за гарантиране изпълнението на задачата<sup>25</sup>.

При настоящото състояние на общностното законодателство и съдебна практика, принципът от Договора относно правото на установяване се прилага и към техническо-мореплавателните услуги. Юридическите монополи в областта на техническо-мореплавателните услуги могат да ограничат тази свобода и в такива случаи те могат да бъдат оправдани само до степен, до която те са необходими и пропорционални за предлагането на въпросната услуга. В тези трябва да се извърши прозрачна процедура за подбор на оператора. Това изискване се изпълнява, ако се прави общоевропейска реклама на процедурата за подбор и безпристрастността на процедурата може да бъде проверена. Изключителни права не могат да се предоставят за прекалено дълги периоди, като при все това се съблюдава нуждата от разумна рентабилност за вложения капитал при поддържане на присъщото на предоставянето на услугата ниво на риска. По отношение на управляването, по-конкретно, Комисията счита, че може да бъде извършено предоставяне на освобождаване от изискването за задължително управляване за редовните потребители при гарантиране на безопасността, тъй като това ще намали разходите за морски транспорт и ще го направи по-привлекателен и по-специално за морски превоз на къси разстояния. Технологичните нововъведения следва да бъдат взети предвид, когато се преценява това. В това отношение управляването от разстояние може да се превърне в ценен вариант в бъдеще, който трябва да се разработи в рамките на електронния морски подход.

Също така трябва да се обърне внимание и на предоставянето на услуги, свързани с акостирането. Съдът на европейските общности счита, че ограниченията върху свободното предоставяне на тази услуга могат да бъдат оправдани<sup>26</sup>. Следва да се отбележи, че дори в такъв случай ограниченията върху предоставянето на услугата не са задължително наложителни. Когато свободното предоставяне на услуги, свързани с акостирането, не подкопава модела за универсални услуги – например такова може да е положението в големите пристанища с няколко терминали - свободният достъп до тази дейност следва да бъде гарантиран<sup>27</sup>.

#### **4.5. Обработка на товари**

Обработката на товари претърпя значително развитие през последните години. Тя се превърна в услуга, базирана на съвременни технологии и понастоящем изисква много по-малко физически труд. Нейната роля също претърпя изменение успоредно с ролята

---

<sup>25</sup> Съобщение от Комисията – услуги от общ интерес в Европа, С 017, 19/01/2001, стр. 4. Точка 23.

<sup>26</sup> Решение на съда - Corsica Ferries, Дело C-266/96.

<sup>27</sup> Виж решение на съда, Paul Corbeau, Дело C-320/91. Точки 18 и 19.

на пристанищата, които са портали в логистичната верига, а не само отправни и крайни точки за морска търговия. Обработката на товарите се извършва по различен начин в рамките на Общността, а понякога и в една и съща държава-членка. Пристанищните работници често се наемат директно от операторите на терминали, докато в някои пристанища те се наемат чрез „посреднически бюра“ - организации, отговарящи за набиране и обучение на пристанищни работници.

Както и организацията на обработката на товарите, договореностите могат да бъдат доста различни в различните държави-членки. Освен това, те могат да се основават на националното или местно законодателство или пък да са изцяло подвластни на местната практика. Правилата от Договора относно свободата на установяване и свободата за предоставяне на услуги могат да бъдат напълно приложими към дейностите, извършвани от посредническите бюра.

Посредническите бюра често предоставят солидно обучение на работниците и представляват ефективен инструмент за работодателите. При все това, подобни организации не трябва да пречат на подходящо квалифицираните работници или предприятия да предоставят услуги, свързани с обработката на товари, или да налагат на работодателите наемането на работна ръка, от която те нямат нужда, тъй като при определени условия това може да бъде в нарушение на правилата от Договора, касаещи вътрешния пазар и по-конкретно член 43 от него относно свободата на установяване и член 49 относно свободата за предоставяне на услуги.

#### **4.6. Пристанищни такси**

Когато ползват пристанищата, собствениците на кораби трябва да плащат няколко такси, някои от тях за ползване на пристанището, а други - за услугите, предоставяни от операторите на терминалите, лоцмански услуги, буксирни услуги, за акостиране и т.н. Въвеждането на обслужването на едно гише за плащане би опростило операциите на потребителите. Единствено таксите, които се начисляват за използване на общата пристанищна инфраструктура, ще бъдат разгледани накратко по-долу („пристанищни такси“).

Пристанищните такси и свързаните с тях други възможни такси са достъпни за обществеността, по-конкретно в интернет. Това е в интерес на самите пристанища. Проблемът се състои в това, че макар и достъпни, тези такси са понякога неясни за клиентите и могат много трудно да бъдат изчислени на практика. Комисията настоява върху необходимостта от повече яснота относно различните компоненти, включени в таксите, а също така и за повече прозрачност по отношение на тяхната връзка със съответните разходи. Остарелите критерии за калкулиране на тарифите, които поставят морските превози на къси разстояния в неизгодно положение, следва да бъдат преодолени. Това също така важи и за свързаните с тях услуги.

*Комисията ще съдейства за разпространяване на добрите практики за прозрачност на пристанищните такси.*

Събирането на пристанищни такси може да бъде инструмент на политиката, който да насърчи използването на по-малко замърсяващи кораби, както това вече е предвидено в Директива 2000/59/ЕО, Комисията подкрепя един такъв устойчив подход.

#### 4.7. Конкуренция с трети държави

Конкуренцията от страна на пристанища в трети държави, пред която са изправени пристанищата в държавите-членки, е повод за загриженост, изразена от някои европейски пристанища. Такъв е по-специално случаят с пристанища от ЕС, които са в близост с пристанища извън ЕС, а също и по отношение на възловите пристанища. Пониските екологични ограничения и социални правила, фискалният дъмпинг, публично финансиране на връзките с отдалечените райони във вътрешността, дискриминационни практики при събирането на такси за използване на връзките с отдалечените райони във вътрешността могат да нарушат справедливата конкуренция и да изложат на риск непрекъснатото функциониране на дейностите в открито море в различни части на ЕС. Постоянният диалог в областта на транспорта между ЕС и Русия е пример за форум, позволяващ обсъждането на подобни проблеми. Двустранните споразумения за морска търговия, така както те бяха сключени с Китай и други държави, представляват още един пример как може да се работи активно по тези проблеми. Сътрудничеството с тези съседски държави следва да бъде насърчавано и ръководено от необходимостта за установяване на хармонични условия за конкуренция.

*Комисията ще идентифицира всички проблеми, срещнати досега с оглед на разглеждането им в рамките на външните отношения на Общността, когато това е необходимо.*

#### 5. УСТАНОВЯВАНЕ НА СТРУКТУРИРАН ДИАЛОГ МЕЖДУ ПРИСТАНИЩАТА И ГРАДОВЕТЕ

По своя характер връзката между градовете и техните пристанища остава връзка на взаимозависимост и следва да се ръководи от една дългосрочна стратегическа визия и планиране. Следователно както за пристанищата, така и за градовете е важно да укрепят своето сътрудничество. Подобряването на имиджа на европейските пристанища и предоставянето на по-широк обществен достъп до тях са проблеми, които следва да бъдат оставени на самите пристанища, регионите и държавите-членки. Комисията обаче ще проучи средствата за сътрудничество с тези власти, а също така и за укрепване на сътрудничеството между тях и заинтересованите страни с цел да се подобри имиджът на пристанищата и интеграцията им с „техните“ градове. Това може да бъде извършено на равнище градско планиране, например по отношение на предлагане на обществен транспорт – но също и чрез организиране на пристанищни празненства, дни на отворените врати или подобни мероприятия. Ние трябва да се опитаме да съчетаем пристанищните дейности с културата, морския туризъм и изобщо с развитието на градовете. Съществува също необходимост от запазване на морската идентичност на Европа – област, в която пристанищата могат да играят огромна роля, тъй като те са служили в продължение на векове като възлови пунктове не само за транспорт, но и като места, където се срещат различни цивилизации. Този процес също следва да спомогне за по-доброто интегриране на пристанищата с градовете и живота в тях.

*Комисията е предложила в своето съобщение за интегрираната морска политика да се проведе Европейски морски ден, който ще даде старт на седмица от мероприятия, целящи популяризиране на пристанищата и подобряване имиджа на морския отрасъл. Комисията също желае да предложи провеждането на Ден на отворените врати в европейските пристанища в рамките на тази седмица, като по този начин ще се даде*

*възможност за достъп на широката общественост до работната среда на пристанищната общност, за да може тя да бъде разбрана по-добре.*

*Комисията ще проучи възможните източници за финансиране в рамките на съществуващите схеми с цел подпомагане подобряването на интеграцията на пристанищата и градовете.*

Два специфични проблема, свързани с отношенията между пристанищата и градовете са изключително съществени от гледна точка на Общността: околната среда и сигурността.

Всъщност една от причините, поради която пристанищата са често обект на критика от местната общественост, е тяхното въздействие върху задръстванията и околната среда. Вече бе посочено по-горе, че възможното увеличение на задръстванията в районите около пристанищата следва да бъде добре преценено при планирането на развитието на пристанищата, а също така пристанищата и морската промишленост следва да положат усилия, за да се намали замърсяването от страна на корабите и пристанищата.

По отношение на сигурността, вземането на предпазни мерки срещу тероризма и престъпността е направило пристанищните райони много по-недостъпни, отколкото преди няколко години, като по този начин са намалели възможностите за близък контакт на хората с ежедневната работа на пристанищата. .

*В контекста на продължаващата работа в областта на морската и пристанищна сигурност, Комисията възнамерява да прецени въздействието на мерките за сигурност и да предостави насоки за начина, по който могат да се съчетаят солидни мерки за сигурност с разумно ниво на откритост и достъпност на пристанищните райони. Прегледът на законодателството в областта на морската и пристанищна сигурност ще предостави възможност да се преценят изискванията за достъп до пристанищата и да се проучи възможността за разработване на европейски модел за многофункционални карти за достъп.*

## **6. РАБОТА В ПРИСТАНИЩАТА**

### **6.1. Диалог**

В европейските пристанища съществуват различни режими за работата на докерите. Комисията счита, че диалогът между заинтересованите страни може да допринесе значително за постигане на по-добро разбирателство между отделните страни, а и за успешно управление на промените. В този контекст диалогът между социалните партньори може да играе значително важна роля към създаването на повече и по-добри работни места в пристанищния отрасъл. Комисията приветства всички инициативи, целящи започване или укрепване на диалога между заинтересованите страни на различни равнища, в това число и инициативите, вече предприети от някои пристанища на местно равнище и даващи образци за „добри практики“. Скорошните договорености, постигнати между всички заинтересовани страни в пристанищата на Дюнкерк и Валета, демонстрират това. Нещо повече, Комисията ще насърчава структурирания диалог на европейско равнище.



*Комисията ще насърчи установяването на Европейски комитет за социален диалог в отрасъла по смисъла на Решение на Комисията № 98/500/ЕО<sup>28</sup>.*

*В случай че такъв комитет бъде създаден, Комисията ще поощрява активното участие на социалните партньори в управлението на промяната, модернизацията и създаването на по-добри работни места.*

## **6.2. Обучение**

Понастоящем липсват специфични общностни правила за обучение на пристанищните работници. Комисията осъзнава, че обучението на пристанищните работници е придобило изключително важност за безопасната и ефективна работа на пристанищата. Пристанищното оборудване е на едно високо технологично равнище и често включва комплексни инструменти. Работата в пристанищата се е променила съответно, както показва консултацията и е необходимо разработването на набор от общи изисквания към обучението на пристанищните работници на равнището на Общността. Това също така ще подобри мобилността на европейските пристанищни работници посредством взаимното признаване на тяхната квалификация.

На равнището на Общността Директива 89/391/ЕИО<sup>29</sup> („рамковата директива“) определя правилата относно обучението по безопасност и в областта на опазването на здравето на работниците, като тези правила се напълно приложими към работата в пристанищата. В това отношение Директива 89/391/ЕИО определя отговорността на работодателя да гарантира получаване от страна всеки работник на адекватно обучение в областта на безопасността и опазването на здравето.

*Комисията ще предложи взаимно призната рамка за обучение на пристанищните работници в различните сектори на дейност в пристанищата.*

## **6.3. Безопасност и опазване на здравето на работното място**

На равнището на Европейския съюз общите правила за опазване на здравето и за безопасността на работниците са изложени в горепосочената „рамкова“ директива, която е била допълнена с 19 отделни директиви, в които се включват специфични отрасли и рискове. Повечето от тези директиви са уместни и за работата в пристанищата. Пълното спазване и прилагане на тези правила са от изключителна важност за подобряване на условията на труд.

Освен това, през февруари 2007 г. Комисията прие съобщение<sup>30</sup>, в което са насърчава културата на превенция на риска на работното място, което беше подкрепено и от решение на Съвета<sup>31</sup>. Както и при всяка друга работна среда, пристанищата попадат в обсега на това съобщение.

<sup>28</sup> Решение 98/500/ЕО на Комисията

<sup>29</sup> Директива 89/391/ЕИО на Съвета, член 12.

<sup>30</sup> СОМ(2007) 62.

<sup>31</sup> Решение на Съвета 2007/С 145/01

Следва да бъде отбелязано, че все още в пристанищата стават значителен брой трудови злополуки, включително и смъртни случаи<sup>32</sup>.

*Комисията ще следи отблизо прилагането в пристанищата на правилата на Общността относно безопасността и опазването на здравето на работниците на работните им места.*

*Комисията също така ще следи отблизо за събирането на подходящи статистически данни относно злополуките в съответствие с методологиите ESAW<sup>33</sup> и EODS<sup>34</sup>, разработени от Комисията (Евростат<sup>35</sup>).*

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящото съобщение в областта на европейския морски транспорт предлага рамка и извършването на набор от свързани с него действия, в това число обширен диалог и тълкувания, които разясняват съответните правила на Общността. То ще спомогне за обединяването на усилията, за да могат европейските пристанища да се изправят пред утрешните предизвикателства, да привлекат нови инвестиции и да допринесат пълноценно за развитието на взаимосвързаност между видовете транспорт. Комисията призовава всички заинтересовани страни от частния и публичния сектор да подкрепят този подход и очаква продължение на диалога, за да се гарантира най-хармоничното развитие на пристанищата на ЕС.

---

<sup>32</sup> Три смъртни случая през шестте месеца на консултации

<sup>33</sup> ESAW означава „Европейска статистика в областта на трудовите злополуки“

<sup>34</sup> EODS означава „Европейска статистика в областта на професионалните заболявания“

<sup>35</sup> COM(2007)46.