



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.10.2007  
SEC(2007) 1340

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Съпътстващ документ към*

**Съобщение относно европейската пристанищна политика**

**Обобщение на оценка на въздействието**

{COM(2007) 616 final}  
{SEC(2007) 1339}

## **Водеща ГД: „Енергетика и транспорт“**

**Други участващи служби:** Генерален секретариат, Правна служба, ГД „Околна среда“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Вътрешен пазар и услуги“, ГД „Конкуренция“, ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Рибарство и морско дело“, ГД „Търговия“

**Планиране на дневен ред или референция WP:** 2007/TREN/004

### **РАЗДЕЛ 1: ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ДОПИТВАНЕ ДО ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ**

#### **1.1 Контекст и консултации**

Съобщението относно европейската пристанищна политика е част от законодателната и работна програма на Комисията (ЗРПК) за 2007 г, SEC (2006) 629 окончателен, и представлява приоритетна инициатива в работната програма на ГД „Енергетика и транспорт“, 2007/TREN/004.

След оттегляне на предложението за директива относно пазарния достъп до пристанищни услуги COM (2004) 654, заместник-председателят Баро започна консултация със заинтересованите страни. ГД „Енергетика и транспорт“ организира шест работни семинара със страните, които се интересуват от пристанищните въпроси. Участниците бяха избрани от съответните европейски асоциации.

За всеки работен семинар ГД „Енергетика и транспорт“ разработи документ за обсъждане. Участия в писмен вид бяха получени от редица асоциации. Успоредно с това експерти по пристанищните проблеми от държавите-членки се срещнаха с ГД „Енергетика и транспорт“.

#### **1.2. Предварителни констатации от консултацията**

- Организационна структура на пристанищата: обширна мозайка от модели за управление на пристанищата
- Пристанищно финансиране: огромно разнообразие от подходи към пристанищното финансиране в държавите-членки
- Недостиг на капацитет поради растеж на обема от товари, трудности при модернизацията на терминалите, неоптимално разположение на пристанищния капацитет. Равни условия за достъп до терени за пристанища и необходимите пристанищни услуги
- Външни въздействия: баланс между икономическия растеж и необходимата защита на околната среда
- Социални проблеми: изисква се по-добро обучение, прилагане на разпоредбите за опазване на здравето и за безопасност, по-гъвкави модели при наемането на работа и социален диалог

- Обществен имидж на пристанищата: пристанищата не се оценяват напълно от обществеността

## **РАЗДЕЛ 2: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Европейските пристанища са изправени пред много и различни предизвикателства. За растежа на морския трафик са необходими пристанищни съоръжения. Транспортирането на контейнери е най-бързо развиващият се сектор в областта на морското корабоплаване. Плавателните съдове стават по-големи по размер. Разширяването на пристанищата не изостава по отношение на капацитетните нужди.

Въпреки децентрализацията и повишената финансова независимост, в държавите-членки съществуват разнородни подходи към пристанищното финансиране: различни нива на финансова независимост и предоставяне на публични средства; липса на прозрачност при определяне на тарифите.

Въпросите, свързани с труда, включват: контрол по прилагането на правилата в областта на опазването на здравето и на безопасността, предоставяне на обучение от висока класа и по-гъвкав модел при наемането на работа и социален диалог.

Пристанищата са в конкуренция в рамките на веригите за снабдяване. В конкуренцията са налице два аспекта: конкуренция в рамките на едно пристанище, свързана с пристанищните услуги и конкуренция между отделните пристанища, които са в един и същи пазарен сегмент.

Екологичното законодателство гарантира пристанищната устойчивост. Съществува напредък в управлението на околната среда, но екологичните ограничения върху пристанищните проекти водят до сложни процедури.

Стойността на пристанищата често не се оценява напълно. Познати са по-скоро „преките“ ползи от тях; отколкото „косвените“.

### **Правно основание за действие от страна на ЕС**

Член 211 от Договора за ЕО упълномощава Комисията, като пазител на Договора, да гарантира прилагането на неговите разпоредби и на мерките, предприети от институциите в съответствие с него и да формулира препоръки, да дава становища по проблемите, включени в него, ако Комисията счете, че това е необходимо.

По отношение на пристанищната политика Комисията основава правото си за действие на следните дялове от Договора за ЕО:

Дял III (член 39 и следв.), ДЕО, (свободно движение на лица, услуги и капитали).

Дял V (член 70 и следв.) Договор за ЕО (обща транспортна политика)

Дял VI (член 81 и следв.), ДЕО (*inter alia*, общи правила за конкуренция).

В съответствие с принципа на субсидиарност, член 5 от ДЕО, следните области на политиките са оставени в компетенциите на държавите-членки, социалните партньори и заинтересованите страни:

- Териториално планиране;
- Социален диалог;
- Обществен имидж на пристанищата.

### **РАЗДЕЛ 3: ЦЕЛИ**

- (1) Да се гарантира достатъчен пристанищен капацитет, необходим за справяне с растежа на трафика
- (2) Да се насърчава по-голяма свобода на достъп за доставчиците на нови пристанищни услуги
- (3) Да се насърчава лоялната конкуренция в рамките на пристанищата и между отделните пристанища
- (4) Да се насърчават по-гъвкавите модели при наемането на работа и социалният диалог
- (5) Да се повишат стандартите в областта на управлението на околната среда в пристанищата и да се постигне по-добър баланс между опазването на околната среда и икономическия растеж

### **РАЗДЕЛ 4: ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА, ОЦЕНКА И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ, ИЗБОР НА ВАРИАНТ, ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Някои от вариантите са алтернативни, а други допълващи се или взаимосвързани. По отношение на някои от вариантите има консенсус, докато други са спорни. Някои от вариантите са били разработени в две предишни предложения за директива, докато за други е необходимо да бъдат направени още проучвания. Някои от вариантите допринасят за постигане на дългосрочните цели на политиката; а други ще доведат до краткосрочни подобрения в пристанищната система.

#### **1. КОНЦЕСИИ ЗА ТЕРМИНАЛИТЕ В ПРИСТАНИЩАТА**

Пристаннищното ръководство може да предпочете пряко да експлоатира терминалите или да повери експлоатацията на трета страна. В много държави-членки вторият вариант се извършва чрез отдаването на концесия на земята на пристанището за определен период от време. Изборът на концесионер се извършва чрез тръжна процедура или по усмотрение.

При законодателния вариант в разходите за конкурентен подбор на операторите на терминали включват разходи по тръжната процедура, по управление на договорите, административни разходи, разходи, свързани с увеличаване брой на заведените дела, а също така неоптималното използване на пристанищния капацитет и по-кратки периоди на амортизация на инвестициите. Тръжната процедура е свързана с разходи.

Ползите включват: по-бърза обработка на товарите, по-бърз корабоборот, по-кратък престой на товарите, по-ниски оперативни разходи, прозрачни процедури за възлагане на обществени поръчки, по-ниски такси за обработване на товари, повече инвестиции и положително икономическо въздействие.

Опитът с минали предложения показва, че законодателните предложения срещат опозиция. Много от ползите могат да бъдат постигнати чрез актове с незадължителна юридическа сила.

Службите на Комисията следва да разяснят как съществуващото законодателство, съдебната практика на Съда на Европейските общности и съобщенията на Комисията могат да бъдат приложени към пристанищните концесии.

## **2. РАБОТА В ПРИСТАНИЩАТА**

Опитът с работата на докерите е доста разнообразен на територията на ЕС. Проблемът касае пристанищните служби, които предоставят служители на операторите на терминали.

При законодателния вариант основните разходи, свързани с премахването или изменението на задължителния брой работници, включват компенсационни плащания, загуба на доходи от страна на излишните работници, а също така разходи по прехвърляне на работната ръка към отделни работодатели, използване на по-нискоквалифицирана работна ръка и намаляване на мощта на синдикатите. Опозиция на предложението би могло да доведе до стачни действия. Разходите за труд могат да се увеличат за по-постоянно наетата работна ръка.

Основните ползи са: повишена производителност на труда, регулярно наемане, по-голяма гъвкавост при използването на работната ръка, по-тясно съответствие на почасовото заплащане с броя действително изработени часове, по-кратки периоди на престой.

Опитът с минали предложения показва, че законодателните предложения срещат опозиция. Много от ползите могат да бъдат постигнати чрез актове с незадължителна юридическа сила, като например се анализира съответствието на използването на работната ръка с Договора .

Като резултат от консултацията се появи социален диалог. Той може да спомогне за подобряване на производителността, да направи пристанищата по-привлекателни за клиентите, да допринесе за развитието на морския транспорт и да доведе до повече и по-добри работни места.

Липсват конкретни общностни правила относно обучението на пристанищните работници. Обучението е от съществена важност за безопасната и ефективна експлоатация на пристанищата. Може да се обмисли законодателен вариант в тази област.

Съществуват общи правила на Общността относно опазване на здравето и безопасността на работниците. Пълното съблюдаване на тези правила е изключително важно и следва да бъде контролирано.

Службите на Комисията възнамеряват да насърчат създаването на европейски комитет за социален диалог в пристанищата и да предложат взаимно призната рамка в областта на обучението на пристанищните работници, а също така и да следят отблизо за прилагането на общностните правила за опазване на здравето и безопасността в пристанищата.

### **3. ТЕХНИЧЕСКО-МОРЕПЛАВАТЕЛНИ УСЛУГИ**

Техническо-мореплавателните услуги включват влачене, управляване и акостиране.

#### **3.1 Управляване**

Въздействието на всяка мярка на ЕС върху дейностите по управляване на корабите е прекалено малко, за да оправдае извършването на оценка; много малко търговски дружества предлагат услуги, свързани с управляването на кораби, и тези дейности остават строго регламентирани и повечето пристанища ще изтъкнат съображения за безопасност, за да не се промени съществуващата уредба.

Опитът с минали предложения показва, че законодателните предложения срещат опозиция. Вариантът с актове с незадължителна юридическа сила, тълкуващи прилагането на правилата от Договора към този сектор, може да бъде разгледан.

#### **3.2 Влачене**

Освен разходите по тръжната процедура, законодателен вариант под формата на директива може да засегне пазарната структура чрез намаляване на броя на фирмите. Навлизането на допълнителни оператори би могло да доведе до загуба на икономии от мащаба. Големите оператори, работещи с влекачи, могат да се възползват от законодателния вариант и да разширят дейността си за сметка на по-малки оператори, като това е свързано с определени негативни социални последици.

Ползите се изразяват в намаление на цените, нововъведения и подобряване на качеството на услугата.

Законодателното решение може да понижи цените, но може да натовари съществуващите и новите участници с допълнителни разходи. Вариантът с тълкувателен законов акт с незадължителна юридическа сила може да доведе до получаване на подобни ползи.

#### **3.3 Акостиране**

При законодателния вариант разходите за тръжни процедури се очаква да бъдат ниски. Навлизането на допълнителни оператори ще повлияе на интензитета на труда с увеличаване на времето на престой и спад в качеството и безопасността на услугата. Конкуренцията ще се появи при тези, които извършват дейностите със собствен персонал.

Основна полза от увеличената конкуренция е намалението на цените.

Законодателният вариант не е желателен; вариантът с тълкувателен законов акт с незадължителна юридическа сила може да доведе до получаване на подобни ползи.

### **3.4. Заключение**

Службите на Комисията следва разяснят как съществуващото законодателство, съдебната практика на Съда на Европейските общности и съобщенията на Комисията могат да бъдат приложени към техническо-мореплавателните услуги.

## **4. ЕКОЛОГИЧНИ ПРОБЛЕМИ**

Пристанищата могат да са разположени в зони под закрила на екологичното законодателство; това изисква по-добро планиране на процеса на изграждане на пристанища. Ако това не се вземе предвид, може да се стигне до забавяне или анулиране на проекти.

Разходите по спазване на екологичните стандарти зависят от нивото на съответствие и от размера на пристанището. Едно голямо пристанище се нуждае от бюджет, възлизащ на до един милион еуро на година. Сертифицирането води до по-добра защита на околната среда и до икономии в средносрочен и дългосрочен план, които са по-големи от разходите по сертифициране.

Някои заинтересовани страни твърдят, че има правна несигурност на екологичното законодателство и различното транспониране в националните законодателства. Насоки по отношение на тълкуването биха могли да спомогнат за подобрене на управлението на околната среда.

Подобен вариант със законов акт с незадължителна юридическа сила е най-добрият избор, за да се постигне напредък по отношение на екологичните стандарти и за да се дадат на пристанищните власти насоки за тълкуване на законодателството.

Службите на Комисията препоръчват даването на насоки относно приложението на екологичното законодателство на Общността за целите на пристанищното развитие.

## **5. ТЕРИТОРИАЛНО ПЛАНИРАНЕ**

Траспортните потоци на територията на ЕС могат да изглеждат нелогични. Товарите често се превозват до крайния потребител по пътищата от пристанища, разположени на големи разстояния, въпреки че в близост има други пристанища.

Следва да се изчислят разходите, свързани с предпочитаните понастоящем морски маршрути от Далечния изток до пристанищата на Северна Европа в сравнение с алтернативния вариант, при който се използват средиземноморските пристанища, разположени по-близо до крайната дестинация на стоките. Следва да се разработят алтернативни варианти с по-ниски транспортни и външни разходи и разход на време от настоящата ситуация. Това би изисквало подробна оценка на въздействието, когато се разработват основни пристанища. Неefикасността на връзките с отдалечените райони би наложила значителни инфраструктурни инвестиции.

Службите на Комисията препоръчват на настоящия етап да не се предприемат мерки и да се остави решаването на този проблем на националните и регионалните власти.

Междинният преглед през 2010 г. на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) ще направи оценка на връзките между пристанищата и отдалечените райони и на тяхното въздействие върху транспортните потоци.

## **6. ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ, ПРОЗРАЧНОСТ И ТАРИФИ**

### **6.1. Финансова независимост и тарифи**

Службите на Комисията препоръчват на настоящия етап да не се предприемат мерки и да се остави решаването на този проблем на компетентните национални органи, но подчертават нуждата от повече яснота относно формирането на пристанищните тарифи и от повече прозрачност относно връзката на тарифите с разходите.

### **6.2. Прозрачност**

При законодателния вариант, броят на засегнатите пристанища, ако в обхвата на Директива 2006/111 бъдат включени и пристанища с оборот  $\geq 20$  млн. EUR, но  $< 40$  млн. EUR, би станал 42, а броят на пристанищата с оборот  $< 20$  млн. EUR би станал 260. Директивата вече се прилага за пристанища с оборот  $\geq 40$  млн. EUR, така че тези пристанища няма да бъдат засегнати.

Прозрачността на публичните финансови потоци и системата на ценообразуване в пристанищния сектор в Общността е от съществено значение за гарантиране на равни условия както в рамките на едно пристанище, така и между отделните пристанища. Прозрачността се счита за един от ключовите елементи за прилагането на разпоредбите, касаещи държавните помощи. Прозрачността в счетоводната система включва и прозрачност на пристанищните такси.

Службите на Комисията препоръчват законодателния вариант, за да се създадат равни условия между отделните пристанища.

По отношение на публичното финансиране е необходимо създаването на равни условия между отделните пристанища. Комисията ще използва варианта със законови актове с незадължителна юридическа сила и ще приеме насоки относно държавните помощи за пристанищата.

## **7. ИМИДЖ НА ПРИСТАНИЩАТА**

Пристанищата често имат незадоволително добър обществен имидж.

Подобряването на имиджа на европейските пристанища е проблем, който е оставен за решаване от самите пристанища, регионите и държавите-членки. Службите на Комисията ще проучат вариантите за сътрудничество, по-специално в областта на околната среда и сигурността.



**РАЗДЕЛ 5: ОБОБЩЕНИЕ НА ЦЕЛИТЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЯТА, ПРЕДПОЧЕТИ ВАРИАНТИ И ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ЗА ЕС**

**5.1. Обобщена таблица**

Цели и въздействия	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Описание на варианта	Не се предприемат мерки	Законодателен вариант	Вариант със законодателен акт с незадължителна юридическа сила
<i>Въздействие върху целите на политиката относно достъпа до нови пазари</i>			
Концесии	-	+	++
Работа в пристанищата	-	0	++
Техническо-мореплавателни услуги	-	+	+
<b>Икономически въздействия:</b>			
Екологични проблеми	--	+	++
Териториално устройство	0	не се прилага	+
Финансова прозрачност, независимост и тарифи	--	++	++
<b>Въздействие върху други политики на Общността</b>			
Околна среда	-	+	++
Социална	-	+	++

++=Значително положително въздействие

+ =Донякъде положително въздействие

0 = нито положително, нито отрицателно/без промяна в настоящата ситуация/не е ясно към настоящия момент

- =Донякъде отрицателно въздействие

--=Значително отрицателно въздействие

n/a = не се прилага

**5.2. Препоръчвани варианти**

1. Тълкуване на съществуващото законодателство, съдебната практика и съобщенията относно тяхното прилагане в областта на пристанищните концесии и техническо-мореплавателните услуги.
2. Поощряване на социалния диалог в пристанищата. Предлагане на взаимно призната рамка в областта на обучението на пристанищните работници. Контрол на правилата относно опазването на здравето и безопасността.
3. Разширяване на обхвата на Директива 2006/111 към всички пристанища.
4. Насоки за тълкуване на екологичното законодателство.

5. Оценка на връзките между пристанищата и вътрешността и тяхното въздействие върху транспортните потоци.
6. Проучване на възможностите за подобряване на имиджа на пристанищата.

### **5.3. Добавена стойност за ЕС**

Съобщението предлага интегриран подход към предизвикателствата, пред които са изправени пристанищата на ЕС.

## **РАЗДЕЛ 6: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Съобщението определя действия на равнище ЕС за съгласуван набор от мерки в различни области на политиките. Едно-единствено решение не може да се справи с всички проблеми, свързани с пристанищата. В решението се включват комбинация от мерки.

## **РАЗДЕЛ 7: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Съобщението относно европейската пристанищна политика ще скицира действията, които Комисията ще предприеме между 2008 и 2009 г. по отношение на различните области на политиките, свързани с пристанищата.